



# La gouvernance de l'occupation des sols en France

ETUDES DE CAS POUR CLERMONT-FERRAND  
ET NANTES SAINT-NAZAIRE





# **La gouvernance de l'occupation des sols en France**

ETUDES DE CAS POUR CLERMONT-FERRAND  
ET NANTES SAINT-NAZAIRE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

**Merci de citer cet ouvrage comme suit :**

OCDE (2017), *La gouvernance de l'occupation des sols en France : Etudes de cas pour Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire*, Éditions OCDE, Paris.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264273399-fr>

ISBN 978-92-64-27338-2 (imprimé)

ISBN 978-92-64-27339-9 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

**Crédits photo :** Couverture © Jeffrey Fisher

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2017

---

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com), ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## *Avant-propos*

Les modalités de l'occupation des sols influent sur de nombreux aspects de la qualité de vie au quotidien – l'accès aux produits alimentaires, la propreté de l'eau et la durée des déplacements domicile-travail, par exemple. Elles influent aussi sur la viabilité à long terme des territoires urbains et ruraux, et notamment sur leur aptitude à s'adapter aux changements climatiques et à les atténuer. L'action des différents échelons administratifs, qu'il s'agisse de réglementer l'occupation des sols, d'encadrer les investissements publics et privés, de se partager les compétences ou de taxer l'occupation des sols, joue un rôle déterminant pour tous ces aspects, entre autres.

De nombreuses évolutions mettent en exergue l'importance des politiques d'occupation des sols, qu'il s'agisse, tout récemment, de la formation puis de l'éclatement de bulles immobilières dans un certain nombre de pays de l'OCDE, de la montée en puissance de la production d'énergies renouvelables, des évolutions démographiques, des problématiques liées à la fourniture des services publics – notamment en matière de transport –, des préoccupations environnementales, des questions d'aménagement du territoire, de l'évolution des modes de vie, du tourisme ou des préoccupations croissantes quant à l'innocuité des aliments. Ces exemples illustrent les rapports étroits qui existent entre les politiques d'occupation des sols, le développement social et les évolutions et fluctuations macroéconomiques, pour les territoires urbains comme pour les territoires ruraux.

Les interactions qui s'exercent entre les institutions et les marchés peuvent fortement influencer sur l'offre de terrains ainsi que sur leur disponibilité, leur fonction et leur emplacement. L'une des grandes missions du système de planification consiste à trouver un équilibre entre le droit de propriété et l'intérêt général en conférant aux processus d'aménagement du territoire une traduction concrète. La planification de l'occupation des sols et les régimes fiscaux créent diverses incitations et désincitations dont les effets se manifestent sur les paysages. Il existe entre ces problématiques une interface complexe et souvent contentieuse, surtout aux marges des zones urbaines et rurales, dans les zones de réaménagement de friches et dans les secteurs marqués par l'exclusion sociale. Pour être efficace, toute intervention publique doit donc être soigneusement conçue. L'un des grands rôles de la planification de l'occupation des sols consiste à aborder et arbitrer activement ces conflits lorsqu'ils surgissent. Cela implique un effort important de dialogue et de communication à destination de la population, et donc une capacité de planification sous le signe de la collaboration et de la communication. L'aménagement s'exerçant sur plusieurs strates territoriales imbriquées, il est logique qu'il soit difficile de déterminer l'échelon administratif le plus adapté pour planifier, encadrer et mettre en œuvre. De plus, les modalités de la gouvernance des sols dépendent de l'histoire institutionnelle de chaque pays, et de la façon dont son système de droits de propriété et de planification de l'occupation des sols a évolué.

Au vu de l'importance de ces questions, le Comité des politiques de développement régional de l'OCDE (RDPC) et ses groupes de travail sur les politiques urbaines (WPURB) et sur les politiques rurales (WPRUR) ont entrepris un programme de recherche sur la gouvernance de l'occupation des sols. Les présentes études de cas consacrées à l'aménagement du territoire et à la planification de l'occupation des sols à Nantes Saint-Nazaire et à Clermont-Ferrand s'inscrivent dans une série d'études de cas sur l'occupation des sols qui seront publiées aux côtés d'un inventaire et d'une analyse des systèmes de planification de l'occupation des sols en vigueur dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

En France, l'aménagement du territoire et la planification de l'occupation des sols s'effectuent selon une philosophie de collaboration. Chaque région administrative fixe des objectifs généraux de développement durable qui sont contraignants pour les échelons administratifs inférieurs. À l'échelon des zones fonctionnelles – c'est-à-dire des zones au sein desquelles la population vit, travaille et se déplace – les communes et les intercommunalités sont encouragées à élaborer des plans d'urbanisme complets qui donnent une traduction concrète à ces objectifs stratégiques. Toutefois, c'est à l'échelon de la commune que les plans locaux d'occupation des sols sont élaborés et que les décisions en la matière se prennent. Certaines communes coopèrent en établissant des plans conjoints en matière d'occupation des sols. L'aménagement du territoire et la planification de l'occupation des sols s'insèrent donc, en France, au sein de rapports à plusieurs niveaux et plusieurs échelles qui impliquent un fort degré de coordination et de coopération entre les acteurs. Ces activités sont aussi plurisectorielles ; elles encouragent les responsables à réfléchir aux dimensions territoriales de problématiques telles que le développement économique, les transports, l'écologie et la qualité de l'air, afin d'élaborer des réponses coordonnées. Ces caractéristiques d'exhaustivité et de coordination font de la France un exemple de bonnes pratiques en matière d'aménagement pour les autres pays de l'OCDE.

## *Remerciements*

*La gouvernance de l'occupation des sols en France : études de cas pour Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire* est l'un des volets d'une vaste étude portant sur l'occupation des sols dans plusieurs pays de l'OCDE. Cette étude est menée par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE (GOV), dirigée par Rolf Alter, et par sa Division des politiques de développement régional, dirigée par Joaquim Oliveira Martins. Le présent rapport a été publié grâce à l'appui d'un partenaire institutionnel français : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Ce rapport a été coordonné par Tamara Krawchenko, sous la supervision de Rudiger Ahrend et de José Enrique Garcilazo. Il a été rédigé par Tamara Krawchenko, avec d'importantes contributions d'André Torre, directeur de recherche à l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) – AgroParisTech, et de David Freshwater, professeur spécialiste du financement et des politiques du développement rural au sein du Département d'économie agricole de l'Université du Kentucky.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à remercier sincèrement Arnaud Marty, chargé de mission développement rural communautaire au CGET, qui a assuré des fonctions de gestion de projet, de coordination et de validation. Le Secrétariat est reconnaissant pour la coopération et le soutien fournis par les nombreux responsables publics, experts et représentants d'associations de Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire qui ont participé à l'étude et offert leurs éclairages à l'équipe. Le Secrétariat tient tout particulièrement à remercier les équipes locales de Clermont-Ferrand (CGET) et de Nantes Saint-Nazaire (Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique) d'avoir préparé les ateliers, d'y avoir participé et d'avoir contribué aux questionnaires.

Le présent rapport a bénéficié des commentaires et de l'appui d'Isabelle Chatry, Guillaume Lecaros de Cossio, Élodie Isabel de Oliveira, Soo-Jin Kim, Karen Maguire et Abel Schumann, de la Division des politiques de développement régional. Le Secrétariat tient également à exprimer sa gratitude à Julian Jansen, urbaniste principal au sein du département de l'aménagement de la ville d'Amsterdam, qui a fourni des commentaires et assuré une validation. Enfin, le Secrétariat adresse tous ses remerciements à Justine Boulant, de la Division des politiques de développement régional, qui a produit plusieurs des cartes présentées, et à Pilar Philip et Cécile Cordoliani, qui ont préparé le présent rapport en vue de sa publication.





## *Table des matières*

<b>Acronymes et abréviations</b> .....	9
<b>Résumé</b> .....	11
<b>Évaluation et recommandations</b> .....	15
<b>Chapitre 1. Aménagement du territoire et planification de l’occupation des sols en France</b> .....	27
Le millefeuille de la gouvernance infranationale en France .....	29
Transfert de compétences et aménagement du territoire en France .....	36
Le renforcement de l’autonomie budgétaire des administrations locales .....	48
Les réformes récentes – clarification des responsabilités et renforcement des pouvoirs des régions .....	60
Permis d’aménager et contrôle .....	69
Principaux objectifs des politiques territoriales .....	75
Les grands défis de l’occupation des sols en France .....	78
Notes .....	80
Références .....	84
<b>Chapitre 2. Planification de l’occupation des sols dans l’agglomération de Clermont-Ferrand</b> .....	91
Clermont-Ferrand et son contexte .....	93
Multiplicité des niveaux de gouvernance et d’aménagement du territoire .....	105
Étapes critiques : Élaboration des plans et schémas d’occupation des sols et d’aménagement du territoire .....	113
Principaux défis et principales possibilités .....	127
Principales recommandations pour l’agglomération de Clermont-Ferrand .....	135
Notes .....	137
Références .....	139
<b>Chapitre 3. Planification de l’occupation des sols du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire</b> .....	143
Région Nantes Saint-Nazaire : Contrastes et pressions foncières .....	145
Multiplicité des niveaux de gouvernance et d’aménagement du territoire .....	160
Cohérence territoriale à l’échelle d’un territoire multiple .....	164
Principaux défis et principales possibilités .....	173
Principales recommandations pour Nantes Saint-Nazaire .....	179
Notes .....	181
Références .....	182

## Tableaux

1.1. Ratio d'autonomie financière des administrations locales, 2013 .....	56
1.2. Instruments fiscaux de gestion de l'aménagement.....	58
1.3. Avancement des SCoT.....	66
1.4. Évolution de l'artificialisation des sols par type de commune, en proportion de la superficie totale de la France, 2012.....	74
2.1. Emploi par secteur en pourcentage du total, Puy-de-Dôme et Clermont-Ferrand (2012).....	96
2.2. Prévisions de l'évolution de la population .....	99
2.3. Principaux indicateurs relatifs au logement pour le Puy-de-Dôme et les autres départements de la région, 1998-2010 .....	101
2.4. Taux des impôts locaux, Clermont Ferrand (2009-14) .....	125
3.1. Pourcentage d'emploi par secteur, Nantes et Saint-Nazaire, commune et intercommunalité, 2012 .....	149
3.2. Chiffres clés, Nantes et Saint-Nazaire, commune et intercommunalité, 2012.....	151
3.3. Principaux indicateurs du logement, Loire-Atlantique et autres départements de la région, 1998-2010 .....	153
3.4. Taux des impôts locaux, Nantes et Saint-Nazaire, 2009-14.....	173
3.5. Contributions au budget du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire.....	173

## Graphiques

1.1. Échelons administratifs en France.....	30
1.2. Anciennes régions françaises, avant 2016.....	35
1.3. Nouvelles régions françaises, 2016.....	35
1.4. Les cadres d'aménagement : L'ancien et le nouveau.....	64
2.1. Région Auvergne-Rhône-Alpes (France).....	93
2.2. Département du Puy-de-Dôme, région Auvergne-Rhône-Alpes .....	94
2.3. Évolution du taux de chômage, Auvergne et Puy-de-Dôme, 1982-2014.....	96
2.4. Le prix des logements et le revenu des ménages par agglomération (France, 2006).....	100
2.5. Principaux acteurs infranationaux et intercommunaux .....	107
2.6. Grand Clermont, département du Puy-de-Dôme.....	108
2.7. La Communauté d'agglomération clermontoise (CLERCO).....	109
2.8. Contribution des impôts locaux aux dépenses de fonctionnement, par habitant, commune de Clermont-Ferrand (2009-14) .....	125
3.1. Pays de la Loire.....	145
3.2. Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire .....	146
3.3. Historique des taux de chômage, Pays de la Loire, Loire-Atlantique, 1982-2014.....	150
3.4. Projections démographiques par intercommunalité, 2013-32 .....	151
3.5. Projections démographiques par tranche d'âge, 2009-30, Loire-Atlantique.....	152
3.6. Prix et accessibilité financière des logements, France, 2006 .....	153
3.7. Principaux acteurs infranationaux et intercommunaux .....	162
3.8. Protection des zones agricoles et naturelles péri-urbaines .....	166
3.9. Autonomie budgétaire croissante de Nantes et Saint-Nazaire .....	172

## Acronymes et abréviations

<b>ACSÉ</b>	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
<b>ALUR</b>	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
<b>CA</b>	Communauté d'agglomération
<b>CC</b>	Communauté de communes
<b>CESER</b>	Conseil économique, social et environnemental régional
<b>CGET</b>	Commissariat général à l'égalité des territoires
<b>CLERCO</b>	Communauté d'agglomération clermontoise
<b>COM</b>	Collectivité d'outre-mer
<b>CTAP</b>	Conférence territoriale de l'action publique
<b>CU</b>	Communauté urbaine
<b>DATAR</b>	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
<b>DDT</b>	Direction départementale des territoires du Puy-de-Dôme
<b>DDTM</b>	Direction départementale des territoires et de la mer
<b>DOO</b>	Document d'orientation et d'objectifs
<b>DRAAF</b>	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la région Auvergne-Rhône-Alpes
<b>DREAL</b>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<b>DTADD</b>	Directive territoriale d'aménagement et de développement durables
<b>EPA</b>	Établissement public d'aménagement
<b>EPCI</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPF-Smaf</b>	Établissement public foncier-syndicat mixte d'action foncière (Auvergne)
<b>EPFL</b>	Établissement public foncier local
<b>LAU</b>	Loi d'aménagement et d'urbanisme
<b>MAPTAM</b>	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
<b>OIN</b>	Opération d'intérêt national

<b>PADD</b>	Projet d'aménagement et de développement durable
<b>PAEN</b>	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
<b>PASER</b>	Projet d'action stratégique de l'État en région
<b>PDU</b>	Plan de déplacements urbains
<b>PLH</b>	Programme local de l'habitat
<b>PLU</b>	Plan local d'urbanisme
<b>PLUi</b>	Plan local d'urbanisme intercommunal
<b>POS</b>	Plan d'occupation des sols
<b>RNU</b>	Règlement national d'urbanisme
<b>SAFER</b>	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
<b>SAN</b>	Syndicat d'agglomération nouvelle
<b>SCoT</b>	Schéma de cohérence territoriale
<b>SIVOM</b>	Syndicat intercommunal à vocations multiples
<b>SIVU</b>	Syndicat intercommunal à vocation unique
<b>SRADDET</b>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<b>SRADDT</b>	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire
<b>SRCAE</b>	Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie
<b>SRCE</b>	Schéma régional de cohérence écologique
<b>SRIT</b>	Schéma régional des infrastructures et des transports
<b>SRU</b>	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
<b>ZAC</b>	Zone d'aménagement concerté
<b>ZNIEFF</b>	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
<b>ZRR</b>	Zone de revitalisation rurale

## Résumé

**En France, l'État s'est désengagé de la planification de l'occupation des sols au cours des dernières décennies, avec des transferts de compétences au profit des administrations infranationales.** L'État français fixe le cadre juridique applicable à la planification de l'occupation des sols ainsi que la politique de protection de l'environnement et les autres politiques connexes, et il joue un rôle central dans la planification et le financement des projets d'infrastructure, mais il n'adopte pas de plan national d'aménagement du territoire. Pour sa part, chaque région élabore un schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire qui énonce ses priorités d'action, et formule une vision stratégique pour l'aménagement de son territoire. De plus, elle influe sur les décisions relatives à l'occupation des sols par le truchement de la planification et du financement des grands projets d'infrastructure. Quant aux départements, qui s'intercalent entre le niveau de la région et celui de la commune, ils n'ont pas de rôle officiel en matière de planification de l'occupation des sols. Les communes ou les intercommunalités (regroupements de communes) élaborent des plans locaux d'occupation des sols et approuvent les permis de construire. Il s'agit donc d'acteurs déterminants sur le plan de la mise en œuvre.

**La France est en train de mener à bien de vastes réformes territoriales qui confèrent aux régions un rôle plus important en matière d'aménagement.** Les régions sont devenues les principaux acteurs de l'aménagement stratégique du territoire et du développement durable. Les plans adoptés à l'échelon administratif inférieur doivent désormais être conformes aux nouveaux schémas régionaux obligatoires, lesquels fusionnent les trois schémas sectoriels existants (en matière de transports ; d'écologie ; et de climat, d'air et d'énergie) et devront englober, en 2017 au plus tard, un schéma de gestion des déchets. En outre, les réformes territoriales récentes précisent le partage des responsabilités entre les échelons infranationaux, réduisent le nombre de zones métropolitaines et fusionnent certaines régions. Le nouveau régime d'aménagement fixe d'ambitieux objectifs de développement durable qui exigent un effort important de coordination entre les territoires fonctionnels.

**La planification conjointe de l'aménagement du territoire et de l'occupation des sols gagne en importance, et de nouvelles institutions ont été créées pour mettre en œuvre ces plans.** Le système administratif français est connu pour ses strates multiples – d'où la notion fréquemment évoquée de « millefeuille territorial ». Face à cette situation, les communes françaises ont la possibilité de s'associer pour traiter certaines problématiques communes et pour résoudre les conflits. Les communes sont encouragées à adopter des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ainsi que des schémas de cohérence territoriale (SCoT), l'objectif étant d'assurer une cohérence entre les politiques sectorielles (en matière de logement, de mobilité, d'implantation d'entreprises, d'environnement et de paysages) mais aussi, et de façon explicite, de lutter contre la suburbanisation et la périurbanisation. Dans les deux zones couvertes par les présentes études de cas (agglomération de Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire), des entités

de coopération intercommunale ont été créées pour élaborer des stratégies économiques et territoriales communes. Coordonner l'aménagement à cette échelle présente de nombreux avantages. Toutefois, il existe un risque que l'impact de ces plans stratégiques soit faible dans les communes où l'adhésion ou les capacités locales sont limitées. De plus, en raison du consensus nécessaire à l'élaboration des plans, certaines des problématiques les plus importantes, mais aussi les plus contestées, peuvent en être écartées.

**Le système français d'aménagement a adopté une démarche globale et intégrée.** Cette démarche présente de nombreux avantages : elle est plurisectorielle et permet d'aborder des questions complexes et interconnectées à une échelle plus grande et mieux adaptée. Toutefois, le succès de cette démarche dépend, en grande partie, des institutions qui élaborent les plans, et des capacités des communes et des intercommunalités s'agissant de les mettre en œuvre. Ces capacités représentent l'un des plus grands défis actuels du système d'aménagement.

### Principales recommandations

**Renforcer l'autorité politique et la visibilité des entités chargées de l'aménagement du territoire.** L'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCoT) peut constituer un processus long et compliqué. Dans les deux zones faisant l'objet des études de cas, la population a été peu associée à ces schémas. Il existe donc un risque de captation par des groupes d'intérêt. Il faudrait déployer d'importants efforts pour informer les habitants de ce processus et de ses conséquences sur leur cadre de vie. Pour réussir à plus long terme, ces entités doivent être visibles et compréhensibles pour le citoyen dans tous les domaines où elles interviennent.

**Renforcer les capacités des petites communes.** Le schéma de cohérence territoriale fixe des objectifs ambitieux en matière de développement durable. Toutefois, l'interprétation de ce qui est « durable » peut varier considérablement selon les territoires et les contextes. Ces instruments ne sont pas politiquement neutres, et l'asymétrie sur le plan du capital humain, financier ou politico-institutionnel peut entraîner de réelles disparités dans l'aptitude des divers acteurs concernés à suivre les schémas, à les évaluer et à les mettre en œuvre. Pour que les objectifs ambitieux du nouveau schéma régional et des schémas de cohérence territoriale puissent se réaliser, il faudra un effort important de renforcement des capacités des acteurs dotés de capacités limitées, et notamment des petites communes. Un tel effort permettra d'éviter que des schémas toujours plus plurisectoriels et intégrés à l'échelle de zones fonctionnelles élargies soient mal mis en œuvre en pratique.

**Renforcer le suivi et la gestion des zones périurbaines.** Les zones périurbaines françaises aiguisent de nombreux appétits en matière d'aménagement, et ce sont elles qui suscitent le plus grand nombre de conflits quant à l'occupation des sols (c'est-à-dire de procédures de contestation des plans et des décisions d'aménagement). Aussi bien les SCoT que les PLUi peuvent contribuer à faire face au nombre important de demandes et de conflits touchant à ces zones. Toutefois, il existe un risque que ces documents, à force de chercher à concilier des intérêts multiples, n'abordent pas certains des défis les plus délicats et potentiellement explosifs. De plus, les territoires périurbains peuvent se retrouver en situation de faiblesse dans de telles négociations. Il est important que ces territoires soient reconnus en tant que tels, et non pas simplement comme des zones d'influence ou de transition. Il faudrait redoubler d'efforts s'agissant de suivre et d'évaluer l'évolution de l'occupation des sols sur ces territoires, et pour que les communes et les acteurs de l'aménagement mutualisent leurs bonnes pratiques.

**Combiner les incitations réglementaires et économiques pour remplir les objectifs d'aménagement.** Dans le SCoT de l'agglomération de Clermont-Ferrand comme dans celui de Nantes Saint-Nazaire, on trouve des objectifs de densité visant à instaurer une forme urbaine plus compacte et durable. Pour ces deux territoires, il sera très difficile d'atteindre ces objectifs en s'appuyant uniquement sur des instruments de planification de l'occupation des sols. Il faudrait recourir à un éventail plus large d'outils et d'incitations budgétaires pour favoriser un habitat à plus forte densité permettant d'accueillir plus d'habitants sur une surface donnée. De même, il faudrait que Clermont-Ferrand recoure à des outils budgétaires pour favoriser le réaménagement de friches plutôt que l'aménagement de sites vierges. C'est particulièrement important du fait de la tendance actuelle à l'augmentation de l'autonomie budgétaire, qui intensifie la nécessité d'enranger des recettes fiscales à l'échelon local et encourage ainsi l'étalement urbain.

**Renforcer la coordination verticale.** Il est très important d'améliorer les dispositifs de dialogue entre les niveaux d'administration afin d'aider les responsables publics à tirer des enseignements des actions menées. Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui viennent d'être instaurées sont importantes à cet égard. Elles rassemblent l'ensemble des autorités régionales et locales, sous la présidence du président du conseil régional, pour favoriser une action coordonnée et pluridisciplinaire. Le système d'aménagement ayant connu de nombreux bouleversements ces dernières années, des dispositifs supplémentaires de coordination verticale sont nécessaires pour aider les territoires à s'adapter aux nouvelles exigences.





## Évaluation et recommandations

### Vers une planification globale et coordonnée de l'aménagement du territoire et de l'occupation des sols, dans le cadre d'une stratégie générale de développement durable

---

*Si la planification de l'occupation des sols est, en bout de chaîne, mise en œuvre à l'échelon local, les plans correspondants sont de plus en plus influencés par des textes législatifs et réglementaires et par des dispositifs d'incitation financière adoptés par les échelons administratifs supérieurs*

---

La France est un État unitaire doté d'une administration nationale forte qui continue d'exercer un contrôle direct sur les décisions des administrations infranationales, tout en leur confiant toujours plus de responsabilités. La France compte, à son échelon administratif le plus bas, 35 855 communes. Ce nombre élevé de communes, de taille modeste pour la plupart, confère aux élus locaux une grande proximité avec les citoyens. Au-dessus des communes, on trouve plusieurs strates administratives infranationales dotées de dirigeants élus au suffrage direct ou indirect. Toutefois, la France est également dotée de préfets qui représentent directement l'État à tous les échelons administratifs infranationaux afin de contrôler les décisions des élus.

En matière d'occupation des sols, la rédaction des textes qui encadrent concrètement l'utilisation des parcelles relève, en dernière analyse, de la responsabilité des communes, c'est-à-dire de l'échelon administratif le plus bas. Il appartient à chaque commune d'adopter ces textes, parce que l'on considère que la commune est l'administration la mieux placée pour comprendre en quoi une modification de l'occupation des sols pour une parcelle peut influencer sur les parcelles voisines, et pour trouver un équilibre entre des intérêts locaux concurrents. Cependant, si les communes assument la responsabilité technique de la définition de l'occupation des sols, leurs décisions sont, de plus en plus, influencées et contraintes par un certain nombre de facteurs : les directives de l'Union européenne, les textes législatifs et réglementaires nationaux, les schémas d'aménagement des autorités régionales et les politiques d'aménagement des organisations intercommunales. De plus, les communes peuvent céder à l'échelon intercommunal leur pouvoir de décision en matière d'occupation des sols.

L'administration nationale continue de jouer un rôle dans les décisions locales, y compris en matière d'occupation des sols, dans certains cas. Les préfets, dont les compétences se chevauchent avec celles des assemblées locales élues, peuvent encore exercer beaucoup d'influence, notamment dans les communes de petite taille et rurales, lesquelles ne peuvent compter que sur un nombre limité d'agents spécialisés et sur des conseillers municipaux à temps partiel. De plus, il est courant pour les députés français de détenir également un mandat électif local. Par conséquent, les parlementaires sont très impliqués dans les décisions locales, davantage que s'ils ne détenaient qu'un mandat national.

---

*En France, l'aménagement du territoire fait intervenir de multiples niveaux d'administration et une pléthore d'organisations interinstitutionnelles*

---

À l'échelon infranational, chaque strate administrative a des compétences propres. Il existe trois échelons administratifs : la région, le département et la commune, qui sont dotés de compétences précises conférées par des textes nationaux. Par le passé, il y avait un chevauchement important des responsabilités, et la hiérarchie des pouvoirs entre ces différents échelons administratifs n'était pas claire : les administrations de rang supérieur pouvaient adopter des politiques, mais celles-ci n'étaient pas contraignantes pour les administrations de rang inférieur. Un texte récent a tout à la fois défini une nouvelle répartition des responsabilités et précisé la hiérarchie à respecter.

La France continue d'abriter un nombre très important de petites communes. En France, toutes les administrations de même échelon ont les mêmes pouvoirs, quelle que soit leur taille. En principe, Paris n'a pas plus de pouvoirs, en tant que commune, qu'une commune rurale de 500 habitants. Si la France a pris des mesures pour réduire le nombre de ses régions afin de réaliser des économies d'échelle, elle n'a pas procédé de même pour ses communes. De plus, à un échelon administratif donné, une administration locale ne peut pas imposer ses souhaits à une autre. Or, au sein d'une économie moderne, les frontières de la commune ne correspondent plus à celles de l'activité économique, et elles ne coïncident certainement pas avec des démarcations d'ordre environnemental ou écologique. La France n'ayant pas opté pour des fusions de communes à grande échelle, un autre dispositif de gouvernance est nécessaire pour favoriser une action coordonnée sur un territoire géographique plus vaste. Il existe, par conséquent, un nombre croissant d'entités administratives qui n'ont pas le statut officiel d'échelon administratif, mais qui ont été créées d'un commun accord par des administrations infranationales pour assurer des missions spécifiques.

Les plus courants de ces dispositifs sont les accords intercommunaux dans le cadre desquels un certain nombre de communes décident de créer une entité à laquelle elles délègueront des pouvoirs et des ressources pour agir en leur nom à toutes, notamment en matière d'aménagement du territoire. Avec les réformes récentes, le gouvernement français offre aux communautés de communes davantage de possibilités de renforcer leur coopération en créant des dispositifs d'intercommunalité plus complexes et dotés de pouvoirs plus larges pour tirer parti des possibilités et faire face aux difficultés. Ces dispositifs englobent tout un éventail de nouvelles organisations qui élaborent des plans et prennent des initiatives dans l'intérêt collectif de leurs membres. Il est important de noter qu'il s'agit là de dispositifs sur la base du volontariat, qui ne fonctionnent bien que s'ils sont gérés de façon à ce que toutes les communes participantes considèrent qu'elles y trouveront leur intérêt.

---

*La France est passée, pour la planification de l'occupation des sols, d'objectifs axés sur le développement économique à une démarche plus globale intégrant des objectifs sociaux et environnementaux*

---

Dans tous les pays, les politiques d'aménagement du territoire répondent à une logique. En France, cette logique a longtemps été celle de « l'économie régionale » : l'aménagement du territoire visait à répondre à un large éventail d'objectifs d'ordre socioéconomique et, tout particulièrement, à corriger les disparités régionales sur le plan de la richesse, de l'emploi et de la situation sociale. Toutefois, on est en train de passer à une démarche plus globale et intégrée mettant davantage l'accent sur la coordination territoriale, grâce à une hiérarchie de plans, que sur le développement économique en soi.

Dans le cadre de la planification de l'occupation des sols, on cherche désormais également à protéger l'environnement et à restreindre l'étalement urbain afin de limiter les effets des changements climatiques. De plus, certains aspects du processus de planification visent à favoriser la cohésion sociale. Cette évolution a compliqué les objectifs de la planification, parce que des arbitrages entre ces divers objectifs peuvent s'imposer, et parce que les différents échelons administratifs infranationaux peuvent attribuer des poids différents aux divers objectifs des plans d'occupation des sols.

---

*Les réformes récentes en matière d'organisation territoriale et d'aménagement font des régions les acteurs phares de la stratégie d'aménagement du territoire et de développement durable*

---

Le rôle et les pouvoirs des régions ont récemment été renforcés par rapport à ce qu'ils étaient il y a une dizaine d'années. En novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté une loi visant à faire passer le nombre de régions de 22 à 13 en 2016 au plus tard. Cette loi a également réduit les chevauchements entre les compétences des régions et celles des départements, afin de leur conférer des pouvoirs spécifiques et exclusifs. S'agissant de l'aménagement du territoire, les régions poursuivront des stratégies intégrées d'aménagement et de développement économique au sens large ; de leur côté, les départements se chargeront d'assurer des services de développement social ainsi que des services annexes ; quant aux communes, elles se chargeront des plans d'occupation des sols et des services publics locaux.

Dans ce nouveau dispositif, les schémas régionaux s'imposent désormais aux échelons administratifs inférieurs. Alors que, par le passé, les schémas régionaux ne comportaient que des orientations et stratégies indicatives pour les départements et les communes, les échelons administratifs inférieurs sont tenus de se conformer aux nouveaux schémas régionaux d'aménagement (SRADDET). La nouvelle législation remplace les éléments essentiels des trois schémas sectoriels régionaux (en matière de transports ; d'écologie ; et de climat, d'air et d'énergie) et contraint chaque région à adopter, de plus, un schéma spécifique de prévention et de gestion des déchets avant la fin 2017. Chaque région a jusqu'au 31 décembre 2018 pour adopter un SRADDET. Les plans locaux d'occupation des sols devront se conformer à la logique du schéma régional une fois que celui-ci sera entré en vigueur.

---

*L'aménagement étant devenu plus complexe, la commune est désormais une unité trop petite pour l'assurer dans de bonnes conditions ; toutefois, la fusion de communes est généralement perçue comme politiquement inacceptable*

---

La France s'est récemment dotée d'une structure d'aménagement plus coordonnée et hiérarchisée. Dans le cadre des réformes récentes de l'aménagement, elle a : transféré davantage de compétences aux administrations infranationales ; précisé quel niveau d'administration était responsable des différentes décisions ; et contraint les échelons infranationaux inférieurs à suivre la structure des schémas établis par les échelons infranationaux supérieurs. Avant ces changements, il n'y avait qu'une coordination limitée entre les différents plans d'occupation des sols, et rien n'obligeait ces plans à s'imbriquer au sein d'une hiérarchie. Les exigences contradictoires qui découlaient de cette situation ont débouché sur des conflits d'occupation des sols, surtout aux frontières des communes.

La plupart des communes comptent moins de 5 000 habitants et couvrent un territoire restreint. Toutefois, leurs plans d'occupation des sols peuvent produire des incidences allant bien au-delà de leur territoire propre, en termes de retombées environnementales

comme en cas d'incompatibilité des différentes décisions prises en la matière. Le recours, sur la base du volontariat, à des accords intercommunaux permet à différentes communes de convenir d'un plan d'occupation des sols couvrant un territoire plus large et réduisant les risques de conflit. Le nombre d'accords intercommunaux a augmenté, et il en va de même du nombre de thèmes couverts. Les dispositifs mis en place peuvent être à vocation unique ou à vocations multiples, et il existe désormais des montages complexes dans le cadre desquels certaines entités intercommunales concluent, en plus, des accords les unes avec les autres afin d'élargir la portée de leur action. Ces dispositifs offrent beaucoup de souplesse et une méthode ciblée de coordination des intérêts communs. Toutefois, ils sont de plus en plus nombreux et de portée de plus en plus large, et il est important que tous les participants voient l'intérêt d'y participer. Ils sont donc complexes à négocier.

---

*Face à des plans d'aménagement du territoire et d'occupation des sols toujours plus complexes et multi-niveaux, les petites communes ont besoin de renforcer leurs capacités si elles veulent se faire entendre*

---

Le rôle de supervision de l'État a évolué avec la décentralisation, mais il demeure. La planification de l'occupation des sols a gagné en complexité, et les objectifs des différents niveaux d'administration sont devenus moins convergents. Il est d'autant plus important que les plans d'occupation des sols soient cohérents à l'échelle d'un territoire plus large que celui de la commune. Beaucoup d'autres pays de l'OCDE ont forcé des communes à fusionner. La France, pour sa part, a choisi de maintenir une forte vie démocratique locale, avec des communes géographiquement compactes et indépendantes. Cela signifie que la coordination ne peut se faire que par le truchement d'accords volontaires, qui peuvent être difficiles à conclure, parce qu'ils doivent être structurés de façon à ce que chaque participant y trouve son compte. Quand ces partenariats sont couronnés de succès, ils peuvent susciter une forte adhésion locale.

Les communes concluent tout un éventail d'accords contraignants avec d'autres communes, même si ces accords peuvent limiter la latitude dont elles disposent pour faire des choix en toute indépendance. Pour qu'une commune renonce à une part de cette latitude, il faut qu'elle considère que l'accord en vaut la peine. En matière de planification commune de l'occupation des sols, les avantages peuvent tenir, en fonction du dispositif d'intercommunalité mis en place, à la délégation de pouvoirs supplémentaires par les échelons administratifs supérieurs ou à l'accès à des fonds supplémentaires pour les communes participantes.

La coordination peut permettre aux communes de mieux gérer l'implantation géographique des constructions de logements. Les communes peuvent ainsi veiller à ce que des infrastructures soient construites là où elles sont nécessaires, et mieux planifier l'expansion des services publics. De plus, des plans intercommunaux peuvent être d'une importance cruciale pour permettre à une commune de respecter les textes environnementaux adoptés à des échelons supérieurs sur des sujets intéressants de multiples municipalités, tels que la gestion des bassins hydrographiques ou l'évacuation des déchets solides. L'activité économique ne respectant pas, elle non plus, les frontières administratives locales, les accords intercommunaux peuvent jouer un rôle déterminant dans l'action menée pour accroître l'emploi et le revenu, avec l'adoption de plans d'aménagement permettant d'améliorer la qualité de vie au sein d'une zone géographique plus vaste.

Toutefois, dans les territoires caractérisés par un niveau faible d'engagement civique ou par un fort déséquilibre entre les intérêts et les capacités des communes concernées, les accords intercommunaux sont difficiles à mettre en place et peuvent s'en tenir à une

gamme étroite de fonctions, ce qui limite leur efficacité. En particulier, les communes et les intercommunalités des zones rurales et montagneuses risquent de se heurter à des contraintes de capital – financier, humain, social et institutionnel – qui peuvent limiter leur poids dans l’élaboration du SCoT, puis dans sa mise en œuvre. Une réponse doit donc être apportée sur le plan du renforcement des capacités pour que toutes les autorités locales présentent les capacités, les ressources et le niveau d’adhésion nécessaires pour réaliser les objectifs d’aménagement au moyen des outils en place.

Les agences d’urbanisme jouent un rôle crucial s’agissant d’aider les territoires à relever les défis liés à la complexité croissante des plans d’aménagement du territoire et d’occupation des sols. Ces agences proposent des conseils et des expertises sur les problématiques liées à l’urbanisme et à la gestion des sols, et elles élaborent les documents d’urbanisme. Elles constituent des centres d’expertise en matière d’aménagement du territoire et sont rassemblées au sein d’une fédération nationale qui diffuse de bonnes pratiques, suit les grandes évolutions du secteur et livre des avis sur les grands débats nationaux et européens relatifs à la politique urbaine et à l’aménagement du territoire. Ces agences jouent un rôle crucial en tant qu’experts. Toutefois, il existe un risque que le processus de planification devienne, par certains de ses éléments, un exercice technocratique détaché des objectifs et des aspirations des territoires, alors même que ces agences ne rendent aucun compte aux territoires dans le cadre des processus démocratiques locaux. En concertation avec les administrations locales, ces agences doivent trouver un équilibre délicat permettant aux processus de planification – bien que toujours plus sophistiqués sur le plan des outils et des analyses – de rester profondément ancrés dans les territoires locaux, et suffisamment lisibles pour que les acteurs locaux puissent véritablement y participer.

---

*Pour atteindre leurs objectifs économiques, environnementaux, sociaux et d’aménagement, il faudrait que les municipalités françaises recourent à un éventail plus large d’instruments budgétaires*

---

Depuis une dizaine d’années, les administrations locales françaises gagnent en autonomie budgétaire. Les transferts en provenance de l’État ont baissé et devraient continuer de se réduire à brève échéance, et les administrations locales gèrent davantage de ressources propres. Toutefois, pour s’adapter à cet environnement, elles doivent tenir compte de plusieurs contraintes : le ratio de leurs ressources propres sur leurs ressources totales (hors emprunt) ne peut pas être inférieur à des seuils fixés en 2003 (règle de « l’autonomie financière ») ; de plus, légalement, les administrations locales n’ont pas le droit de présenter un déficit budgétaire, et elles ne peuvent emprunter que pour financer des investissements futurs – ce qu’elles font de plus en plus souvent.

On attend des administrations locales qu’elles réduisent leurs frais de fonctionnement, qu’elles renvoient à la baisse leurs investissements, qu’elles mutualisent des services et qu’elles se procurent davantage de ressources grâce aux impôts locaux. Or, l’augmentation des impôts locaux est limitée par des seuils fixés par l’État, et elle peut être très impopulaire auprès de la population locale. Pour l’heure, les communes s’appuient beaucoup sur l’imposition du foncier bâti et, pour élargir leur assiette fiscale à défaut de pouvoir augmenter les taux d’imposition, elles sont de plus en plus tentées d’encourager de nouveaux projets de construction de logements ou d’aménagement de zones d’activité, y compris dans des zones suburbaines ou périurbaines. Une telle démarche est généralement contraire aux objectifs d’aménagement du territoire. De plus, un certain nombre d’exonérations temporaires ou permanentes peuvent être accordées pour tous les types d’impôts locaux, et certaines de ces exonérations peuvent saper les

politiques d'occupation des sols. Les administrations locales recourent peu aux autres instruments budgétaires qui pourraient faire évoluer dans le bon sens l'occupation des sols et les comportements (en accroissant la densité ou en favorisant l'aménagement des zones de friche plutôt que des zones vierges, par exemple). De même, les administrations locales s'appuient insuffisamment sur leur aptitude à moduler les taxes sur les nouvelles constructions peu denses, alors même qu'un certain nombre de mesures visant à favoriser l'accès à la propriété encouragent de façon indue les nouvelles constructions, au détriment des rénovations. Cela contribue également à l'étalement urbain.

Il faudrait permettre aux communes françaises de s'appuyer sur un éventail plus large d'instruments budgétaires pour atteindre leurs objectifs économiques, environnementaux, sociaux et d'aménagement. À l'heure actuelle, c'est la taxe foncière sur les propriétés bâties qui génère la plus grande part des recettes, suivie de la taxe d'habitation, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, de la cotisation foncière des entreprises et, enfin, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il existe de nombreux autres instruments budgétaires sur lesquels les administrations locales pourraient s'appuyer au service de leurs objectifs d'aménagement du territoire – des dispositifs permettant de récupérer les plus-values foncières, par exemple.

## Agglomération de Clermont-Ferrand — aménager dans un contexte de changement d'échelle territoriale

---

*La stratégie actuelle consiste à accroître les dimensions de l'économie locale afin de la rendre plus attractive pour les investisseurs, en rassemblant le centre urbain et les communes voisines au sein d'une métropole plus vaste*

---

Clermont-Ferrand est une zone métropolitaine de taille moyenne qui s'emploie à restructurer son économie. La zone métropolitaine est dominée par la ville de Clermont-Ferrand, qui est dotée d'une forte assise industrielle liée, en grande partie, à son rôle de siège du fabricant de pneus Michelin. Si le siège de la société est resté à Clermont-Ferrand, la plus grande part de l'activité de fabrication de pneus a désormais quitté la région. En 2016, en raison de la réforme des régions françaises, Clermont-Ferrand a perdu son rôle de capitale de la région de l'Auvergne, laquelle a fusionné avec la région Rhône-Alpes. C'est la ville de Lyon qui a été désignée comme capitale de la région issue de la fusion. Cette réforme s'est traduite par une baisse du nombre d'emplois directs dans l'administration publique et, de plus, pourrait réduire l'attractivité future de la ville comme lieu d'implantation pour les entreprises privées. De plus, la région est quelque peu désavantagée sur le plan de la connectivité, avec un aéroport de petite taille et des liaisons ferroviaires limitées. Comme beaucoup d'agglomérations de taille similaire ayant connu des évolutions comparables au sein de la zone OCDE, l'agglomération de Clermont-Ferrand ne peut s'appuyer sur aucune stratégie évidente pour se définir un nouveau rôle économique.

Clermont-Ferrand s'emploie actuellement à mettre en place un système plus robuste d'articulations intercommunales, l'objectif étant d'accroître la taille du « Grand Clermont » afin que celui-ci soit considéré comme une plus grande agglomération urbaine à l'échelle européenne. La stratégie consiste à rendre la région plus visible et plus attractive pour les investisseurs potentiels, afin d'accéder à un nouveau rôle économique. La ville présente un certain nombre d'atouts, avec de bonnes universités et une grande richesse culturelle locale. Elle compte également de nombreuses friches industrielles qui pourraient trouver de nouveaux usages. Ses principales faiblesses

sont sa situation géographique relativement périphérique, au sein d'une topographie semi-montagneuse, et la faiblesse de ses liaisons aériennes et ferroviaires.

---

*La périurbanisation et l'abandon d'exploitations agricoles constituent des menaces*

---

Située dans le Massif central, au sein d'une topographie montagneuse, la ville de Clermont-Ferrand fait face à des difficultés particulières en matière de transport et d'occupation des sols. Les terres agricoles qui entourent la ville sont productives si elles sont situées sur des terrains plats et fertiles, et improductives si elles sont situées sur des terrains vallonnés et moins fertiles. Du point de vue de l'occupation des sols, les deux grands défis consistent à essayer de limiter la conversion des rares terrains plats et productifs tout en ralentissant le phénomène d'abandon des terrains vallonnés de moindre qualité. S'agissant du premier défi, la conversion de ces terrains intervient sous la pression de la recherche de lots pour de nouvelles constructions de logements suburbains. Si les pertes ne sont pas particulièrement significatives sur le plan de l'emploi et de la production agricole, les implications sont considérables sur le plan de l'agrément des paysages. Or, ce préjudice porté aux paysages est considéré comme porteur de conséquences négatives pour un secteur du tourisme qui, pour sa part, est en progression. De plus, on craint que la poursuite de la construction de nouveaux logements en dehors du centre urbain ne soit préjudiciable à la ville.

---

*Au vu de sa situation, Clermont-Ferrand semble avoir choisi la meilleure des options en présence, mais l'exécution du plan n'est pas optimale*

---

Pour être couronnés de succès, les accords intercommunaux doivent être structurés de manière à procurer des avantages à tous les participants. La stratégie d'aménagement du territoire de l'agglomération se fonde sur un nombre croissant d'accords intercommunaux qui visent à produire deux effets. Le premier est d'améliorer la coordination locale afin de mieux tirer parti des pistes de développement du territoire. Le deuxième est de faire en sorte que les acteurs extérieurs à la région prennent en considération non pas la seule ville de Clermont-Ferrand, mais l'ensemble de la métropole. Les activités traditionnelles dont Michelin est un exemple ont cessé d'être la principale source de prospérité locale ; par conséquent, les administrations locales doivent, plus que jamais, être proactives et ne pas se reposer sur le secteur privé pour tirer la croissance. Cela implique de renforcer la coopération entre les communes, parce que le marché local du travail dépasse largement les frontières administratives de la ville. Si la ville de Clermont-Ferrand domine l'économie locale, ce qui rend sa prospérité cruciale pour celle de l'ensemble des autres communes, la stratégie actuelle paraît trop structurée à l'avantage du centre urbain, sans efforts pour montrer les avantages que les communes environnantes pourraient en tirer.

De plus, Clermont-Ferrand nourrit l'ambition de nouer des liens avec d'autres villes plus éloignées afin de créer une agglomération encore plus vaste. Clermont-Ferrand a perdu son statut de capitale de région, et n'est plus que la troisième ville d'une nouvelle région beaucoup plus vaste qu'auparavant. Elle court donc le risque d'être marginalisée par les villes de Lyon et Grenoble, qui abritent, l'une comme l'autre, une population beaucoup plus nombreuse. Pour gagner en poids aussi bien au sein de sa région qu'au sein du pays, Clermont-Ferrand a pour stratégie de mettre en avant sa métropole élargie comme unité de référence pour les entreprises et les échelons administratifs supérieurs. L'idée est que, si Clermont-Ferrand est perçue comme une agglomération urbaine de taille importante, elle gagnera en attractivité pour les investisseurs.

---

*Davantage d'outils et d'incitations sont nécessaires pour répondre aux objectifs de densité et de revitalisation urbaines et pour développer les aménités rurales pour les touristes et les résidents*

---

L'étalement urbain vers les communes voisines pèse sur l'aptitude de la ville à attirer des investissements axés sur le réaménagement. Il existe de nombreux lots vacants sur le territoire de la ville, mais les projets récents de construction de logements ou de zones d'activité se situent à l'extérieur du centre urbain, souvent dans des communes voisines. Parce que les communes françaises n'ont pas le droit de dicter leur conduite à leurs homologues, Clermont-Ferrand s'appuie sur des accords intercommunaux pour mener à bien une stratégie conjointe d'aménagement du territoire visant à orienter tous les nouveaux projets vers le centre-ville. L'idée d'une ville compacte est indéniablement conforme à la philosophie française de l'urbanisme, mais les communes voisines n'ont intérêt à renoncer à accueillir de nouveaux aménagements que si la stratégie visant à faire de Clermont-Ferrand une plus grande agglomération permet d'attirer des investissements qui, à terme, leur apporteront des retombées bénéfiques.

Les schémas actuels d'aménagement pour la métropole accordent une place importante à l'atténuation des incidences négatives pour l'environnement. Favoriser un développement compact s'inscrit dans cette démarche, tout comme maintenir l'exploitation des terres agricoles existantes et protéger les espaces naturels vallonnés, qui présentent un intérêt touristique. La région est dotée d'une topographie montagneuse attrayante, mais l'intérêt agricole des terrains est marginal, et certains sont abandonnés. Or, la cessation de l'exploitation d'un terrain entraîne des changements importants sur le plan écologique, qui réduisent la valeur des montagnes en tant qu'aménités. Toutefois, la politique d'aménagement ne semble offrir aucune solution évidente face à ce problème. D'un autre côté, les possibilités d'étendre les activités agricoles sur les terres arables de la vallée et de la plaine sont faibles, car l'espace est limité.

Les objectifs d'aménagement poursuivis pour les sites urbains et ruraux seront plus faciles à atteindre si plusieurs outils et incitations sont combinés afin de favoriser la densité, de réaménager les friches, de protéger les terres agricoles et de développer les aménités pour les résidents et les touristes. On peut envisager, à cet égard, des dispositifs de récupération des plus-values foncières, de primes à la densité, d'incitation au réaménagement de friches et de développement commun, si nécessaire.

## **Nantes Saint-Nazaire — Préserver la qualité de vie et protéger l'environnement dans un contexte de croissance**

---

*Nantes Saint-Nazaire est une zone prospère et dynamique ; à l'avenir, son succès dépendra de son aptitude à maintenir la qualité de vie qui a nourri son économie résidentielle*

---

Nantes Saint-Nazaire est une agglomération prospère qui, du point de vue de sa taille, se situe dans la fourchette haute des agglomérations moyennes ; elle compte deux centres urbains distincts qui, après avoir été des concurrents directs, ont uni leurs forces lors des dernières décennies. Une rivalité historique a opposé les chantiers navals et les installations portuaires des deux villes le long de l'estuaire de la Loire. Les chantiers navals et la plupart des installations portuaires ont fini par se concentrer à Saint-Nazaire, mais la construction navale s'est avérée être une activité très cyclique et, si le transport maritime reste important, l'activité est désormais centrée sur les marchandises en vrac et sur un terminal méthanier. Nantes a réussi une transition qui lui a permis de passer de



l'industrie lourde à des services avancés aux producteurs et à des activités de recherche-développement, tandis que Saint-Nazaire a diversifié ses capacités industrielles, dépassant le seul secteur maritime pour se doter d'une activité aérospatiale. Une restructuration économique réussie a entraîné une expansion démographique rapide, tirée par une augmentation du nombre de postes bien rémunérés à pourvoir, par la richesse de la région en aménités naturelles et par sa relative proximité avec Paris. Sous l'effet de ces évolutions, la région doit faire face à de nouvelles problématiques liées à l'occupation des sols.

Dans ce contexte d'expansion économique et démographique rapide d'une zone dotée d'un écosystème fragile au sein duquel l'eau joue un rôle important, une démarche plus coordonnée d'aménagement du territoire s'impose. Les nouveaux résidents sont, dans une proportion importante, de jeunes parents qui souhaitent occuper une maison individuelle ; les retraités en quête d'un logement adapté à leurs besoins constituent un autre groupe important. Ces deux groupes se sont souvent tournés vers des constructions en zone suburbaine, alimentant ainsi la croissance des communes environnantes. Les nouveaux logements ont menacé l'équilibre de zones humides fragiles, et compliqué les questions liées aux transports et aux infrastructures, d'autant qu'il est complexe d'aménager un estuaire. De son côté, Nantes, en particulier, a souhaité réaménager les friches industrielles situées dans son centre urbain, en bordure du fleuve. Face à ces problématiques, il a fallu mettre en place une série d'entités intercommunales chargées de définir des schémas d'aménagement acceptables par tous.

Les acteurs de l'ensemble de la zone s'accordent à considérer que sa croissance future dépendra, en grande partie, de son aptitude à préserver son éventail unique d'aménités liées à l'eau. Il existe un fort consensus en faveur d'une poursuite de la croissance économique et démographique, et l'on a conscience que la préservation des aménités actuelles sera d'une importance cruciale au service de cette ambition. La zone bénéficie d'atouts liés à son emplacement, mais beaucoup de zones de taille similaire présentent des profils comparables. Ce qui distingue Nantes Saint-Nazaire, c'est l'agrément de l'estuaire de la Loire et de la côte atlantique voisine. Or, tout surpeuplement ou aménagement inadapté pourrait entamer cet agrément. Il est donc important que toutes les communes de la zone conviennent d'un schéma commun d'aménagement permettant de trouver un équilibre entre la protection de l'environnement, l'accès aux aménités naturelles et la croissance.

---

### *La stratégie d'aménagement adoptée vise à trouver un équilibre entre la croissance démographique et la protection de l'environnement*

---

En sachant trouver un terrain d'entente et coopérer en matière de développement économique, Nantes et Saint-Nazaire ont montré qu'il était possible de concevoir des accords intercommunaux bénéficiant à toutes les parties, et ces accords ont fait office de modèles. Aussi bien Nantes que Saint-Nazaire ont conclu des accords intercommunaux avec leurs plus proches voisins, et des accords ont également été conclus entre des communes plus rurales. Ces accords s'imbriquent au sein de dispositifs plus larges portant sur l'aménagement du territoire à plus grande échelle. La zone a été l'une des premières à adopter une démarche globale d'aménagement du territoire, sous la forme d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) qui en est à sa deuxième version.

L'un des principaux objectifs de l'aménagement du territoire consiste à gérer et à favoriser le processus d'expansion en cours. Les acteurs locaux aspirent à maintenir l'expansion démographique tout en protégeant l'environnement naturel, qui joue un rôle économique crucial en attirant les entreprises et les nouveaux arrivants vers la région.

Beaucoup considèrent que la présence d'atouts naturels peut inciter à s'installer à Nantes Saint-Nazaire plutôt qu'ailleurs. Sous l'effet de l'expansion en cours, il existe un besoin de nouveaux logements et de nouveaux sites d'implantation pour les entreprises. L'un des axes du schéma d'aménagement consiste à concentrer ces nouveaux logements et ces nouveaux sites dans les centres urbains, qui, du fait du recul de l'activité industrielle, recèlent d'importantes quantités de friches. Pour encourager le réaménagement de ces sites, les administrations locales peuvent accorder des autorisations temporaires d'occupation, dans l'objectif de démontrer leur potentiel et de susciter davantage d'intérêt. Elles peuvent aussi fournir des incitations budgétaires (allègements fiscaux, par exemple) pour l'aménagement des friches.

Le schéma d'aménagement vise avant tout à concentrer la croissance future dans le centre urbain de l'agglomération, afin de ralentir le phénomène de conversion des terres agricoles et de protéger l'environnement naturel, mais il est admis qu'une croissance sera nécessaire au sein des communes rurales. C'est le reflet de plusieurs phénomènes. Le premier de ces phénomènes est que les nouveaux arrivants sont, dans une proportion importante, de jeunes parents qui ne cherchent pas à se loger en milieu urbain, et qui préfèrent s'installer dans les villages des environs, où ils bénéficient de plus d'espace. Le deuxième de ces phénomènes est que certaines entreprises peuvent avoir besoin d'un site vierge et ne pas souhaiter réaménager les friches disponibles, pour diverses raisons. Enfin, permettre aux petites communes rurales d'accueillir des aménagements leur confère une incitation économique à participer aux accords intercommunaux.

L'aménagement du territoire de la zone est d'autant plus compliqué qu'il faut trouver un équilibre entre des intérêts divers, y compris entre deux communes urbaines concurrentes, et qu'il faut organiser tout un éventail de niveaux de coopération pour un nombre considérable de communes rurales. Si le nombre et la complexité de ces articulations représentent un défi pour un observateur extérieur, les participants semblent avoir trouvé le moyen de comprendre et de gérer le processus. En outre, et peut-être surtout, les accords intercommunaux bénéficient traditionnellement à tous les participants. De plus, les complications liées à l'omniprésence de l'eau et à son rôle crucial pour l'ensemble des communes de la zone créent une forte incitation à coopérer, ne serait-ce que pour remplir les missions fixées par l'administration nationale.

---

*Malgré des structures de collaboration, des conflits persistent autour de l'occupation des sols de l'agglomération, surtout en rapport avec le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (projet d'aéroport du Grand Ouest)*

---

Une tradition de vastes accords intercommunaux a permis de désamorcer de nombreux conflits potentiels liés à l'occupation des sols, mais certains persistent. C'est notamment le cas en rapport avec la gestion des grandes entités hydrographiques, toute décision en la matière étant porteuse d'avantages ou de coûts notables pour des populations nombreuses. Le plus important des conflits en cours tient au projet visant à créer à Notre-Dame-des-Landes un aéroport qui sera construit sur des terres que beaucoup jugent importantes sur le plan de l'écologie. Les partisans du projet d'aéroport y voient un atout pour la croissance économique. Les opposants considèrent qu'un aéroport serait très préjudiciable pour l'environnement et que la région n'a pas besoin de capacités aéroportuaires supplémentaires. Ce conflit est emblématique du délicat équilibre à trouver entre le développement et la protection de l'environnement, et il montre que les grands projets, même dans un milieu doté d'une tradition de prise de décision collaborative, peuvent susciter des controverses. À long terme, il est important

de se demander en quoi cet épisode influera sur le degré de coopération actuel, qui est élevé – et s’il va l’amoinrir.

Ce dossier soulève également des questions sur l’échelon auquel il faudrait prendre les décisions. Un référendum sur la question mené à l’échelle du département a conduit à 55.17 % de « oui » en faveur du projet de nouvel aéroport. Toutefois, on pourrait considérer que l’impact du projet est régional, et que c’est à l’échelon de la région qu’il aurait fallu tenir un référendum. En France, les décisions relatives à l’occupation des sols sont assujetties à des considérations politiques complexes faisant intervenir plusieurs échelons administratifs et qui ramènent, en dernière analyse, à des questions de légitimité politique, de responsabilité et d’ancrage dans la démocratie locale.



## *Chapitre 1*

### **Aménagement du territoire et planification de l'occupation des sols en France**

*Ce chapitre décrit le contexte général des études de cas de Clermont-Ferrand et de Nantes Saint-Nazaire qui suivent aux chapitres 2 et 3. Il offre un aperçu des mécanismes et des liens institutionnels qui régissent le système de l'aménagement du territoire en France, y compris les principaux textes législatifs qui définissent le système d'aménagement et leur évolution au fil du temps, ainsi que celle des relations budgétaires entre les administrations.*

Le territoire de la France se caractérise par une grande variété d'utilisations des sols. Les logements, les sites industriels, les mines et les infrastructures de transports couvrent environ 5 % du territoire national. Les usages agricoles sous une forme ou sous une autre – terres cultivées, pâturages et cultures permanentes – couvrent environ 60 % des terres, tandis que les 35 % restants sont recouverts de forêts, d'autres milieux naturels et d'eau. Il existe un ordre spatial différencié entre les métropoles denses, les zones péri-urbaines en expansion et les villages nettement délimités qui parsèment un paysage essentiellement agricole et naturel. Ces différentes formes de territoires sont façonnées par leur histoire, mais aussi par les pratiques actuelles – les cadres réglementaires nationaux qui orientent et structurent les mesures prises aux niveaux régional et local – et par les acteurs économiques. Le présent chapitre décrit les cadres institutionnels et les politiques qui façonnent le dispositif d'aménagement du territoire et les pratiques d'occupation des sols aux niveaux régional et local.

La planification de l'occupation des sols en France est compliquée. Les difficultés ont plusieurs sources mais l'une des principales tient à la tension inhérente à un système de gouvernement qui repose tout à la fois sur une administration nationale forte et impliquée dans presque tous les aspects de la société française, et une puissante tradition de démocratie locale à petite échelle qui se traduit par une pléthore d'exécutifs locaux élus, ou communes. Il en résulte des situations où les politiques nationales imposent un ensemble de contraintes qui peuvent entrer en conflit avec les priorités locales. À l'inverse, certaines mesures prises sur le plan local peuvent imposer des coûts aux territoires qui se trouvent au-delà de la commune concernée si elles ne sont pas évaluées à l'aune d'une perspective plus large. De ce fait, si la planification de l'occupation des sols en France est *in fine* mise en œuvre au niveau local ou communal, elle est de plus en plus façonnée par des lois, des réglementations et des mesures d'incitation financière adoptées par les échelons administratifs supérieurs, dont l'Union européenne.

### Encadré 1.1. Note terminologique

La terminologie de l'aménagement varie selon les pays – une situation qui peut compliquer la conduite d'études comparatives sur le sujet. Tel terme peut posséder un sens unique et particulier dans une langue mais en avoir plusieurs dans une autre. En français, par exemple, le même terme – « urbanisme » – désigne l'aménagement urbain et le design urbain. Autre exemple : l'expression « élaboration conjointe » désigne tout à la fois une action et un mécanisme normatif concernant les acteurs impliqués dans l'élaboration d'un plan. Elle signifie que les citoyens comme les autorités d'aménagement sont associés à l'élaboration des plans d'aménagement. En français, l'aménagement spatial se dit « aménagement du territoire » ; la même expression, cependant, n'a pas le même sens en France et en Belgique.

Le présent rapport utilise la terminologie française de l'aménagement et leurs équivalents en anglais. Pour ce qui concerne l'unité administrative du *département*, c'est le terme français qui est utilisé tout au long de la version originale, plutôt que son équivalent anglais, compte tenu du sens particulier de ce mot en français. D'autre part, les équivalents en anglais des intitulés des lois sont utilisés tout au long de la version originale, mais ce sont les acronymes français plutôt qu'anglais qui sont employés (comme l'indique la liste des acronymes ci-dessus). Ils sont en effet d'usage beaucoup plus courant dans les travaux de recherche. Par ailleurs, le terme « commune » est préféré dans l'ensemble du rapport à celui de municipalité, de même que celui d'« intercommunalité » plutôt qu'intermunicipalité.

*Source* : Note de l'auteur.

La planification de l'occupation des sols est rendue plus compliquée encore par l'existence d'une multitude de plans, mais aussi parce que le système d'aménagement

comporte de nombreux acteurs qui poursuivent des objectifs variés et qui agissent à des *échelles spatiales* différentes. Ce dernier point est essentiel. La France ayant un grand nombre de communes, c'est l'échelle intercommunale qui, pour surmonter cette fragmentation naturelle, s'est imposée comme acteur majeur de l'aménagement du territoire et de la planification de l'occupation des sols. C'est une géographie flexible qui pose les questions suivantes : quelle est l'échelle d'aménagement adaptée, et existe-t-il une seule « meilleure » échelle ? Comment harmoniser les divers intérêts en présence dans ces espaces et comment adopter des visions communes ? Enfin, quel lien les citoyens entretiennent-ils avec ces structures ?

Ce chapitre analyse en détail cette complexité ainsi que les récentes réformes nationales qui visent à l'atténuer. Il présente un aperçu contextuel pour les études de cas de Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire qui suivent. Il commence par une section décrivant les missions et fonctions des administrations infranationales, ainsi qu'une description des relations budgétaires au niveau des administrations locales. Elle est suivie par un aperçu du système d'aménagement du territoire et de planification de l'occupation des sols en vigueur en France, et de son évolution au fil du temps. Enfin, l'objectif et la portée des schémas territoriaux adoptés aux différents niveaux administratifs sont analysés, de même que la manière dont ils sont censés s'intégrer les uns aux autres.

## **Le millefeuille de la gouvernance infranationale en France**

En matière de réglementation de l'occupation des sols, la France utilise une gamme classique d'instruments d'aménagement et de contrôle qui sont largement répandus dans les pays de l'OCDE. Cela étant, chaque pays fait de ces outils un usage qui lui est propre et utilise le système d'administrations infranationales qui est le sien pour affecter tel outil ou telle fonction à un échelon donné. Cette diversité, à quoi s'ajoutent de nettes différences en termes d'objectifs d'aménagement du territoire selon les pays, se traduit par des modèles d'aménagement très différents.

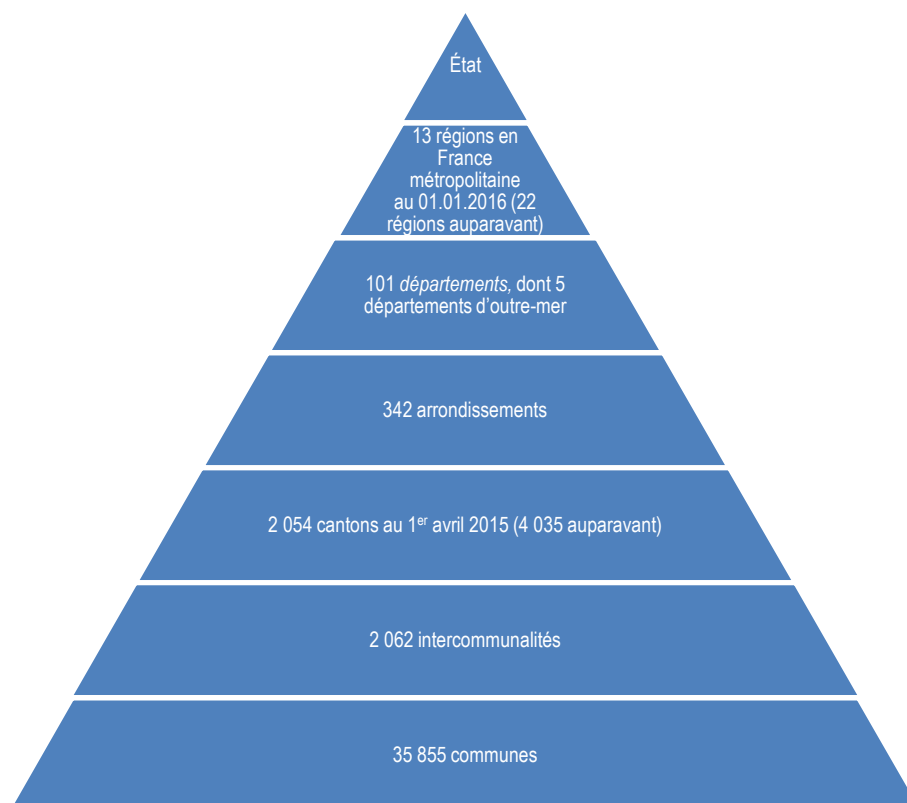
Pour prendre la mesure du défi que constitue l'élaboration des plans d'occupation des sols en France, il est indispensable de commencer par étudier la manière dont les différents niveaux administratifs du pays sont organisés. La planification de l'utilisation des sols n'est que l'une de leurs nombreuses fonctions et si tous les échelons y participent, chacun a ses propres missions et préoccupations, de façon générale comme en matière d'aménagement du territoire. Ces différences peuvent entraver lourdement l'élaboration et la mise en œuvre d'un schéma d'aménagement intégré.

### ***La nécessité de l'aménagement intercommunal et l'importance croissante des régions***

État unitaire, la France est renommée pour son degré élevé de fragmentation infranationale – un trait caractéristique auquel elle doit le qualificatif de « millefeuille », cette pâtisserie composée de plusieurs couches de pâte feuilletée. Il existe trois niveaux formels d'administrations infranationales : i) les régions (désormais au nombre de 13 et de cinq outre-mer), ii) les départements (101) et iii) les communes (35855) (schéma 1.1). Diverses formes de coopération intercommunale ajoutent à « l'épaisseur institutionnelle » au niveau local. À titre de comparaison, les communes françaises représentent 41 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne, et 27 % de celles de la zone OCDE (OCDE, 2015b).

C'est en 1982 que l'administration nationale a créé les régions afin d'en faire un nouvel échelon intermédiaire entre elle et les départements. Contrairement aux autres grands niveaux administratifs, elles n'ont pas de compétence législative directe et leurs pouvoirs administratifs sont attribués par l'État. Dans la mesure où elles se composent de départements, leurs frontières correspondent à celles des départements qu'elles contiennent. Elles sont dirigées par un conseil local élu directement (tous les six ans) et choisi au moyen d'un processus de liste fermée modifiée, les candidats qui figurent sur les listes étant sélectionnés par les partis politiques. Du fait de cette méthode, les conseillers régionaux ne sont guère tenus à la loyauté envers telle ou telle communauté ; en revanche, ils entretiennent un fort lien de loyauté à l'égard du parti qui les a désignés. Les régions perçoivent des impôts et reçoivent des transferts de recettes fiscales de l'administration nationale pour accomplir leurs missions. Elles ont également accès à divers fonds de l'UE, qui leur sont ouverts en dehors du processus budgétaire national. L'échelon régional en France joue un rôle majeur dans la planification des grands investissements infrastructurels et dans l'élaboration des stratégies de développement économique, d'éducation et de protection de l'environnement.

Graphique 1.1. Échelons administratifs en France



En France, l'aménagement régional poursuit un objectif d'« égalité territoriale » – en termes tant de niveaux d'urbanisation que de développement économique. Le rôle des régions en matière d'aménagement a récemment évolué. Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le nombre de régions françaises a été réduit de 21 à 13 (Corse incluse) et l'échelon régional s'est vu attribuer des compétences renforcées, d'ordre économique notamment, ainsi que de nouveaux outils de mise en œuvre – un point sur lequel nous reviendrons. Surtout, les réformes récentes ont alourdi la charge découlant de la responsabilité qu'ont les



communes de se mettre en conformité avec la réglementation adoptée par leurs régions respectives.

Les départements sont gouvernés par un Conseil général élu au suffrage direct (tous les six ans), le président du conseil étant chargé de diriger l'exécutif<sup>1</sup>. Les départements français (et les communes) ont été créés après la chute de l'Ancien Régime par la loi du 14 décembre 1789<sup>2</sup>. Même si de nombreux départements ont été ajoutés au fil du temps à la liste des 83 initiaux (101 aujourd'hui) et si plusieurs modifications ont été effectuées, le principe général fixant leurs limites consistait à permettre à quiconque de pouvoir faire à cheval le trajet aller-retour vers la capitale administrative (chef-lieu) en un jour depuis tout point du territoire considéré<sup>3</sup>. La même approche a servi plus tard à délimiter les comtés dans les États de la côte Est des États-Unis. Les départements élaborent des schémas d'aménagement dans des domaines tels que les transports et la mobilité, le logement et la gestion des déchets, qui ont une incidence sur l'occupation des sols locaux. Historiquement, les départements ont constitué le principal niveau intermédiaire d'administration publique, mais les régions reprennent aujourd'hui à leur compte certaines de leurs anciennes compétences. Chaque département est divisé en un ou plusieurs arrondissements administratifs qui, dans les zones rurales, se composent d'un assez grand nombre de communes, et dont les missions s'apparentent à celles des comtés. Dans les villes, les arrondissements ont davantage de pouvoirs et constituent une couche supplémentaire de responsables élus et d'administration des services publics.

Les régions et les départements sont également dotés de représentants nommés par l'État – le préfet et pour les départements. La fonction de préfet a été créée par Napoléon en 1800 afin de représenter les intérêts de l'État dans les départements et d'agir en qualité de chef de l'exécutif de l'administration locale avant la création en 1982 des conseils locaux élus. Si leur rôle s'est réduit au fil du temps, les préfets demeurent chargés de faire appliquer les lois et réglementations nationales au niveau régional et départemental. L'une de leurs principales missions consiste à gérer les services de police, de pompiers et de sécurité publique, et à diriger tous les services publics locaux qui sont fournis directement par l'administration nationale. Les préfets de région sont hiérarchiquement supérieurs aux préfets de département et leurs activités sont formellement coordonnées par le Comité de l'administration régionale. Les préfets de région définissent les stratégies nationales au niveau régional – ils présentent un projet stratégique connu depuis 2004 sous le nom de « Projet d'action stratégique de l'État en région », ou PASER. C'est dans le cadre d'un Comité national de suivi des PASER, coprésidé par le ministre chargé de la Réforme de l'État (ministère du Budget) et par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, que les ministres du gouvernement national définissent la stratégie de l'État dans chaque région, en collaboration avec les préfets de région. Les préfets de département disposent du pouvoir administratif, entre autres compétences, leur permettant d'évaluer la conformité juridique des plans d'aménagement que les administrations locales sont chargées d'adopter.

Les cantons constituent une couche supplémentaire du système français de gouvernance. Pour l'essentiel, ils constituent les circonscriptions électorales des départements, chacun d'entre eux ayant une population de taille comparable. Il peut donc y avoir plusieurs cantons dans une même ville, et plusieurs communautés dans un même canton rural. En milieu rural, le canton est parfois une unité administrative locale en matière policière ou judiciaire. Les cantons ont été créés en même temps que les départements et les communes, c'est-à-dire en 1790, mais ils n'ont jamais joué un rôle administratif important.

L'unité administrative de base de l'administration infranationale en France est la commune. En général, une commune correspond à une municipalité, une ville ou un village ; le terme désigne toutes les unités administratives de base qui assument des compétences administratives directes quelle que soit leur taille. Les communes sont dirigées par un conseil municipal élu au suffrage direct et présidé par le maire. Celui-ci est tout à la fois le chef de l'exécutif de la commune et un agent de l'administration nationale pour certaines compétences (état-civil, organisation des élections). Environ 80 % des communes ont moins de 1 000 habitants. La rationalisation du nombre élevé de communes en unités de base moins nombreuses et plus petites s'est heurtée à un refus d'ordre politique – les fusions ont été rares. C'est en partie lié au double rôle des parlementaires nationaux qui, sans doute plus encore que dans d'autres pays, connaissent toute l'importance qu'ont les populations locales pour que s'exerce la démocratie directe à une échelle pertinente. L'OCDE a recommandé à la France de réduire le nombre de ses communes en fusionnant les plus petites d'entre elles afin de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser les ressources de manière efficace (OCDE, 2014 ; 2013 ; 2011). Cependant, faute d'un tel regroupement et dans un contexte où l'unité administrative de base est trop petite, la seule solution consiste à trouver des moyens d'encourager la collaboration. Pour cette raison, les communes adhèrent souvent à des associations fondées sur le volontariat afin d'assurer la fourniture commune de services et de partager certaines missions administratives – ce sont les « intercommunalités ». Ces associations n'ont pas de compétences administratives en tant que telles, mais se présentent sous la forme d'organisations auxquelles les membres sont libres d'adhérer et possédant un statut juridique et des compétences spécifiques qui lui sont déléguées par les communes responsables. Les fusions (ou unifications) de communes sont très rares en France ; de fait, c'est ce mécanisme institutionnel qui les remplace.

Pour ce qui concerne leurs décisions d'aménagement, les communes jouissent d'un degré élevé d'indépendance et c'est à elles qu'incombe la responsabilité finale de promulguer et d'administrer les plans d'occupation des sols et d'accorder les permis d'aménager. Elles bâtissent leurs propres documents d'aménagement (le « plan local d'urbanisme », PLU, ou la « zone d'aménagement concertée »). Les PLU sont les principaux outils de décision en matière de réglementation de l'occupation des sols ; ils reflètent la dimension territoriale des objectifs régionaux et obéissent aux orientations stratégiques fixées par les autorités de niveau hiérarchique supérieur. Les communes jouent également un rôle dans le fonctionnement des services sociaux et des écoles élémentaires, ainsi que dans le domaine culturel et sportif. Les maires des communes exercent une fonction administrative importante dans les processus d'aménagement municipal et sont chargés de délivrer les permis de construire. Il existe une exception à cette règle : en cas d'opération d'intérêt national (OIN), c'est l'État et non la commune qui attribue les permis d'occupation des sols, et en particulier les permis de construire<sup>4</sup>.

Les échelons communal et intercommunal exercent des fonctions similaires en matière d'aménagement ; les plans locaux d'urbanisme peuvent être définis à l'échelle communale ou intercommunale en fonction du souhait d'une commune de s'associer avec d'autres – ou non. Dans un cas comme dans l'autre, le permis de construire (communal ou intercommunal) est délivré par le conseil municipal de chaque commune. De ce fait, le rôle de la commune consiste à élaborer un plan d'utilisation des sols qui correspond à ses priorités, mais en cohérence avec les orientations d'aménagement nationales et régionales et conformément aux compétences qui lui sont déléguées en matière d'occupation des sols. Depuis l'adoption de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR, 2014), une distinction est faite entre les plans élaborés au niveau

intercommunal (avec le PLUi) et les permis d'aménager et de construire qui demeurent sous la responsabilité des communes.

Les accords intercommunaux sont une tradition ancienne en France, étant donné le nombre élevé de communes. En 1966, la notion de « communauté urbaine » a été forgée pour remédier aux problèmes de coordination dans les grandes aires métropolitaines. Une communauté urbaine est une forme de coopération très intégrée à laquelle une douzaine de missions différentes sont transférées depuis chacune des communes membres. L'administration nationale a créé – sans consultation – quatre communautés urbaines dans les grandes aires métropolitaines de Bordeaux, Lille, Strasbourg et Marseille. Cependant, l'intercommunalité en France s'est longtemps et plus couramment caractérisée par une association volontaire de communes en vue d'exercer un ensemble de fonctions fixé d'un commun accord. En 1992, la première structure intercommunale dotée de sa propre compétence fiscale (et non plus d'une compétence fiscale déléguée) est apparue sous la forme de « communautés de villes ». La même année, des « communautés de communes » ont été créées dans les territoires ruraux. Aujourd'hui, il existe de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) possédant une compétence fiscale : les communautés de communes (CC), les communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération (CA) et les métropoles. Une des formes d'EPCI sans statut fiscal est les syndicats à vocation unique, par exemple la gestion de l'eau, les transports ou encore la gestion des déchets.

Autre acteur notable : les agences d'urbanisme, créées en 1967 pour servir de centres d'expertise en matière d'aménagement du territoire. À l'heure actuelle, 51 agences de la sorte fonctionnent en France, la plus grande d'entre elles couvrant la région parisienne (Île-de-France)<sup>5</sup>. Ces organismes sont généralement le fruit d'un accord entre administrations locales (communes, intercommunalités, départements, régions) ayant reçu le soutien et l'assentiment de l'administration nationale. Il arrive qu'ils collaborent avec d'autres organisations telles que des universités et des chambres de commerce. Leur rôle consiste à fournir des avis et des évaluations spécialisées sur des questions d'urbanisme et de gestion des sols. Ils élaborent des documents d'urbanisme comme les SCoT et les PLU/PLUi pour le compte des communes et des organismes intercommunaux qu'ils représentent (EPCI). Il existe une fédération nationale des agences d'urbanisme qui partage les bonnes pratiques, analyse les grandes tendances et fournit des avis sur les grands débats nationaux et européens en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

La France possède également des agences et des conservatoires du foncier public qui évaluent la manière dont les terrains sont utilisés. Le Conservatoire du littoral est une institution administrative publique de l'État placée sous l'autorité du ministre de la Protection de l'environnement. Il a été créé en 1975 en vue d'acquérir des parcelles littorales menacées d'artificialisation ou de dégradation. Important propriétaire foncier sur le littoral, cette institution protège et réhabilite les zones côtières. Les établissements publics fonciers (EPF), qu'ils soient nationaux ou locaux, achètent, regroupent et aménagent des terrains à des fins d'utilisation publique. Ils peuvent exproprier des terrains et jouissent du droit de premier refus. Les premiers EPF nationaux ont été créés dans les années 1960 tandis que leurs équivalents locaux sont beaucoup plus récents – leur cadre institutionnel a été mis au point en 1991. Il existe enfin des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux (PNR) et des parcs naturels marins – institutions qui gèrent des espaces protégés. La réforme des parcs nationaux de 2006 a renforcé l'influence des administrations locales sur leurs organes de décision en créant des « zones-tampons » autour des « noyaux » des parcs, lesquels sont régis par des chartes auxquelles les

communes sont libres d'adhérer ou non (OCDE, 2016). Les 51 parcs naturels régionaux constituent l'essentiel des zones protégées de France et illustrent l'approche décentralisée, contractuelle et incitative que le pays a adoptée (OCDE, 2016).

***Dans le nouveau dispositif, les régions joueront un rôle plus important en matière d'aménagement et de développement économique***

L'administration nationale a créé ou regroupé des niveaux d'administration au niveau infranational, mais elle n'en a jusqu'à présent jamais *supprimé*. En novembre 2014, l'Assemblée nationale a adopté une loi visant à réduire le nombre de régions françaises de 22 à 13 en 2016. La loi réduisait également les domaines dans lesquels les responsabilités se chevauchaient, de sorte que les compétences des régions et des départements soient *spécifiques* et *exclusives*. En matière d'aménagement, les régions agiront dans le sens d'une planification intégrée et de grandes stratégies de développement économique ; les départements se concentreront sur la fourniture de services de développement social et de services connexes ; les communes, enfin, se chargeront principalement des plans d'occupation des sols et des services publics locaux.

Notons que ce redimensionnement a été *imposé* aux régions par l'administration nationale. Les regroupements ont été justifiés tant par un objectif d'économies (élimination de la moitié des administrations régionales) que par une question d'échelle (création de plus grandes régions capables de fournir des services et des investissements de manière plus efficace). Il s'agit toutefois d'un projet controversé et, comme l'indique la carte ci-dessous, certaines anciennes capitales régionales perdront leur statut ainsi que l'emploi public, les services et les autres avantages qui en découlent (un point qui sera de nouveau abordé au chapitre 2 dans l'étude de cas sur Clermont-Ferrand). Cette nouvelle structure répond à un débat constant sur la taille la plus adaptée des régions françaises, qui a été en partie suscité par l'émergence de « Grandes Régions » comme le Grand Paris et le Grand Nord-Est, et influencé par la préférence des programmes européens pour les régions plus grandes.

Ces réformes consacrent (et renforcent) définitivement le rôle des régions en tant que structure essentielle de l'État aux côtés des départements et des communes. Les régions pourraient ainsi être amenées à prendre davantage part au développement territorial à l'échelle de l'Union européenne, et le rôle des métropoles pourrait s'en trouver renforcé (Torre et Bourdin, 2015). Ces réformes sont « un pas dans la bonne direction », celle de la simplification du millefeuille territorial (OCDE, 2015b).

Graphique 1.2. Anciennes régions françaises, avant 2016



*Notes* : Cette carte est présentée à des fins d'illustration, sans préjudice du statut ou de la souveraineté de tout territoire qui y figure. La représentation cartographique peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaborée par l'auteur.

Graphique 1.3. Nouvelles régions françaises, 2016



*Notes* : Cette carte est présentée à des fins d'illustration, sans préjudice du statut ou de la souveraineté de tout territoire qui y figure. La représentation cartographique peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaborée par l'auteur.

### Encadré 1.2. Les débats sur la clause « générale de compétence »

La « clause générale de compétence » est un principe juridique en vertu duquel les administrations locales doivent être en mesure d'exercer des compétences qui dépassent celles que leur attribue la loi si leurs intérêts territoriaux sont en jeu. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont tous trois adopté de telles clauses de compétence qui sont liées à la notion de subsidiarité (le pouvoir de décision doit revenir à l'échelon administratif le moins élevé afin d'être au plus près des communautés et des habitants). Cette clause s'accompagne de plusieurs limitations. En France, par exemple, les administrations infranationales peuvent exercer des tâches qui ne leur incombent pas formellement si celles-ci ne relèvent pas des missions devant obligatoirement être assumées par un autre échelon. La clause de compétence est également soumise à des règles supplémentaires, comme le principe de neutralité en cas de conflit du travail.

En France, la clause générale de compétence a fait l'objet d'abondantes discussions. Elle a d'abord été créée pour les communes par la loi communale de 1884, puis étendue aux autres administrations locales en 1982. Il lui a été reproché d'encourager la concurrence entre administrations locales et, dans certains cas, un chevauchement des responsabilités (Commission Balladur, 2009). L'argument généralement avancé pour réfuter cette objection consiste à invoquer le droit constitutionnel des administrations locales à la « libre administration », tout rejet de la clause ayant pour résultat de saper ce droit. On pourrait cependant arguer du fait que pour minimiser les conflits, cette compétence ne devrait être attribuée qu'à un seul échelon infranational et que celui-ci, en vertu du principe de subsidiarité, devrait être l'échelon inférieur, c'est-à-dire la commune.

Ces débats ont ensuite donné lieu à des réformes. En 2010, la clause générale de compétence a été enlevée aux départements et aux régions mais, en raison du changement de majorité, cette mesure n'a jamais été appliquée ; la loi MAPTAM qui a suivi (2014) a rétabli la clause générale de compétence à tous les échelons infranationaux. La loi NOTRe (2015) est revenue sur ce rétablissement en n'attribuant la clause générale de compétence qu'au seul échelon communal. Il est prévu quelques exceptions à cette loi : la suppression de la clause générale de compétence pour les régions ne s'applique pas dans les domaines du tourisme, de la culture, du sport et de la coopération internationale ; les départements, quant à eux, continueront de jouer un rôle dans le plan de développement régional ainsi qu'en matière de développement durable et d'égalité territoriale. L'OCDE a recommandé à la France de supprimer la clause générale de compétence pour toutes les administrations locales, y compris les communes et les intercommunalités (OCDE, 2015).

Source : OCDE (2015a), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fra-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-en).

## Transfert de compétences et aménagement du territoire en France

Si la structure de gouvernance en France a longtemps été connue pour son degré élevé de centralisation, les réformes adoptées au cours des dernières décennies se sont traduites par le renforcement du rôle des administrations infranationales en matière d'aménagement territorial et de planification de l'occupation des sols. La compétence de l'aménagement du territoire a été largement transférée aux échelons local et régional (en 1982 et 2003) et diverses mesures d'incitation à la coopération intercommunale ont été adoptées, créant un système d'aménagement dans lequel les acteurs institutionnels et les plans foisonnent. L'administration nationale conserve la mainmise sur la conception des priorités d'ensemble – en particulier la priorité accordée au développement durable, mais ce sont désormais les acteurs locaux et régionaux qui décident des détails et les mettent en œuvre<sup>6</sup>.

Dans tous les pays, les politiques d'aménagement obéissent à une logique sous-jacente. On a longtemps assimilé le système d'aménagement français à une forme « économique régionale » où l'aménagement du territoire poursuit un large éventail d'objectifs d'aménagement économique et social, l'accent étant placé sur la réduction des

disparités régionales en termes d'emploi, de richesse et de conditions sociales (CE, 1997). Cependant, le système évolue vers une forme « globale intégrée » qui privilégie davantage la coordination territoriale au moyen d'une palette hiérarchisée de plans, plutôt que le développement économique en tant que tel (CE, 1997). Jusqu'aux années 2000, l'aménagement du territoire en France visait essentiellement à organiser le développement urbain et la localisation des activités économiques ; aujourd'hui, ses principaux objectifs sont de réduire l'étalement urbain, de protéger les espaces naturels et agricoles, et d'orienter le développement en favorisant l'efficacité énergétique afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (OCDE, 2015b). Désormais, l'aménagement territorial en France est de plus en plus intégré par-delà les domaines thématiques (protection des écosystèmes, atténuation et adaptation aux changements climatiques, gestion de l'occupation des sols) et global, dans la mesure où l'aménagement intercommunal est encouragé. Toutefois, cette évolution d'un idéal à l'autre n'est ni complète ni uniforme, et les réformes récentes se sont accompagnées de « hoquets, de pas en avant et en arrière, et... d'ajustements successifs » (Geppert, 2015).

### ***De la centralisation au transfert de compétences sous la Troisième République***

En France, le pouvoir politique, économique et administratif s'est très longtemps concentré à Paris et dans la région Île-de-France (Crézé, 2011). Dès la période de la Révolution française, une lutte s'est engagée entre les Jacobins, qui prônaient un pouvoir central fort dans un objectif d'égalité pour tous les citoyens, et les Girondins, qui privilégiaient l'indépendance locale. Les débats qui se sont tenus à l'époque à l'Assemblée constituante ont tourné autour de la possibilité de concilier l'unité nationale et l'égalité devant la loi avec la liberté locale (Schmidt, 2007). Dans le camp de la liberté locale, la Constitution des Girondins de 1793 prévoyait le suffrage universel à l'échelon local et une décentralisation totale – mais elle n'a jamais été appliquée. Ce sont les Jacobins qui ont fini par s'imposer pour établir un puissant État républicain centralisé.

Les départements, qui existent depuis 1791, constituent un niveau intermédiaire entre l'administration nationale et la commune, mais leurs missions ont considérablement évolué au fil du temps. Avec le décret du 4 décembre 1793, les départements ont perdu les compétences qui leur avaient été attribuées quelques années plus tôt (sans être jamais appliquées). Sous Napoléon, la centralisation s'est poursuivie ; la structure départementale de 1790 a été maintenue et le rôle puissant des préfets dans les départements garantissait le contrôle de l'État sur les questions locales (Schmidt, 2007). Les départements appliquaient les politiques nationales au niveau régional. Le système était hiérarchique et vertical. Cette politique privilégiait l'égalité territoriale en termes d'accès centralisé à l'administration nationale, et s'est traduite par un niveau élevé de contrôle sur les territoires.

Des conseils élus à l'échelon communal et départemental ont été créés en 1830, mais les principales fonctions administratives des administrations infranationales demeuraient sous le contrôle du ministère de l'Intérieur et de ses agents locaux, les préfets. Les départements et les communes devaient obtenir l'autorisation du ministre, voire l'approbation légale du pouvoir législatif national, avant de prendre un certain nombre de mesures. Cette situation a prévalu jusqu'aux premières années de la Troisième République (1870-1940), lorsque les réformes de décentralisation ont pris leur élan et que les pouvoirs des conseillers locaux élus ont été renforcés. En 1882, les maires des conseils municipaux sont devenus des responsables élus et les conseils ont obtenu des pouvoirs élargis pour administrer les communes. Dans le même temps, les préfets ont

reçu davantage de liberté d'agir sans autorisation préalable du ministre de l'Intérieur et des recettes fiscales limitées ont été transférées aux communes et aux départements.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, une demande croissante s'est exprimée en faveur de la réduction du rôle des préfets et d'un transfert progressif du pouvoir aux organes élus afin d'accroître la liberté politique (Garner, 1919). Cette évolution a permis au maire, et non au conseil, d'assumer certains pouvoirs du préfet, mais le maire agissait en qualité d'agent de l'administration nationale. On reconnaissait du même coup que les départements étaient le plus souvent des unités administratives trop petites pour constituer un échelon intermédiaire efficace entre la commune et l'État. La proposition fut faite de créer un nombre plus restreint d'unités régionales ayant une population de taille comparable et correspondant aux limites géographiques naturelles et aux spécialisations économiques, qui seraient plus adaptées pour négocier avec l'administration nationale. Comme l'indique Tarrow, l'idée de constituer des régions fortes n'est pas toujours jugée bénéfique pour les élites locales communales ou nationale, les unes et les autres préférant conserver leurs pouvoirs (Tarrow, 1974). De ce fait, même si la Troisième République a conduit à un transfert formel de compétences aux échelons administratifs inférieurs, l'État a conservé le contrôle réel de la plupart des décisions, principalement en gardant la maîtrise des financements.

### ***Les politiques d'aménagement d'après-guerre ont répondu à un objectif d'égalité territoriale***

Le géographe français Jean-François Gravier a eu à propos du territoire français une formule célèbre : « Paris et le désert français » (1949). Son affirmation n'était pas seulement descriptive : elle se fondait sur le postulat que la France est un territoire déséquilibré et que l'administration nationale doit agir pour y remédier par des mesures de redistribution et des investissements publics. Après la deuxième guerre mondiale, la politique d'aménagement en France a dès lors consisté principalement en une combinaison de mesures de redistribution des recettes fiscales et d'investissement public dans les régions mal desservies afin d'améliorer l'égalité territoriale. La notion de « pôle de croissance » développée par François Perroux a joué un rôle essentiel dans l'élaboration de cette politique.

Au début des années 1960, le rôle de l'État en matière d'aménagement du territoire a été renforcé davantage par la création de la DATAR, placée sous l'autorité directe du Premier ministre<sup>7</sup>. Plusieurs politiques nationales ont été lancées sous la direction de la DATAR, notamment en matière d'occupation des sols et d'urbanisme, ainsi que d'investissements dans le développement des transports et d'autres infrastructures. Un système de planification de l'occupation des sols à deux niveaux a été adopté en 1967 ; les communes (ou les regroupements de communes) élaboraient des plans locaux qui devaient être compatibles avec les plans de niveau supérieur (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, SDAU). Toutefois, ce n'est qu'au cours des années 1970 que de véritables efforts visant à lutter contre le problème du « déséquilibre territorial » ont été déployés. En 1971, la DATAR a publié une étude majeure (« Scénarios de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000 ») affirmant que la France se développait de manière très déséquilibrée sur le plan territorial (DATAR, 2015). Ce document a servi de socle au schéma général d'aménagement de la France qui a suivi<sup>8</sup>. L'ère de la DATAR incarne ce qui semblait alors être la forme idéale d'aménagement économique régional, dans laquelle l'administration nationale gère les problèmes de développement dans l'ensemble du pays grâce au dynamisme de l'investissement du secteur public<sup>9</sup>.



Au milieu des années 1970, les crises économiques ont suscité une critique croissante des modèles verticaux de développement territorial – la planification de l'occupation des sols en particulier, jugée déconnectée des réalités locales. En France comme dans d'autres pays de l'OCDE, les modèles d'aménagement centralisé ont largement échoué à mettre un terme aux inégalités économiques régionales. Face à cela, la France a entrepris par étapes, dans les années 1980, de transférer aux administrations locales des compétences croissantes en matière d'aménagement du territoire afin de trouver un meilleur équilibre entre d'une part les mesures conçues en fonction des circonstances et des possibilités propres à chaque zone et d'autre part les priorités nationales. Au cours de ce processus, les communes ont certes conservé la responsabilité en dernier ressort d'élaborer et de gérer les plans d'occupation des sols, mais ces plans ont été soumis à des contraintes légales, réglementaires et autres de plus en plus importantes en provenance des échelons administratifs plus élevés. Ce processus particulier de transfert de compétences en France est souvent présenté à la manière d'une pièce en trois actes.

### *Acte I – Le transfert des préfets aux conseils*

Face au concert des critiques, une série de lois renforçant la décentralisation (lois dites Gaston Defferre) ont été adoptées dans les années 1980<sup>10</sup>. La loi de décentralisation de 1982 a transféré les pouvoirs exécutifs des administrateurs nommés par l'État au niveau local (les préfets) aux présidents des conseils régionaux et départementaux (élus par les conseils). La loi Chevènement de 1999 a créé de nouvelles structures sous la forme d'institutions coopératives (les EPCI) et a facilité la mutualisation des services et des projets entre communes. Ces lois sont souvent considérées comme l'Acte I du processus de décentralisation. Ces réformes de décentralisation se sont accompagnées de compensations financières – pour faciliter le processus, un transfert des recettes fiscales nationales a été opéré au bénéfice des administrations locales et une dotation générale de décentralisation leur a été accordée.

### *Acte II – Le renforcement des régions*

Les réformes qui ont suivi, qui constituent l'Acte II de la décentralisation, ont inclus la loi de révision constitutionnelle de 2003 qui a fait des régions des administrations locales autonomes au même titre que les départements et les communes (voir l'encadré 1.3 pour une analyse détaillée des grands principes de ces réformes). L'année suivante, une nouvelle loi (la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) a établi la notion d'autonomie financière des trois échelons administratifs locaux (communes, départements et régions) et a transféré de nouvelles compétences aux régions (trains de banlieue, formation professionnelle, logement social, éducation et culture par exemple). Au total, ces réformes ont décentralisé des fonctions budgétaires et administratives, renforcé les politiques infranationales d'aménagement et encouragé la coopération intercommunale.

Comme les précédentes réformes de décentralisation (Acte I), elles sont allées de pair avec le transfert de ressources fiscales (taxes spéciales) pendant plusieurs années, à mesure que les compétences locales se renforçaient. En 2003, le principe de compensation a été inscrit dans la Constitution française (article 72-2). Il stipule que les administrations locales doivent bénéficier de ressources équivalentes aux compétences qu'elles exercent : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de

ressources déterminées par la loi » (Constitution, article 72-2). Pourtant, la question de la compensation financière accordée au titre de l'élargissement des compétences demeure controversée, et les évolutions qui en ont découlé en termes de ressources humaines et financières ont mis les capacités des administrations infranationales à rude épreuve (OCDE, 2015b : 47). Ce problème a été aggravé en 2008, lorsque le gouvernement a annoncé que la croissance des dotations de l'État serait nulle afin de stabiliser les finances publiques.

### Encadré 1.3. Les grands principes des réformes de décentralisation françaises

En France, les réformes de décentralisation ont commencé dans les années 1980 et se poursuivent encore aujourd'hui. Voici certains des grands principes régissant le fonctionnement du processus de décentralisation :

- *Libre administration des collectivités locales* : les administrations locales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.
- *Non-tutelle d'une collectivité sur une autre* : puisque les administrations locales s'administrent librement, aucune d'entre elles ne peut dicter à une autre la manière dont elle doit agir.
- *Principe d'autonomie financière des collectivités locales* : les administrations locales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des administrations locales doivent en représenter une part déterminante. Les administrations locales ne doivent donc pas dépendre majoritairement des dotations de l'État (voir ci-dessous).
- *Principe de contrôle de l'État a posteriori* : l'administration nationale exerce un contrôle sur l'action des administrations locales, mais ce contrôle n'est effectué qu'après l'intervention des administrations locales. Les préfets de région contrôlent les régions et leurs établissements publics, tandis que les chambres régionales des comptes exercent le contrôle financier et le contrôle de légalité du budget, des comptes et de la gestion des collectivités, ainsi que des établissements publics interrégionaux qui ont leur siège dans la région. Les préfets de département contrôlent les actes des départements et des communes, ainsi que des établissements publics locaux et interdépartementaux qui ont leur siège dans le département.
- *Expérimentation* : les lois de décentralisation ont établi le principe de l'expérimentation, qui permet aux administrations locales d'expérimenter l'exercice temporaire d'une compétence de l'administration nationale. Si le bilan de cette expérimentation s'avère positif, la compétence peut alors être transférée définitivement à l'administration locale.
- *Simplification administrative et territoriale* : réorganisation territoriale visant à réduire le nombre de régions et harmonisation des conditions d'obtention des permis d'aménager.

Source : Ministère français des Affaires étrangères (2006), « Spatial planning and sustainable development policy in France », p. 24 ; République française (2016), « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales », Annexe au projet de loi de finances pour 2016,

[www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016\\_collectivites.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf)

On a fait observer que ces réformes de décentralisation poursuivaient des buts contradictoires. D'un côté, elles sont fondées sur l'idée que les pouvoirs de décision devraient être attribués à des échelons administratifs particuliers (et différents). D'un autre côté, elles se conforment au principe selon lequel les administrations locales doivent jouir de la liberté d'initiative dans des domaines importants pour leurs administrés. Dans une évaluation des réformes de décentralisation adoptées en France, Wienen et Mosler-Törnström remarquent que le principe de libre administration recoupe celui, très

clair, de division des pouvoirs (2016). Ils observent que les diverses administrations infranationales possèdent des « domaines d'intervention qui se chevauchent et des sphères de compétence mal définies », et que même lorsque les responsabilités sont clairement établies, « elles ne sont pas toujours respectées » (Wienen et Mosler-Törnström, 2016). Ce risque de chevauchement des compétences provient du fait qu'il n'existe aucune hiérarchie formelle entre les administrations – « en théorie, aucune autorité ne peut imposer sa volonté aux autres » (Wienen et Mosler-Törnström, 2016).

### *Acte III – Le rééquilibrage des responsabilités entre les échelons administratifs locaux*

Ces tensions étaient manifestes dans les débats qui ont suivi sur la manière, une fois de plus, d'améliorer le système réformé. Depuis, plusieurs rapports publics ont recommandé : un contrôle plus strict du financement des administrations locales (rapport Richard, 2006) ; la suppression de la clause d'« administration générale » (rapport Lambert, 2007) ; la réduction du rôle des départements (rapport Attali, 2008) ; et la réduction du nombre de régions (rapport Balladur, 2009). La demande croissante de réforme a abouti à l'Acte III de la décentralisation et à une nouvelle loi – la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM, 27 janvier 2014). Connue sous le nom de loi MAPTAM, ce texte poursuit deux objectifs principaux : i) clarifier les responsabilités respectives des administrations locales et de l'État (concernant en particulier le mécanisme de transfert de compétences), et ii) affirmer le rôle des villes et créer la métropole de Lyon dans la loi. Le processus de clarification des responsabilités respectives des différents échelons administratifs est toujours en cours. En 2015, des lois ont été adoptées pour créer des zones métropolitaines (loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions) et pour instaurer une nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015)<sup>11</sup>.

### *Malgré de considérables transferts de compétences, l'administration nationale conserve un rôle prépondérant dans l'aménagement du territoire*

Malgré les réformes de décentralisation en cours, l'État (via la DATAR) a conservé un rôle important en matière d'aménagement du territoire, même s'il a pris une dimension plus collaborative et stratégique. Dans les années 2010, l'agence a travaillé avec un vaste ensemble d'acteurs dans le cadre d'initiatives telles que le Collège européen de prospective territoriale. Ces travaux ont notamment abouti à une critique des précédentes méthodes d'aménagement, au motif qu'elles étaient trop déconnectées de la pratique de la gestion territoriale. Pour y remédier, un projet intitulé « Territoires 2040 » a été lancé (République française, 2012). Un exercice de prospective sur sept territoires a donné lieu à la production d'une monographie en 2011 – résultat d'une collaboration avec plus de 250 participants issus du monde scientifique et des régions, et représentants des administrations centrales et décentralisées, des administrations locales, des chambres locales, des entreprises et de la société civile. Ensuite, un exercice de « réflexion prospective » a été conduit afin d'analyser les problèmes principaux et de recommander des stratégies plus efficaces de planification de l'occupation des sols et de développement durable.

En mars 2014, la DATAR a fusionné avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes et avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSÉ) pour former le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Le CGET conçoit, prépare et met en œuvre la politique nationale d'égalité des

territoires et assure le suivi de la coordination interdépartementale. Notons cependant que cette politique nationale correspond en réalité à un ensemble de politiques sectorielles. La France ne possède pas de plan national ou de politique nationale d'aménagement du territoire à proprement parler. En revanche, un cadre d'orientation des objectifs et de la teneur des plans régionaux et locaux est établi, qui détermine des catégories spécifiques de politiques selon les zones (politiques urbaines, politiques rurales-urbaines/urbaines, politiques rurales et politiques propres aux zones montagneuses et littorales). De même, des politiques sectorielles sont mises au point, avec des incidences territoriales sur les zones d'attractivité économique et de concurrence, les transports, le développement numérique local, les services publics et, enfin, l'enseignement supérieur et la recherche. Le ministère du Logement et de l'Égalité des territoires joue un rôle important dans la formulation des objectifs d'aménagement du territoire au niveau local.

L'État est également impliqué dans les décisions d'occupation des sols via le rôle des préfets, qui agissent en qualité de représentants directs de l'administration nationale auprès des administrations locales de tous niveaux. C'est une institution spécifiquement française, bien qu'elle existe également au Chili où des représentants de l'État exercent, parallèlement aux administrations locales élues, une autorité directe dans plusieurs domaines, dont certains se recoupent. Dans les communes les plus petites où les administrations locales ont peu de ressources et des capacités limitées, le préfet peut jouer un rôle direct dans les décisions d'occupation des sols, car il dispose des ressources de l'administration nationale pour appuyer sa décision tandis que l' élu local ne peut s'appuyer que sur de faibles capacités d'analyse. Dans les zones rurales, ce déséquilibre des capacités peut se traduire par un déséquilibre de pouvoir. Un maire élu a certes la possibilité de contester la décision d'un préfet concernant une proposition d'occupation des sols, mais il ne choisira pas forcément de le faire car sa décision s'appuie sur une analyse formelle moins étayée que celle du préfet.

Autrefois, il appartenait au parlement national d'approuver directement la grande majorité des actes des administrations locales avant qu'ils puissent être exécutés (Garner, 1919). Aujourd'hui, ces décisions ont été transférées aux administrations locales de niveau communal. Cependant, les parlementaires nationaux demeurent nettement plus impliqués dans le fonctionnement des administrations locales en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Certes, les élus locaux sont partout attentifs aux éléments qui influencent les choix de leur électorat, mais les parlementaires français, parce qu'ils peuvent détenir deux mandats électifs, l'un local et l'autre national, demeurent directement impliqués dans les processus politiques locaux. En théorie, on pourrait juger ce système avantageux dans la mesure où il offre aux parlementaires une fenêtre directe sur la situation à laquelle font face les collectivités locales. En pratique, cela peut inciter un parlementaire à favoriser des projets qui profitent avant tout à ses propres administrés – c'est la « politique de l'assiette » – ou, à l'inverse, à utiliser son statut de responsable national pour promouvoir une mesure locale qui est contestée par une grande partie de la population locale. Le nouvel aéroport de Nantes Saint-Nazaire en est une illustration. C'est tout à la fois un projet financé par l'administration nationale qui peut produire des bénéfices à l'échelle locale et une question très controversée sur place. Ce double rôle des parlementaires nationaux ouvre certes un utile canal d'information, mais peut aussi nuire à la transparence des processus de décision aux deux échelons décisionnels. Le caractère intégré de la vie politique locale et nationale en France se traduit par une combinaison sans équivalent de « puissance de marché et de liens entre les niveaux administratifs qui permettent au régime de poursuivre d'ambitieux objectifs de développement centrés sur l'administration centrale » (Kantor et al., 1997).

*L'administration nationale reste garante de l'égalité territoriale et, de ce fait, continue de jouer un rôle majeur dans les politiques d'aménagement*

L'égalité des territoires est l'une des grandes priorités de l'action publique – elle est fondée sur l'idée d'un pacte républicain en vertu duquel les citoyens jouissent des mêmes chances quels que soient leurs lieux de naissance, de résidence et de travail. En raison de son intérêt pour l'égalité des territoires, l'administration nationale doit rester engagée dans les politiques territoriales pour s'assurer que ses priorités sont prises en compte. De ce fait, le transfert de compétences est toujours un processus partiel et toute compétence transférée peut être reprise par l'administration nationale. Cependant, les moyens permettant aux politiques publiques de parvenir à l'égalité territoriale ont évolué au fil du temps. Dans l'immédiat après-guerre, il s'agissait de politiques de redistribution comportant des mesures de compensation destinées aux régions et villes en retard. Les politiques de redistribution existent toujours, mais leur rôle s'est amoindri avec le temps, la priorité étant peu à peu faite aux mesures permettant à chaque région de mieux gérer ses propres ressources afin de renforcer sa compétitivité.

L'objectif d'égalité territoriale a été plus ou moins supplanté par deux notions nouvelles et quelque peu contradictoires : la cohésion territoriale et la compétitivité des territoires<sup>12</sup>. La stratégie consistant à accorder une compensation aux territoires subissant des inégalités a peu à peu cédé la place à une approche privilégiant une meilleure utilisation des atouts de chaque territoire – qu'il soit rural, urbain ou intermédiaire. Cette méthode suppose de transférer des compétences et des moyens afin d'enclencher un processus de développement régional par la base (OCDE, 2006b). Elle peut aussi se traduire par des écarts croissants en termes de résultats lorsque certaines régions s'appuient sur des dotations initiales plus importantes et de meilleures stratégies de développement. Le creusement des écarts en termes de performance économique peut entraîner le recul de la cohésion sociale et susciter de nouveaux besoins d'intervention de la part de l'administration nationale afin de réduire les inégalités régionales. Cette fois-ci, cependant, c'est une approche territoriale ciblée visant à lutter contre les inégalités socio-territoriales et économiques qui est employée, plutôt qu'une approche unique appliquée à l'identique dans toutes les régions. Ainsi, il existe désormais des politiques distinctes qui ciblent les zones urbaines, qui se caractérisent par des taux de chômage élevés, des niveaux d'éducation faibles, des discriminations et de l'insécurité ; les zones rurales isolées affectées par une pénurie de services ; les zones désindustrialisées qui souffrent du chômage, d'une marginalisation socio-économique et d'une dégradation de l'environnement ; et des zones périurbaines où le lien social est faible et où les habitants doivent généralement se rendre en ville pour travailler (République française, 2015a).

L'égalité interrégionale demeure un objectif des politiques territoriales, mais elle coexiste avec la promotion de pôles de compétitivité, les missions spécifiques confiées aux grandes métropoles et une nouvelle organisation institutionnelle – la métropole (encadré 1.4). Au fond, il s'agit d'un retour à la stratégie du pôle de croissance défendue par Perroux dans les années 1950. Perroux concevait le pôle de croissance comme une dynamique économique suscitée par des entreprises prospères qui stimulent la croissance d'entreprises avec lesquelles elles entretiennent des liens commerciaux (Parr, 1999 : 1198). Cependant, dans la mesure où les entreprises fonctionnent dans un espace géographique, la notion a très vite directement pris une dimension spatiale et s'est imposée comme fondement de deux grandes politiques. La première consiste à favoriser dans telle ou telle région des pôles d'entreprises spécifiques liées dans le cadre de chaînes d'approvisionnement ou par d'autres types de relations. Cette idée constitue le socle des stratégies modernes de pôles qui inspirent le développement économique local et le

« modèle en diamant d'avantage compétitif » de Porter (Porter, 1980 ; 1998). D'autre part, elle a donné naissance à l'idée d'un effort public direct pour créer des pôles de croissance dans telle ou telle zone.

Pour Parr, ce dernier choix d'action a produit deux résultats essentiels. Tout d'abord, il a abouti à l'idée que les ressources doivent être concentrées dans un petit nombre d'endroits pour atteindre une masse critique (Parr, 1999). Cette idée est élargie pour inclure la concentration spatiale de secteurs particuliers dans les lieux les plus adaptés à leur croissance. La deuxième idée consiste pour les administrations nationales à susciter la création de nouveaux pôles dans différentes parties du pays pour parvenir à une croissance plus équilibrée – les pôles d'équilibre (Parr, 1999). Les mesures prises par la puissance publique pourraient consister à déplacer les travailleurs et les entreprises vers un lieu nouveau qui deviendrait le moteur de la croissance régionale. En France, de telles idées continuent d'inspirer le processus d'aménagement du territoire et influencent la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs locaux. Dans son expression actuelle, cependant, la notion de pôle de croissance est très nettement orientée en direction des métropoles. Dans ces grandes agglomérations, la priorité consiste à renforcer l'attractivité et l'accessibilité des villes tout en poursuivant des objectifs de viabilité environnementale.

#### Encadré 1.4. Les nouvelles métropoles françaises

Autrefois, toutes les communes de France, quelle que soit leur taille, possédaient les mêmes pouvoirs. Plusieurs réformes ont mis fin à cette situation en permettant aux villes d'élargir leur champ de compétences et en leur donnant les pouvoirs correspondants. Les métropoles ont été créées sous la forme d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) par une réforme des administrations locales de 2010. La nouvelle loi MAPTAM (2014) renforce davantage ces compétences – qui ne s'appliquent qu'à certaines villes. Les métropoles sont la forme la plus intégrée de toutes les structures intercommunales prévues par la loi. Elles ne concernent que les grandes zones urbaines, territoires de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Chaque zone urbaine dépassant ce seuil peut demander à se constituer en métropole, la décision étant prise sur la base du volontariat.

Les principales dispositions de la loi concernent l'affirmation de métropoles de droit commun et de métropoles dotées d'un statut particulier pour Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la métropole de Lyon a été créée en tant qu'administration locale à statut particulier. À cette même date, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse ont eu la possibilité d'accéder au statut de métropole de droit commun sur la base de critères démographiques et fonctionnels. La métropole de Nice Côte d'Azur les avait précédées en 2012. Dotées de statuts spécifiques, les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence ont été créées en janvier 2016. Le décret portant création de la métropole du Grand Nancy est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Les métropoles ont les compétences suivantes :

- *Développement économique, social et culturel* : création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique ; construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain.
- *Aménagement de l'espace métropolitain* : schémas de cohérence territoriale (SCoT) et schémas de secteur ; organisation des transports publics ; création, aménagement et entretien de la voirie ; signalisation ; parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains.
- *Politique locale de l'habitat* : programme local de l'habitat ; politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre.

#### Encadré 1.4. Les nouvelles métropoles françaises (suite)

- *Politique de la ville* : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
- *Gestion des services d'intérêt collectifs* : assainissement et eau ; services d'incendie et de secours.
- *Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie* : gestion des déchets ménagers et assimilés ; lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores ; contribution à la transition énergétique ; soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ; création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains.

Par ailleurs, l'administration nationale, les régions et les départements peuvent déléguer, par convention, certaines de leurs compétences aux métropoles. Les métropoles frontalières peuvent adhérer à des structures de coopération transfrontalière. La métropole de Lille peut ainsi voir son statut de métropole européenne renforcé au-delà de ses frontières nationales. À l'intérieur de son territoire, chaque métropole peut mettre en place des conseils de territoire, dotés d'un budget de fonctionnement et d'investissement alimenté par une dotation de gestion du territoire. En signant une convention avec l'État, la métropole peut également disposer de l'ensemble des compétences dans le domaine du logement : aides à la pierre, contingent préfectoral de réservation de logements sociaux (tout ou en partie), garantie du droit à un logement décent et indépendant (DALO), mise en œuvre des procédures de réquisition et gestion de l'hébergement d'urgence. L'État peut aussi lui attribuer la propriété et la gestion des grands équipements et infrastructures.

À titre d'exemple, la nouvelle métropole du Grand Paris – un organisme de gouvernance métropolitaine créé en janvier 2016 – englobera Paris et 130 communes environnantes. La nouvelle entité sera chargée du développement économique, de l'aménagement urbain, des politiques environnementales et, dans une certaine mesure, du logement. La création de cette métropole s'inscrit dans le cadre d'une politique globale définie dans une nouvelle loi adoptée en 2014, qui a créé 14 métropoles en France. Ce processus de métropolisation de la gouvernance s'est révélé particulièrement difficile dans le cas de Paris en raison de sa dimension globale et de particularités locales telles que les écarts de richesse entre communes ou encore une tradition ancienne de fragmentation politique et institutionnelle. C'est pourquoi les projets fédératifs comme les candidatures à l'organisation des Jeux Olympiques de 2024 et de l'Exposition universelle de 2025, bien qu'ils ne soient pas directement liés au projet du Grand Paris, sont également considérés comme de puissants facteurs d'incitation à évoluer collectivement en ce sens et à stimuler les travaux publics.

1. Dans les conditions fixées au chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du Code général des collectivités territoriales.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires (2016), « Métropole », [www.gouvernement.fr/action/les-metropoles](http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles).

Dans les zones rurales, la politique d'aménagement concerne les fonctions économiques et sociales. La loi de 2004 sur les zones rurales, par exemple, a ouvert la voie à la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR) en permettant aux petits centres urbains d'adhérer à ces structures, reconnaissant ainsi leur rôle économique de carrefour pour les entreprises et ménages ruraux. De même, l'administration nationale a favorisé les partenariats entre zones rurales et urbaines en s'inspirant de l'idée des pôles de compétitivité urbains pour créer des pôles d'excellence rurale (encadré 1.5).

#### *La question de l'échelle – quels gains, quelles pertes ?*

Une dernière remarque sur la décentralisation et les politiques d'aménagement : le système français se caractérise par une gouvernance à plusieurs niveaux – il existe un large éventail d'acteurs et de structures institutionnelles à de nombreux échelons. Si

l'administration centrale conserve un rôle majeur dans les politiques régionales, elle a néanmoins renforcé les compétences des administrations locales au fil du temps. Les liens hiérarchiques ont souvent été remplacés par une approche partenariale à différentes échelles. Le paysage institutionnel et réglementaire de l'aménagement du territoire et de la planification de l'occupation des sols qui en résulte est complexe et les citoyens peuvent avoir beaucoup de peine à le comprendre et à s'en saisir, ce qui a des incidences sur la démocratie locale.

Comme on le verra dans les études de cas sur Clermont-Ferrand et Nantes Saint-Nazaire, les territoires couvrent désormais une surface d'aménagement plus vaste grâce aux SCoT, qui englobent un nombre élevé de communes et d'intercommunalités. Cette approche comporte de nombreux avantages dans la mesure où elle couvre une zone fonctionnelle qui est l'unité spatiale la plus adaptée pour comprendre et traiter les questions liées au climat et à l'eau, aux transports et à la gestion des déchets. Cependant, l'élargissement de cette échelle correspond aussi pour partie à un projet politique visant à favoriser les intérêts des régions. La conclusion d'un nouveau partenariat – un de plus – englobant une aire géographique plus vaste suscite l'intérêt de Clermont-Ferrand, qui cherche à se repositionner après la fusion de sa région. D'où ces questions : quels domaines faut-il couvrir, et à quelle échelle ? Les plans d'aménagement qui orientent l'occupation future des sols ont-ils un sens sur de vastes territoires ? Quels sont les compensations à en espérer ? L'échelle de la définition des objectifs d'urbanisme est-elle aussi celle à laquelle les plans doivent être appliqués ? Comme l'indique McCann, « l'échelle n'est pas un contexte neutre ; c'est plutôt un cadre discursif utilisé par des intérêts concurrents pour définir ou redéfinir l'emplacement adéquat du pouvoir politique et l'ampleur territoriale de politiques et de règles spécifiques » (McCann, 2003).

L'aménagement stratégique de haut niveau est important pour surmonter les principaux obstacles auxquels se heurte le développement durable des métropoles en France, mais ces questions doivent être abordées et traitées au niveau local. Selon Petitet, « la question est donc de savoir comment transformer les nobles objectifs d'ensemble fixés au niveau des SCoT (et entre eux) en règles d'aménagement concrètes et spécifiques à une échelle plus locale, et comment s'assurer que ces objectifs établis à un niveau supérieur sont respectés au niveau local » (2010). Les asymétries et déséquilibres entre les capacités des différents acteurs impliqués peuvent entraver le processus : « toutes les zones n'ont pas la même aptitude à influencer les projets d'aménagement du territoire » (Bertrand, 2015).

Une récente évaluation de la mise en œuvre du SCoT à Grenoble en apporte la preuve. On a constaté que les zones rurales et montagneuses avaient du mal à accéder à différentes formes de capital – financier, humain, social et institutionnel –, ce qui limite non seulement la prise en compte de leurs intérêts lors de l'élaboration du SCoT, mais aussi sa mise en œuvre (Bertrand, 2015). Dès lors, il faut renforcer significativement les capacités des administrations locales afin de s'assurer qu'elles ont l'aptitude, les ressources et les capacités de financement pour réaliser les objectifs d'aménagement avec les outils dont elles disposent. Cela pose la question du financement. À mesure que le rôle des intercommunalités s'affirme, leurs ressources budgétaires devront être adaptées en conséquence. Il est d'autant plus important de veiller à la transparence et à la responsabilité des administrations à cette échelle.



### Encadré 1.5. Les pôles d'excellence rurale en France

Le programme français de pôles d'excellence rurale a été inspiré par l'idée des pôles de compétitivité urbains. Les projets relevant de ce programme reçoivent des financements de l'administration nationale destinés à des projets de développement économique dans des zones rurales qui reposent sur un partenariat entre les administrations locales et des entreprises privées. Ce programme a été conçu pour soutenir la mise en œuvre de la loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux. L'impact sur les territoires aurait atteint plus de 1 milliard EUR de travaux avec la création ou le maintien de plus de 40 000 emplois dans les zones rurales. La participation totale de l'État s'est élevée à 236 millions EUR provenant de 11 ministères (agriculture, tourisme, équipement, culture, outre-mer, écologie, emploi, petites entreprises, santé, industrie, développement régional) et de fonds spéciaux de l'État.

En 2005, le ministère du Développement et de la Compétitivité des territoires a certifié 300 pôles d'excellence rurale et a lancé un appel à projets autour de quatre thèmes : patrimoine et développement touristique, développement durable, développement de nouveaux services susceptibles d'attirer de nouveaux résidents dans les territoires ruraux, et production industrielle et artisanale, en particulier au moyen de techniques innovantes. Le financement des projets par l'administration nationale et par l'UE couvre entre le tiers et la moitié du coût total des projets, selon les conditions à remplir. La deuxième génération de projets a principalement visé le renforcement des capacités économiques des territoires ruraux et la réponse aux besoins des populations grâce à des services publics adaptés aux mutations territoriales.

Il existe près de Clermont-Ferrand deux projets relevant du programme des pôles d'excellence rurale. Le premier se trouve au sud-ouest de Clermont-Ferrand, dans le Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Il est principalement destiné à valoriser le bois comme source d'énergie renouvelable (création de plateformes de séchage, achat de broyeuses, de chaudières à bois et installation d'un réseau de chauffage collectif), à favoriser la qualité des paysages et à développer le fret ferroviaire. Le projet a reçu une subvention de 851 380 EUR. Un deuxième projet, dans le village de Broc, concerne la réhabilitation patrimoniale et touristique. Le site historique du village a été restauré pour encourager des usages mixtes, y compris un hôtel et un restaurant. Ce projet a reçu une subvention de 600 000 EUR.

*Source* : Pôles d'excellence rurale (2016), Ragréage de la filière pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre, Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Carte des projets, <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>.

### Encadré 1.6. Les métiers de l'aménagement en France

Le parcours éducatif des professionnels de l'aménagement varie considérablement selon les pays de l'OCDE. En Israël, par exemple, les métiers de l'aménagement ont longtemps été dominés par les ingénieurs et les architectes, et ce n'est que depuis peu que la profession d'urbaniste est reconnue en tant que telle (même s'il existe une association d'urbanistes depuis 1965). Aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada, il existe des organismes professionnels qui supervisent les accréditations et les certifications des professionnels de l'aménagement, ainsi que des diplômes d'aménagement particuliers (maîtrise d'urbanisme, par exemple). La France, en revanche, a longtemps adopté une approche interdisciplinaire de l'urbanisme.

En français, le terme « urbanisme » recouvre tout à la fois la notion d'aménagement urbain et celle de design urbain. La plupart des urbanistes français les plus célèbres sont en réalité des designers urbains. C'est une distinction importante et problématique que les urbanistes français ont tenté de résoudre. Le collectif national des jeunes urbanistes, notamment, a publié un Livre blanc contenant neuf propositions pour organiser la profession d'urbaniste.

Pour exercer en France, les urbanistes disposent de trois voies de formation. Il existe 24 instituts d'aménagement et d'urbanisme, qui sont des instituts de recherche scientifique offrant des formations de troisième cycle dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Ensuite, divers établissements d'enseignement supérieur proposent quelque 150 types différents de diplômes d'aménagement urbain et régional. Enfin, le Conseil national des universités organise au niveau de la maîtrise des conférences sur l'aménagement de l'espace et l'urbanisme.

### Encadré 1.6. Les métiers de l'aménagement en France (suite)

Ces programmes sont profondément enracinés dans les sciences sociales et ont produit des professionnels de la gestion des processus d'aménagement, plutôt que des ensembles de compétences très techniques. En revanche, il n'existe que 17 diplômes de design urbain en France – mais ce n'est pas représentatif du champ couvert par les métiers concernés puisque les designers urbains ont également une formation d'architectes et de paysagistes. Souvent, les termes « architecte » et « paysagiste » sont employés pour faire référence à ce type de profils.

Malgré l'existence d'une société professionnelle d'urbanisme depuis 1911 (la Société française des urbanistes, SFU), l'élaboration des plans locaux d'occupation des sols incombe à un ensemble de professions parmi lesquelles se trouvent des ingénieurs civils, des urbanistes, des architectes, des architectes paysagistes, des géographes, des économistes et des historiens. Ces professionnels sont recrutés par des départements internes, des agences d'urbanisme ou des administrations locales. En 1998, l'administration nationale a créé un organisme de réglementation de la profession (l'Office public de qualification des urbanistes, OPQU). En 2011, 288 urbanistes étaient accrédités par cette organisation (169 dans des entreprises privées, 102 dans des structures publiques et 17 autres). C'est une infime proportion du nombre total de professionnels de l'aménagement en France.

Source : Guet, J.-F. (2005), « French urban planning tools and methods renewal », congrès ISoCaRP 2005, [www.isocarp.net/data/case\\_studies/684.pdf](http://www.isocarp.net/data/case_studies/684.pdf); Kropf, K. (2011), « Coding in the French planning system: From building line to morphological zoning », *Urban Coding and Planning*, Routledge, Londres, pp. 158-249.

### Le renforcement de l'autonomie budgétaire des administrations locales

Financement des administrations locales, occupation des sols et développement sont liés. À tout échelon, l'administration dépend d'une série de flux de recettes, mais s'agissant de leur capacité de perception de recettes et de leur autonomie de dépense, les administrations locales des pays de l'OCDE sont presque toujours assujetties à des échelons supérieurs. Les administrations locales sont à l'origine de 62 % de l'investissement public total des pays de l'OCDE en moyenne (Hulbert et Vammalle, 2014). Le lien qui existe entre le système budgétaire et le mécanisme d'aménagement d'un pays a une influence sur la manière dont le territoire est utilisé (voir l'exemple donné à l'encadré 1.7).

### Encadré 1.7. Systèmes de financement et d'aménagement : le Royaume-Uni face à la Suisse

Les structures administratives du Royaume-Uni et de la Suisse se trouvent aux deux extrémités opposées du spectre de la décentralisation. Le système (central) de planification de l'occupation des sols du Royaume-Uni est l'un des plus rigides au monde, et son système de financement est très centralisé, tandis que la Suisse est un pays extrêmement décentralisé où les administrations locales jouissent de compétences politiques et budgétaires fortes.

#### Royaume-Uni – Planification centralisée de l'occupation des sols et centralisation budgétaire

Le système d'aménagement anglo-saxon (britannique) – dont « l'esprit » a été adopté par la plupart des pays du Commonwealth, à l'instar de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande – est très différent des systèmes d'aménagement en vigueur en Europe continentale. Le système britannique d'« aménagement contrôlé » se distingue du système continental de « zonage réglementé » à deux titres principaux. Tout d'abord, le contrôle de l'aménagement est fortement centralisé et impose des limitations strictes en termes d'occupation des sols afin de contenir la croissance urbaine dans l'ensemble du pays (ainsi, des « ceintures vertes » largement préservées de tout aménagement entourent tous les grands centres urbains d'Angleterre). D'autre part, le contrôle de l'aménagement est discrétionnaire plutôt que réglementaire. De ce fait, toute demande d'aménagement est soumise à examen et peut susciter l'opposition politique de résidents locaux NIMBY (*Not in my backyard*, ou « Pas dans mon jardin »), ce qui rend tout nouveau projet d'aménagement très difficile et – en raison des coûts liés au processus d'aménagement – coûteux, et qui crée une forte incertitude pour les promoteurs intéressés en ôtant souvent toute viabilité aux projets d'aménagement. Dans un système de zonage réglementaire, au contraire, les promoteurs bénéficient du droit automatique d'aménager des terrains à des fins d'habitation à condition que la parcelle visée se trouve en zone résidentielle et qu'ils se conforment aux règles en vigueur.

### Encadré 1.7. **Systèmes de financement et d'aménagement : le Royaume-Uni face à la Suisse** (*suite*)

En outre, le système britannique de financement offre aux collectivités locales très peu d'incitations financières les encourageant à autoriser de nouveaux projets : les administrations locales assument l'essentiel des coûts liés aux services publics fournis aux nouveaux résidents, mais elles ne recueillent aucun bénéfice sous forme de recettes de fiscalité locale puisque la plupart des taxes sont perçues par l'administration nationale. De surcroît, toute hausse des recettes fiscales (des administrations) locales est à moyen terme lissée par un système de dotation de l'administration nationale. Dès lors, compte tenu de la quasi-absence d'incitation financière à autoriser des projets d'aménagement locaux, les autorités d'aménagement locales préfèrent nettement s'occuper des résidents NIMBY qui, de leur côté, ont toutes les raisons de s'opposer aux nouveaux projets d'aménagement pour protéger la valeur de leurs biens. Autrement dit, le système d'aménagement contrôlé est propice aux comportements de type NIMBY. Dans ces conditions, l'opposition via les résidents NIMBY aux nouveaux projets est plus forte et efficace à proximité des ceintures vertes car les propriétaires fonciers, conformément à la notion de *homevoter* (l'électeur propriétaire) de Fischel (Fischel, 2001a, b), sont particulièrement encouragés à vouloir protéger les belles vues et les espaces ouverts dont ils jouissent.

En conséquence, l'occupation des sols au Royaume-Uni évite l'étalement. Les nouveaux projets sont compacts, même si leur densité est moindre qu'en l'absence de règles de hauteur des bâtiments. Le prix à payer est toutefois considérable : la combinaison d'un aménagement contrôlé et d'une absence d'incitations financières s'est traduite par un cercle vicieux qui conduit à une pénurie de logements sans précédent et à une grave crise de la disponibilité des logements. Pour donner une idée de l'ampleur des effets que le système d'aménagement contrôlé produit sur les marchés du logement, Hilber et Vermeulen (2016) estiment que la hausse des prix du logement aurait été, en l'absence de toute contrainte d'ordre réglementaire, inférieure de 100 % entre 1974 et 2008.

#### **Suisse – Décentralisation politique et budgétaire**

Contrairement au Royaume-Uni, la Suisse – un pays très décentralisé où la concurrence budgétaire existe au niveau régional comme au niveau local – s'est dotée d'un système d'aménagement fondé sur des règles et des codes, dans lequel les projets de construction sont automatiquement approuvés à condition d'être conformes aux dispositions du code concerné. Ces règles consistent généralement à attribuer un type d'occupation des sols (résidentiel, commercial, industriel ou mixte) aux parcelles de terrain situées dans des zones réservées aux nouveaux projets, et à déterminer l'intensité du développement (sous la forme d'un ratio entre la surface au sol et la surface habitable, par exemple). De ce fait, il est extrêmement difficile pour les résidents locaux NIMBY de parvenir à s'opposer aux nouveaux projets d'aménagement. De plus, le système budgétaire suisse incite fortement les communes à consacrer des terrains à de nouveaux projets résidentiels : l'attribution de biens publics locaux est financée par un impôt progressif sur le revenu et ce sont les communes qui fixent les taux d'imposition. Les communes sont donc fortement encouragées, sur le plan financier, à attribuer de vastes parcelles de terrain aux limites de leur territoire afin d'attirer des contribuables à haut revenu.

Du fait de la souplesse du système d'aménagement et des incitations financières locales, l'offre de logement est assez élastique en Suisse. En conséquence, la disponibilité des logements y est jugée moins problématique, sauf dans les grandes agglomérations – principalement Zürich et Genève – où les contraintes physiques et géographiques (lacs, montagnes) sont assez nombreuses. De ce fait, l'étalement urbain et la préservation d'une campagne propice au tourisme sont au cœur de l'action publique en Suisse : les électeurs suisses sont de plus en plus préoccupés par l'étalement urbain car les nouveaux projets dans les zones de banlieue sont généralement dispersés et de faible densité. De plus, ils s'inquiètent de ce qui pourrait gâcher la beauté des régions touristiques alpines. C'est ainsi qu'ils ont récemment voté en faveur d'une initiative interdisant la construction de nouvelles résidences secondaires dans les régions touristiques, ce qui a des conséquences néfastes pour les résidents locaux.

*Source* : Hilber, C. A. L. (2015a), « UK Housing and Planning Policies: The Evidence from Economic Research », *Centre for Economic Performance 2015*, Election Analysis Series, #EA033 ; Hilber, C. A. L. (2015b), « Deep-rooted Vested Interests are to Blame for Our Housing Crisis », Disclaimer, 4 mai ; Hilber, C. A. L. (2016a), « The UK planning system—Proposals for reform », *Planning et Building Control Today*, October issue ; Hilber, C. A. L. and O. Schöni (2016b), « Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned », *ADBI Working Paper 569*, Asian Development Bank Institute, Tokyo.

Comme dans la plupart des autres pays, le renforcement des compétences des administrations locales (c'est-à-dire le transfert de fonctions de l'administration nationale française) ne s'accompagne pas toujours du flux de recettes correspondant. En France comme dans les autres pays où les recettes propres (par opposition aux dotations et autres transferts) sont une source de financement importante, les taxes foncières constituent la principale source de financement des administrations locales. De ce fait, le transfert de compétences peut pousser les administrations locales à augmenter les recettes provenant des taxes foncières, ce qui peut se traduire par des efforts visant à stimuler l'aménagement des sols.

Les administrations locales peuvent utiliser des mesures d'incitation fiscale pour préserver des terres agricoles, instaurer des exonérations d'impôt pour stimuler l'investissement dans les friches industrielles et créer diverses incitations à inclure du logement social dans tout nouveau projet d'aménagement. De ce point de vue, elles façonnent les pratiques d'occupation des sols. Le cadre budgétaire d'ensemble – les dotations financières d'autres niveaux administratifs, par exemple – a une incidence sur la manière dont ces outils sont utilisés et sur la demande qui en est faite (Martin, 2015). Lorsque les administrations dépendent principalement de leurs ressources propres, elles peuvent exercer une pression fiscale significative pour aménager de nouvelles terres ou pour reconverter des terrains aménagés en les consacrant à des usages dont le rendement fiscal est plus élevé. La manière dont les sols sont occupés et le moment où ils sont aménagés ont des conséquences budgétaires pour les communes tandis qu'au contraire, le contexte budgétaire d'ensemble et les outils fiscaux spécifiques orientent les pratiques d'occupation et d'aménagement des sols.

### ***L'autonomie budgétaire des administrations locales a été renforcée au fil des transferts de compétences***

En France, les ressources des administrations locales (régions, départements, communes, intercommunalités) proviennent globalement de deux sources : i) les *ressources propres* telles que les recettes fiscales directes et les dotations de l'État, et ii) les *ressources temporaires*, qui sont des prêts accordés en fonction des projets et que l'administration bénéficiaire doit rembourser. Les ressources temporaires ne peuvent servir qu'à financer des dépenses d'investissement (par opposition aux dépenses de fonctionnement). Le cadre réglementaire qui régit les administrations locales françaises est extrêmement contraignant. La loi oblige les administrations locales à équilibrer leur budget (autrement dit, elles ne peuvent pas être en situation de déficit budgétaire). Le montant des recettes de fonctionnement doit être supérieur au montant des dépenses de fonctionnement et la loi oblige les administrations locales à équilibrer leur budget (autrement dit, elles ne peuvent pas être en situation de déficit). En vertu de la « règle d'or », elles ne peuvent emprunter des fonds que pour financer leurs dépenses d'investissement (encadré 1.8). En 2013, les emprunts contractés par les administrations locales françaises représentaient 7.3 % de leurs recettes totales (229.6 milliards EUR) (République française, 2016).

Si les recettes des administrations locales proviennent tout à la fois des taxes locales et des dotations de l'État, c'est la fiscalité locale qui en représente la part la plus importante. En 2013, les taxes locales représentaient environ 55 % des recettes des administrations locales (République française, 2016). Les taxes locales directes sont les taxes les plus anciennes du système fiscal français : « elles ont succédé aux taxes directes qui avaient été créées en 1790 et 1791 sous la forme de taxes nationales et ont été transférées aux administrations locales lors de la réforme fiscale de 1914-17 »

(République française, 2015). Depuis 1970, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe d'habitation (revenu cadastral) ont une même assiette fiscale. Au cours des 20 dernières années, la contribution économique a été réformée pour encourager l'investissement. Ces taxes sont perçues par l'administration nationale pour le compte des administrations locales et se répartissent en quatre catégories principales :

- Taxes foncières sur les propriétés bâties
- Taxes foncières sur les propriétés non bâties
- Taxe d'habitation (sur les locaux d'habitation)
- Contribution économique se composant d'une taxe locale sur les locaux commerciaux et d'une taxe sur la valeur ajoutée des entreprises<sup>13</sup>.

#### Encadré 1.8. L'Agence française de financement des collectivités locales

En 2014, une agence française de financement sans équivalent – l'Agence France Locale (AFL) – a commencé à distribuer des subventions aux administrations locales en mutualisant les volumes et en levant des fonds sur les marchés obligataires. L'AFL est entièrement détenue par des administrations locales françaises et chacun de ses membres se porte garant du montant des emprunts en cours qu'il a contractés auprès de l'Agence. Seules les administrations locales françaises à fiscalité propre peuvent y adhérer ; cela inclut les communes, les entités intercommunales à fiscalité propre, les départements et les régions.

L'Agence a été créée suite à la crise bancaire pour faire face au durcissement des conditions de crédit et à la pénurie de liquidités. L'AFL s'inspire du modèle d'institutions similaires qui fonctionnent bien et depuis longtemps en Europe du Nord (la plus ancienne d'entre elles, *Kommune Kredit*, a été créée dès 1899). Ce modèle se répand peu à peu dans les pays de l'OCDE et a récemment été adopté par la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni.

En France, les administrations locales sont le principal investisseur public dans les infrastructures et réseaux de transports. Environ 70 % des dépenses d'investissement des administrations locales sont autofinancées et l'endettement de ces dernières s'élève à 8 % du PIB. L'essentiel de la dette totale des administrations locales (141.5 milliards EUR en 2014) est détenu par les communes (44.8 %), puis par les départements (23.7 %), les entités intercommunales (16.0 %) et les régions (15.5 %).

2014 (en milliards EUR)	État	Activités de sécurité sociale	Autres entités publiques d'État	Collectivités locales	Autres entités publiques locales	Total
Dépenses totales	455.5	562.9	81.3	230.7	21.3	1 207.5
Dépenses d'investissement	9.8	8.3	17.2	48.0	2.4	85.6
Dette au 31/12/2014	1 610.2	216.8	22.6	141.5	46.7	2 037.8

1. Les transferts financiers entre secteurs étant consolidés, la somme des données pour l'ensemble des secteurs est plus élevée que les données consolidées pour « Toutes les entités publiques ».

Sources : Observatoire des finances locales – DGCL (2015), « Les finances des collectivités locales en 2015 », septembre, [www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015\\_00.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015_00.pdf) ; Agence France Locale (2016), <http://www.agence-france-locale.fr/investir-dans-lagence-france-locale>.

Parmi ces taxes, c'est la taxe foncière sur les propriétés bâties qui génère la part la plus importante des recettes (environ 37 %) ; viennent ensuite la taxe d'habitation (26 %), la taxe sur la valeur ajoutée des revenus des entreprises (21 %), la taxe sur les locaux

commerciaux (10 %) et, enfin, la taxe foncière sur les propriétés non bâties (à peine plus de 1 %) (République française, 2015a)<sup>14</sup>. L'importance des différentes formes de taxes foncières pour les communes encourage nettement les administrations locales à prendre des mesures pouvant se traduire par une augmentation de la valeur des terrains, notamment en permettant la reconversion des terrains de faible valeur. C'est aussi une incitation à attirer de nouveaux résidents et de nouvelles entreprises afin d'élargir la base fiscale.

En France, les taxes foncières locales – à l'exception des taxes concernant les entreprises – sont principalement calculées à partir de la valeur locative cadastrale<sup>15</sup>. La valeur locative cadastrale du rendement théorique d'une propriété est déterminée par les pouvoirs publics (encadré 1.9). Les taux des taxes locales sont fixés par les assemblées locales (conseils départementaux, conseils municipaux, etc.) lors de l'adoption du budget annuel. Toutefois, ces taux ne peuvent pas dépasser certains plafonds fixés par l'administration nationale, qui s'appliquent à des bases elles-mêmes fixées au niveau central. Ce mécanisme comporte de nombreuses exonérations – par exemple pour les personnes à faible revenu. Bien conçues, les taxes foncières peuvent constituer un outil efficace de planification durable de l'occupation des sols (encadré 1.10).

### Encadré 1.9. Le système français de taxation foncière

#### La taxe foncière sur les propriétés bâties

La taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue annuellement au titre des terrains bâtis situés en France, sauf s'ils ont droit à une exonération permanente (terrains publics, bâtiments agricoles, etc.) ou temporaire (entreprises nouvelles ou innovantes, incitations au développement dans le cadre d'une politique d'aménagement urbain ou territorial). La base d'imposition correspond au revenu locatif, lequel est égal à 50 % de la valeur locative cadastrale régulièrement mise à jour par les autorités. Le montant de la taxe correspond au produit de la base d'imposition et des taux votés par chaque administration bénéficiaire pour l'année concernée. Exonérations ou réductions automatiques sont accordées aux personnes invalides ou âgées ayant des moyens limités, sous certaines conditions de ressources et d'occupation du logement.

#### La taxe foncière sur les propriétés non bâties

La taxe foncière sur les propriétés non bâties est prélevée annuellement aux propriétaires de terrains non bâtis de toute nature situés en France, sauf s'ils ont droit à une exonération permanente (terrains publics) ou temporaire (incitations à l'agriculture biologique, reforestation et préservation de zones d'intérêt environnemental). Le produit de la taxe revient aux communes et à leurs établissements publics de coopération intercommunale. La base de calcul du montant de la taxe foncière sur les propriétés non bâties correspond à 80 % de la valeur locative cadastrale de la propriété qui résulte d'estimations régulièrement mises à jour par les autorités. Pour encourager les propriétaires à mettre leurs terrains en vente afin d'accroître le volume de parcelles constructibles, une hausse de la valeur locative cadastrale des terrains constructibles est appliquée dans les zones où l'immobilier subit les tensions les plus fortes. Les terres agricoles, y compris celles qui sont laissées en jachère, sont exonérées de toute augmentation. Le montant de la taxe correspond au produit du revenu cadastral de chaque propriété et des taux votés par chaque administration locale bénéficiaire pour l'année concernée.

#### La taxe d'habitation

Les locaux d'habitation meublés sont également imposés en fonction d'une évaluation de la valeur locative cadastrale du terrain bâti mise à jour par les autorités. Pour les locaux d'habitation qui constituent la résidence principale du contribuable, une réduction obligatoire pour les personnes à charge ou une réduction facultative (réduction globale de la base d'imposition, réduction spéciale de la base, réduction applicable aux personnes invalides) est déduite de la valeur locative cadastrale. Le montant de la taxe correspond au produit de la base d'imposition par les taux votés par chaque commune ou établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire pour l'année concernée.

### Encadré 1.9. Le système français de taxation foncière (suite)

Certains locaux sont exonérés de taxe d'habitation. Par exemple, les personnes à faible revenu peuvent bénéficier d'une exonération ou d'une réduction automatique du montant de la taxe d'habitation sur leur résidence principale. Pour les contribuables qui ne peuvent pas bénéficier d'une exonération ou d'une réduction automatique, le montant de la taxe d'habitation sur la résidence principale est plafonné en fonction du revenu sous certaines conditions.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans les zones où la taxe d'habitation annuelle sur les logements vacants est applicable, les communes ont le droit d'augmenter de 20 % la part de la taxe d'habitation qui leur revient au titre des logements meublés qui ne sont pas utilisés comme résidence principale. La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les zones où la pression immobilière est la plus forte. Les taux sont fixés à 12.5 % pendant la première année d'imposition, puis à 25 % à partir de la deuxième année.

*Source* : République française (2015a), « Overview of the French tax system – legislation in force as of 31 July 2015 », Direction des finances publiques, Direction générale des impôts, Bureau A/Section 4, p. 70.

### Encadré 1.10. Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols

#### L'impact des impôts fonciers sur l'occupation des sols est mitigé

Les taxes basées sur la valeur des terrains et des bâtiments construits dessus sont l'un des exemples les plus emblématiques de l'imposition du foncier. Leurs effets sur l'occupation des sols sont controversés mais, selon toute vraisemblance, ils sont aussi modestes. Étant donné le lien étroit qui existe entre l'imposition foncière et le foncier, ce résultat peut surprendre. Il peut s'expliquer par deux effets des taxes foncières sur l'occupation des sols, effets qui se compensent mutuellement. Tout d'abord, l'imposition renchérit pour les propriétaires fonciers tout accroissement de la densité des bâtiments. Les petits bâtiments à un ou deux étages sont moins chers à construire, en termes de mètres carrés de surface habitable, que des bâtiments plus grands qui font un usage plus efficace du terrain. De ce fait, ils font l'objet de taxes foncières moins élevées, ce qui encourage le développement à faible densité et l'expansion horizontale des villes (Brueckner et Kim, 2003). Parallèlement, les taxes foncières renchérissement le coût de la surface habitable des logements et, par conséquent, les ménages utilisent une moindre surface de logement. Si le rapport entre la surface du terrain et la taille des habitations demeure stable, cela se traduit par une réduction de la consommation de sols et favorise les projets plus compacts (Song et Zenou, 2006). Ces deux effets se compensent partiellement et l'un ou l'autre domine selon le cas.

Plusieurs études portant sur l'impact des impôts fonciers sur l'occupation des sols dans des environnements différents livrent des conclusions divergentes. Haurin (1980) estime que l'effet sur la densité n'est pas clair. Ihlanfeldt (1984) observe que des impôts fonciers élevés se traduisent par la hausse de la surface d'habitation, ce qui, si cette hypothèse se vérifie, contredirait la théorie exposée ci-dessus. Au contraire, Song et Zenou (2006), ainsi que Banzhaf et Lavery (2010), défendent la théorie en question, mais parviennent à des conclusions contradictoires concernant ses conséquences pratiques. Song et Zenou (2006) constatent un lien entre des impôts fonciers plus élevés et un développement plus compact, tandis que Banzhaf et Lavery (2010) aboutissent à la conclusion inverse. S'appuyant sur l'examen de l'occupation des sols en Pennsylvanie, ils observent implicitement que l'imposition foncière est un facteur d'étalement urbain, ce qui montre que le premier effet prend le pas sur le second.

#### Une imposition foncière bien structurée peut utilement servir à l'occupation durable des sols

Si les travaux de recherche constatent que les impôts fonciers produisent des résultats mitigés, ceux-ci peuvent à l'évidence faciliter les politiques d'occupation durable des sols s'ils sont bien structurés (Blöchliger, 2015). Ainsi, une taxe strictement fondée sur la valeur du terrain qui ne tiendrait pas compte de la valeur des bâtiments peut contribuer à contenir l'étalement urbain et à favoriser la densification des terrains bâtis plutôt que de nouveaux projets. La valeur des terrains est sans lien avec leur utilisation. Le terrain d'un site de friche industrielle en centre-ville, par exemple, possède à peu près la même valeur qu'un terrain situé au pied d'un gratte-ciel, parce que la valeur dudit gratte-ciel n'est pas prise en compte dans le calcul de sa valeur foncière.

### Encadré 1.10. Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols (suite)

Avec une taxe fondée sur la valeur du seul terrain, les deux parcelles seraient sujettes à la même imposition. Il serait donc très coûteux pour le propriétaire de la friche industrielle de payer des taxes sur ce site sans en percevoir aucun revenu. De ce fait, une taxe fondée sur la valeur du terrain constitue une forte incitation à développer les sites de friches industrielles. En revanche, si l'imposition foncière est globale et tient compte de la valeur du terrain et de celle des bâtiments, le propriétaire de la friche industrielle devra payer des taxes bien moins élevées que le propriétaire de la parcelle mitoyenne d'un gratte-ciel et, par conséquent, aura moins intérêt à aménager son terrain.

Autre option : des taxes foncières « vertes » spécialement conçues (taxes d'imperméabilisation des sols, frais d'aménagement, etc.) peuvent accroître les coûts de tel ou tel aspect spécifique de l'occupation des sols qui serait particulièrement indésirable du point de vue de l'intérêt général. Elles créent un mécanisme par lequel les propriétaires fonciers compensent les coûts qu'ils imposent à la population en aménageant les sols de telle ou telle manière. Dans la mesure où avec ce type de taxe, il est également plus coûteux pour les propriétaires fonciers d'aménager leurs terrains de manière spécifique, cette solution sera moins répandue. Autrement dit, les taxes foncières vertes forcent les propriétaires à internaliser (en partie) les coûts externes des projets d'aménagement.

Blöchliger (2015) propose une analyse des principales questions à traiter en termes d'action publique pour s'assurer que l'imposition foncière est concrètement utilisée comme un instrument de gestion durable de l'occupation des sols :

- Pour influencer sur l'occupation des sols, les impôts fonciers doivent être envisagés à la lumière d'autres outils de l'action publique. Il peut par exemple s'agir de la planification de l'occupation des sols et de la politique des transports, qui contribuent aussi à internaliser les coûts externes de l'étalement urbain. Souvent, d'autres outils ont un impact beaucoup plus fort sur l'occupation des sols que l'imposition foncière, qui est généralement faible. De plus, si cette dernière peut avoir un impact global sur les tendances d'occupation des sols, elle est un outil trop imprécis pour garantir la protection de parcelles particulières ou pour favoriser tel ou tel type d'occupation des sols, par exemple en protégeant des espaces naturels de tout aménagement. Cependant, l'imposition foncière peut servir aux politiques d'occupation des sols – par exemple, planification des espaces urbains ou politique des transports.
- L'impact de la fiscalité foncière sur l'occupation des sols dépend de sa conception. Une taxe purement foncière rend l'accumulation de terrains plus onéreuse et incite à faire des sols l'usage le plus rentable. L'aménagement devient plus attractif, surtout dans les zones où la valeur des terrains est élevée, par exemple autour des infrastructures existantes. Ainsi, une taxe purement foncière favorise l'augmentation de la densité des villes. Comme on l'a précédemment évoqué, l'effet d'une taxe foncière traditionnelle (à deux niveaux) qui couvre à la fois le terrain et les aménagements est moins clair. D'un côté, si la taxe est réorientée en direction des consommateurs, alors les prix immobiliers augmentent, ce qui accroît la demande d'unités de logement plus petites et, partant, la densité de population. D'un autre côté, la taxe foncière risque de favoriser l'étalement urbain à mesure qu'elle réduit le ratio entre capital et surface foncière et, du même coup, le nombre d'unités de logement par parcelle et la densité.
- Là où la valeur du foncier est peu élevée, une taxe sur la surface foncière incite davantage qu'une taxe sur la valeur foncière à faire des sols une utilisation efficiente. Une proposition de taxe sur l'occupation des sols est en cours d'examen en Allemagne : le taux d'imposition varierait en fonction du type d'occupation des sols et des coûts environnementaux qui en découlent. Des taxes applicables aux nouveaux projets – taxes d'aménagement et d'imperméabilisation des sols, visant à internaliser les effets environnementaux externes – sont également en débat. Une taxe sur les pertes sociales liées à la réduction des espaces libres en raison de projets d'aménagement a été examinée aux Pays-Bas et aux États-Unis, mais il est difficile d'estimer la valeur sociale d'un espace libre.
- Les taxes sur les transactions foncières nuisent à la gestion durable de l'occupation des sols. Elles encouragent davantage à acheter des terrains peu chers, qui sont généralement plus éloignés des centres des villes et des infrastructures de transports, et elles dissuadent de conclure des transactions qui pourraient contribuer à faire des sols une utilisation plus efficiente. Elles encouragent aussi à acquérir des terrains à aménager, au détriment de l'amélioration des terrains déjà exploités.



### Encadré 1.10. Concevoir des impôts fonciers favorisant une occupation durable des sols (suite)

- L'imposition foncière peut créer des incitations perverses pour les administrations locales. Celles-ci peuvent envisager une opération d'aménagement ou un changement de zonage pour des raisons purement financières. Elles pourraient même être tentées d'accroître les recettes provenant de taxes foncières écologiques, comme celles sur l'imperméabilisation des sols ou sur les terrains inexploités, sapant du même coup les objectifs initiaux des taxes en question. Les pouvoirs publics devraient lutter contre ces incitations perverses en utilisant des outils adéquats de planification de l'occupation des sols : les administrations locales devraient s'attaquer aux facteurs externes d'occupation des sols locaux, et les niveaux administratifs supérieurs devraient traiter ces facteurs externes en élargissant le champ géographique de leur action.
- L'imposition foncière peut être remaniée de façon à favoriser l'investissement écologique. Aux États-Unis, par exemple, les administrations locales bénéficient de nombreuses incitations fiscales pour accroître l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables. L'Espagne, l'Italie, la Norvège et la République tchèque sont autant d'exemples supplémentaires de pays qui offrent des allègements de taxe foncière liés aux équipements d'énergies renouvelables. L'efficacité et l'efficacité de ces allègements doivent être évaluées à la lumière du coût que représentent le rétrécissement de l'assiette de la taxe et la baisse de la recette fiscale. Il n'existe pas d'études analysant l'efficacité des réductions de taxe foncière destinées à stimuler les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. Il est difficile de déterminer si l'imposition foncière, de ce point de vue, est plus ou moins utile que d'autres instruments pour promouvoir les mêmes objectifs.

L'existence de taux de taxe foncière différenciés a une incidence sur l'occupation des sols. Aux États-Unis, par exemple, les États qui pratiquent un taux effectif de taxe foncière moins élevé sur les logements individuels que sur les immeubles collectifs ont connu un recul moins prononcé de la consommation de terrains que ceux qui imposent les logements individuels plus fortement que les immeubles collectifs. La plupart des États des États-Unis taxent les logements individuels à des taux effectifs moins élevés. Lorsque les taux effectifs de taxation ont été ajustés afin d'être identiques pour les deux catégories de logements, de fortes mesures d'incitation à réaliser des projets d'aménagement plus compacts sont prises.

Adapté de : OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>.

Il existe d'autres taxes locales dans des domaines tels que la collecte des déchets ménagers, mais elles ne contribuent qu'assez peu aux recettes totales. Les administrations locales peuvent aussi imposer les revenus immobiliers (par exemple la location de biens privés, la rémunération d'un accord d'occupation dans le domaine public), les revenus provenant des services publics locaux et des autorités compétentes, et les fonds structurels européens. La part que prennent ces sources de revenus dans le total des recettes est elle aussi assez faible.

La région Île-de-France dispose d'outils fiscaux supplémentaires. En 2015, une taxe annuelle spéciale supplémentaire a été instaurée pour permettre à cette région de contribuer au financement des investissements dans les transports publics. Elle est acquittée par tous les contribuables soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties ou à la cotisation sur les locaux commerciaux dans les communes de la région Île-de-France<sup>16</sup>. Il existe également des taxes spéciales sur les infrastructures qui s'appliquent à tous les contribuables (particuliers et entités publiques) soumis aux taxes locales. En 2011, une taxe de ce type a été instaurée pour soutenir les projets de transports de la métropole de Paris (projet de la Société du Grand Paris).

L'autre source majeure de financement concerne les transferts de l'administration nationale aux administrations locales. Ces transferts se composent de trois éléments principaux : i) les dotations d'amortissement et de fonctionnement, ii) les dotations d'équipement et iii) les dotations de compensation. La plus importante des dotations d'amortissement et de fonctionnement est la dotation globale de fonctionnement, créée en 1979. Les dotations d'équipement comprennent une dotation globale d'équipement attribuée par les préfets aux départements ainsi qu'à certaines communes et groupements de communes afin de les aider à financer leurs équipements et leurs infrastructures. Il existe aussi une dotation d'équipement des territoires ruraux. Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée est aussi une forme de dotation d'équipement qui compense la TVA payée par les administrations locales sur leurs dépenses d'équipement réalisées deux ans auparavant. Enfin, il existe des dotations de compensation. Elles peuvent servir à compenser des transferts de compétences de l'État aux administrations locales pour développer leurs compétences. Les dotations de compensation comprennent la dotation générale de décentralisation et peuvent aussi servir à compenser les exonérations et dégrèvements consentis par l'administration nationale sur la fiscalité locale.

En France, les recettes locales ont plus que doublé depuis le début des années 1990 ; le total des recettes des administrations locales est passé de 87.5 milliards EUR en 1990 à 215 milliards en 2010 et 229.6 milliards en 2013 (République française, 2016). L'autonomie financière des administrations locales est considérée dans les politiques publiques comme un lien important entre les contribuables et leurs collectivités, et comme un moyen d'autonomiser les acteurs locaux. Cette politique a été consolidée par la « règle d'autonomie budgétaire » – selon laquelle le ratio entre les ressources propres et le total des ressources (hors emprunts) ne peut s'établir en deçà du niveau enregistré en 2003. Au total, l'autonomie budgétaire des communes, des intercommunalités, des départements et des régions s'est renforcée au fil du temps, parallèlement à leurs compétences. Entre 2003 et 2013, ce sont les régions qui ont connu une telle augmentation dans les plus fortes proportions (11.9 %), suivies par les départements (9.2 %), puis par les communes et les intercommunalités (5.2 %) (République française, 2016)<sup>17</sup>. En 2013, ce sont les départements qui possédaient le ratio d'autonomie budgétaire le plus élevé, suivis par les communes et les régions (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Ratio d'autonomie financière des administrations locales, 2013**

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ration des ressources propres par rapport au total des ressources	66.00 %	67.80 %	53.60 %

Source : République française (2016), « Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales », Annexe au projet de loi de finances pour 2016,

[www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publicque/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016\\_collectivites.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicque/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf)

Parallèlement, la dépense des administrations locales a significativement augmenté au cours des 20 dernières années : elle est passée de 8 % du PIB en 1980 à environ 11 % en 2013 (République française, 2016). La hausse de la dépense infranationale a été plus forte dans les régions que dans les départements et les communes. Toutefois, cette tendance à la hausse de la dépense a quelque peu reculé ces dernières années, les administrations locales ayant réduit leurs dépenses d'équipement. Cette modération est en grande partie liée à la crise économique de 2008 qui s'est traduite par une diminution de certains

transferts de l'administration nationale aux administrations locales, et à l'affaiblissement de l'économie dans de nombreuses régions.

Notons qu'un récent exercice de prospective financière des administrations infranationales en France a prévu que les départements et les régions présenteraient des budgets déficitaires avant 2020, avec des ratios financiers dépassant 100 %, soit le seuil critique (Binet et al., 2016)<sup>18</sup>. Au cours de cette période, en revanche, les communes devraient pouvoir conserver leurs niveaux d'investissement jusqu'en 2020.

### *Les instruments fiscaux pourraient être mieux utilisés*

Compte tenu du contexte budgétaire, les collectivités locales sont de plus en plus incitées à réduire leurs dépenses de fonctionnement, renoncer à certains investissements et mutualiser les services, et/ou accroître leurs recettes provenant de la fiscalité locale. La dernière option (accroissement des recettes fiscales) est limitée par les plafonds que fixe l'État et s'avère parfois très impopulaire parmi les habitants. À titre d'exemple, les taux de la fiscalité locale à Nantes et à Saint-Nazaire n'ont augmenté que de manière très marginale au cours de ces dernières années.

Pour s'adapter à ces évolutions, il peut être utile de lier les subventions accordées par l'administration centrale aux administrations locales à leur capacité à contrôler leurs dépenses de fonctionnement (OCDE, 2015b). La loi de programmation des finances publiques pour 2014-19 fixe un montant cible de dépense publique locale, à l'instar de celui qui est fixé en matière de santé : c'est un pas sur la voie du contrôle de cette dépense<sup>19</sup>. Cette cible permet d'éclairer le débat annuel entre l'administration nationale et les administrations locales concernant leur contribution à la réduction programmée de la dépense publique.

Les communes dépendent fortement des taxes foncières sur les propriétés bâties. Dans un contexte de contraintes fiscales croissantes, cela les incite à multiplier les projets de locaux résidentiels et commerciaux, notamment en zone suburbaine et péri-urbaine. De plus, toutes les catégories de taxes locales peuvent donner lieu à des exonérations permanentes ou temporaires qui entravent les stratégies d'occupation des sols. Pour attirer des emplois, les communes accordent souvent des exonérations sur la « contribution économique territoriale », une taxe locale sur la propriété et sur la valeur ajoutée qu'acquittent les entreprises (OCDE, 2015b). Ce faisant, elles encouragent souvent l'investissement en milieu suburbain ou péri-urbain, contrairement aux objectifs d'aménagement du territoire. Enfin, les administrations locales ne tirent pas suffisamment parti de leur pouvoir de modulation des taxes sur les nouvelles constructions de faible densité, alors qu'un certain nombre de mesures visant à faciliter l'accès à la propriété encouragent à l'excès les nouveaux chantiers au détriment des opérations de rénovation (OCDE, 2015). Tout cela alimente l'étalement urbain.

Les communes françaises devraient s'appuyer sur un vaste éventail d'instruments fiscaux pour atteindre leurs objectifs territoriaux, économiques, environnementaux et sociaux. À ce stade, la taxe foncière sur les propriétés bâties génère l'essentiel des recettes, suivie par la taxe d'habitation, la taxe sur la valeur ajoutée prélevée sur les recettes des entreprises, la taxe sur les locaux commerciaux et, enfin, la taxe foncière sur les propriétés non bâties. De nombreux autres outils fiscaux pourraient être exploités afin de contribuer à la réalisation des objectifs d'aménagement territorial (tableau I.2). Aujourd'hui, par exemple, Nantes et Saint-Nazaire n'utilisent aucun mécanisme de valorisation foncière – outils destinés à récupérer les hausses de valeur foncière liées à des interventions de la puissance publique telles que l'investissement infrastructurel ou

l'attribution de droits d'aménagement – sauf en cas de lien direct avec des transactions immobilières publiques.

Tableau 1.2. **Instruments fiscaux de gestion de l'aménagement**

Outils fiscaux ciblés	Outils fiscaux généraux
Incitations à la réhabilitation de friches industrielles	Taxes affectées (prélèvements pour infrastructures)
Taxe sur les plus-values	Frais d'impact environnemental
Servitudes environnementales	Taxe foncière
Crédits d'impôt sur les opérations de réhabilitation du patrimoine	Droits de compensation
Aménagement conjoint	Taxe sur les propriétés
Prêts axés sur la localisation	Droits de mutation
Zones économiques spéciales	Taxe d'évaluation spéciale
Taxe foncière à taux différencié	Taxes sur les lotissements
Financement par de nouvelles taxes	Frais de raccordement au réseau d'assainissement
Transfert des droits d'aménagement	
Calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation des sols	

Source : Adapté de Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *OECD Environment Working Papers*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

### Encadré 1.11. Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement

Les pays de l'OCDE utilisent tout un ensemble d'outils pour contrôler, réguler et stimuler les résultats souhaités en matière de développement. Les outils réglementaires tels que les ceintures vertes, les politiques de zonage, les mesures du contrôle du taux de croissance et la limitation géographique des services urbains servent à juguler l'étalement urbain, protéger l'environnement et coordonner les investissements dans les infrastructures en agissant sur le calendrier, la localisation et l'étendue des aménagements physiques. En pratique, les outils fiscaux fonctionnent comme des taxes et des redevances prélevées sur les promoteurs afin de percevoir des recettes et d'atténuer les effets néfastes de l'aménagement, comme l'étalement urbain. Les mesures de type incitatif prennent la forme de subventions, de crédits d'impôt, de droits d'aménagement et d'actions directes de l'administration nationale visant à encourager les acteurs économiques à agir en vue d'améliorer les caractéristiques du milieu bâti et de protéger les milieux naturels.

Dans la plupart des pays (dont les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada et l'Australie), les promoteurs bénéficient d'incitations à la réhabilitation des friches industrielles qui les encouragent à construire dans les centres des zones urbaines. Contrairement à l'aménagement de sites vierges, la réhabilitation de friches industrielles présente un certain nombre d'obstacles pour les promoteurs (McCarthy, 2002). Citons notamment le prix élevé du foncier en centre-ville, les coûts de démantèlement des structures existantes, les coûts de nettoyage/dépollution de sites anciennement industriels, ou encore les restrictions imposées par le zonage réglementaire existant. Cela étant, la réhabilitation des friches industrielles contribue à la revitalisation de zones en déclin et présente de nombreux avantages, notamment ceux d'éviter un étalement urbain non viable, d'accroître la valeur patrimoniale du site et de ses environs, d'élargir la base fiscale et d'améliorer l'emploi, la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des infrastructures existantes. L'existence de mesures d'incitation dans ces zones est donc jugée essentielle pour réduire les coûts d'aménagement tout en contribuant à atteindre des objectifs de développement durable.

Au Royaume-Uni, par exemple, l'administration nationale a fixé en 1998 un objectif de reconversion en logements de 60 % des friches industrielles (objectif porté à 80 % en 2008) afin de revitaliser des villes et de fournir une nouvelle offre de logements sur des terrains déjà aménagés (Wong et Bäing, 2010). Pour y parvenir, des incitations fiscales et d'autres mesures de soutien comme des aides aux zones désaffectées et des mécanismes de compensation budgétaire sont prévues afin de lever les obstacles qui entravent la réhabilitation des friches industrielles. Aux États-Unis, la loi sur les friches industrielles (*Brownfield Act*) de 2002 prévoit un mécanisme d'incitations économiques et d'exonérations de responsabilité pour les promoteurs qui aménagent des friches.

### Encadré 1.11. Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement (suite)

La plupart des pays ont adopté des crédits d'impôt de réhabilitation du patrimoine historique afin d'encourager le public à préserver et à rénover les lieux historiques et le patrimoine culturel. Aux États-Unis, les incitations fiscales en vigueur en matière de préservation, établies par la loi portant réforme fiscale de 1986 (PL 99-514 ; *Internal Revenue Code* Section 47) comprennent un crédit d'impôt de 20 % pour la réhabilitation de structures historiques certifiées et un crédit d'impôt de 10 % pour la réhabilitation de bâtiments non classés et non résidentiels construits avant 1936. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, en Belgique, l'ordonnance relative à la conservation du patrimoine immobilier, prise en 1993, offre aux propriétaires de biens classés des incitations de base : les revenus tirés de bâtiments classés et non loués sont exonérés de taxe foncière, les biens classés situés dans la Région et qui lui sont légués sont exonérés de droits de succession, tandis que les propriétaires de bâtiments classés qui en ouvrent l'accès au public peuvent déduire certains coûts de maintenance de leur impôt sur le revenu. Au Danemark, une part des coûts de réparation des bâtiments peut être déduite des revenus tirés de bâtiments classés. Les propriétaires de bâtiments classés ont également droit à des subventions de compensation des coûts de maintenance et de réparation qui dépassent les coûts « normaux » induits dans des bâtiments non classés ; la valeur de la subvention est calculée à partir du taux de « dégradation annuelle » du bâtiment et s'échelonne entre 20 % et 50 % des coûts de réparation (McCleary, 2005).

En France, les monuments enregistrés et classés qui sont ouverts au public peuvent déduire 100 % de leurs dépenses, tandis que ceux qui ne sont pas ouverts au public peuvent en déduire 50 %. En Allemagne, les propriétaires de bâtiments protégés qui ne génèrent aucun revenu peuvent déduire toutes leurs dépenses admissibles d'entretien et de réhabilitation de leur revenu imposable pendant une période de dix ans, dans la limite d'un taux maximal de 10 % par an. Au Japon, les avantages fiscaux visant à financer la préservation du patrimoine historique privé sont enchevêtrés dans un entrelacs très complexe de règles, de conditions, de restrictions et d'exceptions ; la plupart des avantages concernent le transfert d'argent et de biens désignés pour être préservés, ou les droits ordinairement liés à la propriété, plutôt que des allègements et crédits d'impôt liés à des projets de réhabilitation (McCleary, 2005). En Australie, les biens donnés ou légués à une organisation agréée de préservation de la nature sont exonérés de taxe sur les plus-values depuis 2000. Les biens du patrimoine sont totalement exonérés de taxes foncières en Turquie.

Transfert de droits d'aménagement (TDA) : le transfert des droits d'aménagement est un programme incitatif axé sur le marché qui vise à réduire ou éliminer le potentiel d'aménagement de lieux devant être préservés en renforçant le potentiel d'aménagement de lieux où la croissance est souhaitée (Pruetz et Standridge, 2005). Les programmes de TDA partent du principe que les droits d'aménagement d'une parcelle, qui font partie du droit de la reconverter, peuvent être vendus et utilisés sur une autre parcelle. Ordinairement, un programme de TDA suppose que le propriétaire d'une zone (ou parcelle) de préservation ou d'émission vend ses droits d'aménagement à un promoteur qui les utilise ensuite dans une zone désignée pour être une zone (parcelle) d'aménagement ou de réception. En général, la densité du bâti autorisée dans la zone de réception est plus élevée que la densité de base fixée par la loi grâce à des bonus de densité accordés par les administrations locales, qui incitent les promoteurs à acheter des droits d'aménagement (Tavares, 2003). Pour porter leurs fruits, les programmes de TDA doivent être assortis de règles strictes concernant les zones d'émission, les incitations du marché et/ou les façons dont un projet d'aménagement peut gagner des bonus de densité sans recourir au TDA (Pruetz et Standridge, 2005).

Les programmes de TDA servent à atteindre des objectifs très variés, notamment la protection de terres agricoles, la préservation de l'habitat de la faune sauvage et le contrôle des densités d'aménagement dans des zones où les infrastructures et les services publics sont limités (Johnston et Madison, 1997). Cet instrument est très répandu aux États-Unis, où il a été instauré pour la première fois en 1916 à New York. Une ordonnance de zonage autorisant les propriétaires de lots immobiliers à vendre leurs droits aériens inutilisés aux lots adjacents permettait au lot « récepteur » de dépasser les limites de hauteur et de recul (Johnston and Madison, 1997). Les programmes de TDA existent également dans d'autres pays de l'OCDE comme la Nouvelle-Zélande, la France, l'Italie et la Turquie. Malgré la popularité de ce programme aux États-Unis, les nombreuses difficultés juridiques qu'il présente et sa complexité administrative constituent certains des grands obstacles à son application dans d'autres pays.

### Encadré 1.11. Les outils fonciers de gestion de la croissance et du développement (suite)

Parmi les autres outils incitatifs utilisés dans les pays de l'OCDE, citons le calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation du bien, la taxe foncière à taux différencié et le financement par de nouvelles taxes. Le calcul des taxes en fonction de la valeur et de l'utilisation du bien incite les propriétaires fonciers à préserver les utilisations agricoles dans les zones urbaines et péri-urbaines en imposant l'occupation de terres agricoles à un taux moins élevé que celui qui s'applique aux autres utilisations (Anderson and Griffing, 2000). Au Japon, certaines aires métropolitaines, dont Tokyo, taxent moins les terrains destinés à l'agriculture (OCDE/China Development Research Foundation, 2010). La taxe foncière à taux différencié sert à encourager la réhabilitation de bâtiments obsolètes et facilite la revitalisation de centres-villes vieillissants en appliquant des taxes proportionnellement plus élevées aux terrains qu'aux structures bâties. De ce fait, il est plus coûteux de maintenir des sites centraux vacants ou sous-utilisés. La taxe foncière à taux différencié est utilisée dans de nombreux pays de l'OCDE dont la France, l'Australie, les États-Unis, le Danemark et la Finlande (OCDE/China Development Research Foundation, 2010). Elle peut provoquer des reconversions anticipées de terres situées dans des zones périphériques et, de ce fait, doit être assortie de mécanismes de régulation efficaces pour éviter tout effet de déplacement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, le financement par de nouvelles taxes fait office de méthode de financement public pour attribuer des subventions à des projets de réaménagement et de construction d'infrastructures et autres projets de rénovation locale.

Source : Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *OECD Environment Working Papers*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

Ouvrages cités : McCarthy, L. (2002), « The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals », *Land Use Policy*, vol. 19/4, pp. 287-296 ; McCleary, R. L. (2005), « Financial incentives for historic preservation: An international view », (mémoire de M.S., Université de Pennsylvanie) ; Johnston, R. A. et M. E. Madison (1997), From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63/3, pp. 365-378 ; Pruetz, R. et N. Standridge (2008), « What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice », *Journal of the American Planning Association*, vol. 75/1, pp.78-87.

## Les réformes récentes – clarification des responsabilités et renforcement des pouvoirs des régions

Le système français d'aménagement du territoire prévoit une forte protection pour certains actifs particuliers – historiques/culturels, naturels – qui sont incorporés dans un système intégré d'aménagement où les questions foncières sont prises en compte parallèlement à des considérations d'aménagement multimodal des transports, de logement, d'écosystèmes, d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce dernier. Le système d'aménagement évolue de façon à encourager l'adoption de méthodes d'aménagement plus globales et intégrées : globales au sens où un même schéma englobe une zone fonctionnelle plus vaste, et intégrées au sens où plusieurs questions sectorielles sont traitées simultanément. D'autre part, les réformes récentes renforcent le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire et visent à « démêler » les chevauchements de compétences des administrations infranationales.

## ***L'échelon national et l'échelon régional***

### *L'échelon national fixe les grandes « règles du jeu » ainsi que des orientations régionales spécifiques*

Il n'existe pas à l'heure actuelle de perspective nationale d'aménagement du territoire, et les tentatives menées en ce sens ces dernières années ont été des pommes de discorde (Geppert, 2015). Il existe plutôt un certain nombre d'orientations sectorielles, ainsi qu'un corpus de règles nationales régissant les nouveaux projets et les aménagements des bâtiments existants, dénommées « dispositions impératives du règlement national d'urbanisme » (RNU). Un petit nombre de dispositions du RNU s'appliquent sur tout le territoire et en toute circonstance ; sinon, lorsqu'il existe un plan local, ce sont les *règles locales* qui priment. En règle générale, en l'absence de plan local, le RNU interdit la construction de nouveaux bâtiments en dehors des zones bâties, à la seule exception des opérations de transformation des bâtiments existants et des bâtiments agricoles. À l'évidence, cela incite les communes à participer à un plan local. D'autre part, il existe également des règles nationales particulières dites « lois d'aménagement et d'urbanisme » (LAU) qui s'appliquent aux zones montagneuses et littorales ; aucune circonstance ne permet de s'en exonérer, pas même les plans locaux. Depuis 1980, les lois sur le littoral et la montagne ont influencé la planification de l'occupation des sols et ont freiné l'étalement urbain dans les zones vulnérables.

De l'échelon national émanent également des directives régionales (la Directive territoriale d'aménagement et de développement durables, DTADD) qui peuvent porter sur une longue durée. Enfin, il existe un ensemble de règles nationales qui fixent des directives pour l'amélioration et la protection des paysages, connues sous l'appellation de directives paysages ou directives de protection et de mise en valeur des paysages<sup>20</sup>. Ces règles concernent principalement les conditions d'aménagement (volume et hauteur des bâtiments, aspects extérieurs des projets) afin, par exemple, de préserver les vues sur un monument historique. Elles peuvent avoir une incidence sur la sélection des demandes d'aménagement.

Au-dessus de l'échelon national, les directives de l'Union européenne et d'autres obligations se traduisent par de nouvelles lois et règles nationales qui, à leur tour, ont des effets sur les administrations locales (encadré 1.12). De plus, l'UE accorde des financements aux programmes et projets infranationaux, y compris en matière de développement régional, qui peuvent avoir une incidence sur le comportement des régions. Certes, ces fonds sont relativement modestes par rapport au PIB de l'UE tout entière mais, pour les administrations régionales, ils sont très attractifs car ils constituent une nouvelle source de fonds qui peut être importante en comparaison des budgets régionaux. Ils sont souvent la seule source significative de fonds dont une région peut disposer sans contrainte, et leur attribution s'étale dans le temps.

### *Par rapport aux pouvoirs dont elles disposaient il y a une décennie, les régions ont récemment connu un renforcement de leur rôle*

Pour bien comprendre les nouvelles réformes, il faut les examiner à la lumière de la structure du système préexistant. Dans le passé, les plans d'aménagement régional ne fournissaient que des lignes directrices et des stratégies non contraignantes aux départements et aux communes. Certes, des plans stratégiques étaient élaborés à l'échelle de territoires plus vastes, mais il n'était pas obligatoire d'imposer la logique du schéma régional dans les plans locaux d'occupation des sols. Il existait en tout quatre schémas

régionaux, l'un d'entre eux concernant l'aménagement du territoire tandis que les autres étaient de nature sectorielle.

### Encadré 1.12. L'aménagement « s'europanise »-t-il ?

L'expansion progressive du programme de l'Union européenne (UE) se traduit-elle par une européanisation de l'aménagement ? Les traditions variées des pays européens en matière d'aménagement s'en trouvent-elles du même coup rapprochées ? Les outils et méthodes d'aménagement convergent-ils ? La notion d'« européanisation » désigne un processus et non un acte, et peut se mesurer à des aunes diverses : le « changement des règles, des procédures, des paradigmes politiques, des styles », les « manières de faire les choses », des « croyances et des normes partagées » (Stead, 2013 : 4). Elle recouvre à la fois des processus hiérarchiques émanant des instructions de l'UE et des transferts de politiques et des processus d'apprentissage de l'action publique plus participatifs et horizontaux.

Les processus d'européanisation sont un projet de longue haleine. Le rapport du Conseil de l'Europe de 1964 intitulé « L'aménagement régional, un problème européen » place l'aménagement du territoire des pays membres parmi les priorités des pouvoirs publics (Kunzmann). Par la suite, plusieurs conférences et rapports ont approfondi ce programme d'action en ciblant des questions d'ordre transnational. Adoptée en 1983, la Charte européenne de l'aménagement du territoire a fixé les objectifs fondamentaux du développement territorial de l'Europe, objectifs qui, à l'époque, visaient « le développement socio-économique équilibré des régions, l'amélioration de la qualité de la vie, la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement, et l'utilisation rationnelle du territoire » (cités dans Kunzmann, 2006). Puis, au début des années 1990, l'UE a joué un rôle essentiel dans l'établissement de réseaux transfrontaliers et interrégionaux visant à répondre au besoin de planification par-delà les territoires fonctionnels. Le programme INTERREG favorise les politiques de cohésion en faisant progresser la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. De nombreuses études sur les effets d'INTERREG ont relevé la diffusion dans les pays européens de pratiques et d'idées en matière d'aménagement du territoire grâce à ce programme et à son approche (Dabinett, 2006 ; Tewdwr-Jones et Williams, 2001).

À la fin des années 1990, l'UE avait adopté le Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) avec les trois grandes priorités suivantes : i) développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et d'une nouvelle relation ville-campagne ; ii) accès équivalent aux infrastructures et aux savoirs ; iii) développement durable, gestion prudente et protection de la nature et du patrimoine culturel (Commission européenne, 1999). On l'a parfois décrit comme un « manifeste qui souligne l'importance de l'espace dans les politiques sectorielles » et « une puissante source paneuropéenne d'information sur les principes de l'aménagement du territoire » (Kunzmann, 2006). Le SDEC a débouché sur la création du Réseau d'observation européen de l'aménagement du territoire, qui fournit des données comparatives fiables pour l'ensemble de l'Europe.

L'UE n'est certes pas compétente en matière d'aménagement du territoire, mais cela ne l'a pas empêchée de jouer un rôle crucial dans certains domaines – en particulier la coordination transfrontalière et l'analyse comparative. Cependant, les cultures et les pratiques de l'aménagement demeurent très variées en Europe – résultat de différentes traditions disciplinaires et cultures, et de débats (Santamaria et Elissalde, 2015).

Source : Dabinett, G. (2006), « Transnational Spatial Planning—Insights from Practices in the European Union », *Urban Policy and Research*, 24, pp. 293-290 ; Commission européenne (1999), *European Spatial Development Perspective (ESDP)* (Potsdam, mai 1999), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm) (consulté le 17 juillet 2016) ; Tewdwr-Jones, M. et R. H. Williams, (2001), *The European Dimension of British Planning*. London, Royaume-Uni ; Kunzmann, K. (2006), « The Europeanisation of spatial planning » in *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, pp. 43-64 ; Stead, D. (2013), « Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe », *Journal of Planning Literature*, 28(1), pp. 19-31 ; Santamaria, F. et B. Elissalde, (2015), « Do you speak the European? French practitioners of spatial planning and territorial development questioned on some key-concepts of the European Union regional policy », *Information géographique*, vol. 79/1, pp. 55-71.

Le Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) était l'outil principal dont disposaient les régions pour formuler leurs politiques d'aménagement<sup>21</sup>. Il contenait des orientations à l'intention des départements et des



communes et servait d'indicateur des ambitions des régions en matière d'aménagement et d'investissement public dans l'immobilier commercial, l'industrie, l'agriculture, l'environnement et les loisirs, et les transports<sup>22</sup>. Il comportait également des objectifs de densité de population. Le SRADDT était un document d'orientation des incitations financières et des politiques régionales contractuelles, mais il n'avait que peu d'influence directe sur les décisions locales d'occupation des sols. Chaque région pouvait adopter ce type de plan (si elle le souhaitait), sauf l'Île-de-France, la Corse et les départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM), pour lesquels des plans spécifiques existaient<sup>23</sup>.

Au niveau régional, il existait également trois plans sectoriels. Le premier portait sur les transports (Schéma régional des infrastructures, des transports et de l'intermodalité, ou SRIT). C'était un outil de coordination de la mobilité des personnes et du transport de marchandises à l'échelle régionale, et de promotion de l'intermodalité en faveur des autoroutes, des transports en commun, de la navigation et du rail. Ce schéma instaurait une complémentarité entre les systèmes de transport et entre les acteurs publics et privés, et fixait des objectifs de performance pour les services de transport.

Le deuxième type de plan sectoriel avait trait au réseau écologique (Schéma régional de cohérence écologique, ou SRCE). Il consistait notamment à identifier les réservoirs de biodiversité et les couloirs écologiques (Trames vertes et bleues), et les mesures permettant d'assurer leur préservation. Ces plans étaient élaborés conjointement par l'État et la région et couvraient l'ensemble du territoire national. Ils ont été instaurés suite au « Grenelle de l'environnement » (un débat ouvert et multipartite) et à l'adoption de la loi environnementale nationale. Concrètement, le SRCE intégrait la protection des ressources naturelles à l'aménagement régional.

Le dernier plan sectoriel concernait le climat, l'air et l'énergie (Schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ou SRCAE). Il couvrait le territoire dans son ensemble et, là encore, était élaboré conjointement par l'administration nationale et la région concernée<sup>24</sup>. Il présentait une analyse de l'évolution du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le contexte réglementaire et des orientations relatives à l'adaptation au changement climatique jusqu'en 2020 et 2050 respectivement. Il constituait la déclinaison régionale des engagements français et européens en faveur des politiques climatiques. Le schéma fixait des objectifs qualitatifs et quantitatifs sous une forme cohérente avec les objectifs établis dans la législation européenne sur l'énergie et le climat. Dans chaque région, le SRCAE était élaboré avec les organismes spécialisés dans les domaines de l'énergie et du climat.

*Avec la nouvelle loi NOTRe (2015), le rôle des régions en matière d'aménagement du territoire est considérablement renforcé*

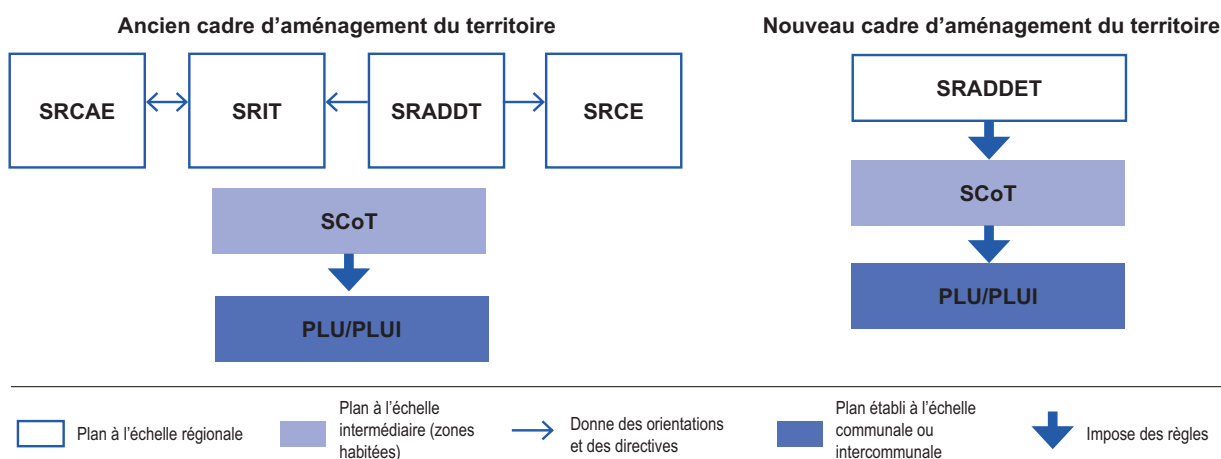
L'aménagement régional est en cours de mutation – l'ancien SRADDT est remplacé par un nouveau type de schéma d'aménagement régional qui impose la conformité des plans émanant d'échelons inférieurs (République française, 2015c). De ce fait, le nouveau Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a une influence beaucoup plus profonde que ses prédécesseurs sur les politiques d'aménagement – il fait des régions les acteurs principaux dans le domaine de l'aménagement et du développement durable. Contrairement à l'ancien processus d'aménagement, qui n'était pas obligatoire, la nouvelle loi oblige les régions à élaborer un plan d'aménagement intégré. Elle remplace les principaux éléments des trois schémas sectoriels (SRIT, SRCAE et SCRE) et y ajoute l'obligation faite aux régions d'élaborer un plan spécifique sur la prévention et la gestion des déchets avant 2017. La date limite

d'adoption du SRADDET par les régions est fixée au 31 décembre 2018 (le graphique 1.4 présente un aperçu des modifications).

Le SRADDET répond à la critique déjà ancienne selon laquelle le système d'aménagement français duplique les fonctions entre échelons administratifs en ôtant la compétence générale aux régions et aux départements, de sorte qu'ils ne sont plus en mesure d'intervenir dans les domaines qui échappent à leur champ de compétences<sup>25</sup>. Il clarifie davantage les domaines de responsabilité entre les différents niveaux administratifs en transférant explicitement certaines compétences<sup>26</sup>. En vertu de la nouvelle loi, les régions, par exemple, ont désormais la responsabilité des transports interurbains<sup>27</sup>. Le SRADDET impose également l'élaboration d'une stratégie régionale de développement économique, d'innovation et d'internationalisation qui fixe les orientations régionales pour une durée de 5 ans (et qui doit être adoptée avant le 4 janvier 2017). Une fois les nouveaux schémas en vigueur, les mesures prises par les EPCI et les communes en matière de développement économique devront se conformer à leurs orientations. La nouvelle loi comprend également une disposition selon laquelle le schéma peut fixer des directives dans tout domaine qui relève de sa compétence exclusive. Toutefois, les régions demeurent contraintes par la perte de la « clause générale de compétence » et par le principe empêchant toute collectivité d'exercer un contrôle sur d'autres collectivités lorsque ses compétences ne sont pas explicitement énoncées.

Outre la réorientation des schémas, il existe un autre mécanisme nouveau qui contribue à coordonner les politiques d'occupation des sols. La loi MAPTAM prévoit l'organisation de conférences régulières par les présidents des conseils régionaux de chaque région afin de promouvoir l'utilisation concertée des compétences d'aménagement par les collectivités locales de tous niveaux, afin de favoriser un processus intégré et interdisciplinaire d'aménagement plutôt qu'un processus sectoriel.

Graphique 1.4. Les cadres d'aménagement : L'ancien et le nouveau



Source : Élaboré par l'auteur.

### Encadré 1.13. Mécanismes de coordination verticale en matière d'aménagement du territoire

Nombreux sont les pays qui ne se sont pas encore dotés des structures nécessaires pour parvenir à la coordination requise entre les niveaux administratifs sur les questions d'aménagement du territoire. La France et l'Autriche ont créé des conférences régulières qui en font office, mais à des échelles et sur des sujets différents. En France, les Conférences territoriales de l'action publique privilégient le dialogue entre les régions et les administrations locales et englobent tout un éventail de domaines thématiques, tandis qu'en Autriche, la Conférence sur l'aménagement spatial rassemble des représentants de chaque échelon administratif et est spécialement conçue pour traiter les questions d'aménagement du territoire.

#### Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP) en France

Les CTAP sont un mécanisme institutionnel relativement récent. Elles ont été créées (mandatées) dans le cadre de la loi MAPTAM (2014) et sont censées renforcer le dialogue entre les administrations locales (y compris les EPCI) et la région, et coordonner les compétences des unes et des autres. Dans chaque région, les CTAP sont présidées par le président du conseil régional. Elles comprennent : les présidents des conseils départementaux et des EPCI de plus de 30 000 habitants ; un représentant des EPCI de moins de 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de 3 500 à 30 000 habitants dans chaque département ; un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants dans chaque département ; un représentant des administrations locales dans les zones de montagne.

Chaque CTAP organise ses travaux autour de sujets thématiques. Le représentant de l'État dans la région (préfet) est informé des séances de la CTAP et y participe à sa demande ou lorsqu'une collectivité demande à obtenir la délégation de l'exercice d'une compétence de l'État. La CTAP fixe les mécanismes applicables aux actions de coopération en adoptant des projets de conventions d'accord entre les parties, qui font l'objet de rapports annuels. Le but recherché est de favoriser un processus d'aménagement intégré et interdisciplinaire, plutôt qu'un processus propre à chaque secteur.

#### La Conférence autrichienne sur l'aménagement spatial (*Österreichische Raumordnungskonferenz, ÖROK*)

La Conférence autrichienne sur l'aménagement spatial a été établie en 1971 ; elle rassemble des représentants de tous les niveaux administratifs afin de débattre des politiques d'aménagement. De plus, étant logée au centre de gouvernement (au sein du cabinet du Chancelier), elle peut également se charger de la coordination intersectorielle des politiques entre différentes branches de l'administration nationale. C'est l'organisation chargée de la coordination des politiques d'aménagement du territoire entre les trois échelons administratifs en Autriche (l'échelon national, les États et les communes). Son organe de décision est présidé par le Chancelier fédéral et comprend l'ensemble des ministres fédéraux, les chefs de tous les États fédérés et des représentants des associations d'administrations locales. En outre, les organisations patronales et syndicales sont représentées à titre consultatif. Pour conduire ses travaux, l'organe de décision s'appuie sur un secrétariat permanent qui emploie 25 à 30 personnes.

L'une des missions principales de l'ÖROK consiste à élaborer la Stratégie autrichienne de développement territorial, qui couvre une période de programmation d'environ dix années et qui fournit en matière d'aménagement spatial une vision et des orientations partagées par tous les échelons administratifs. Outre la préparation de la Stratégie de développement territorial, l'ÖROK assure également le suivi du développement territorial dans l'ensemble du pays. Elle a mis au point un outil en ligne dont l'une des fonctions permet de cartographier tout un ensemble d'indicateurs importants au niveau municipal et régional, et elle publie tous les trois ans un rapport sur l'état du développement territorial.

L'ÖROK est aussi l'organisme de coordination des fonds structurels accordés par l'Union européenne. Elle gère l'intégration des fonds structurels dans les grandes stratégies territoriales et s'est directement chargée des travaux de programmation liés à l'un des 11 objectifs thématiques de la période de programmation 2014-20. L'ÖROK fait également office de point de contact national dans le cadre de la Coopération territoriale européenne.

Source : Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, [www.oerok.gv.at/](http://www.oerok.gv.at/) (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016) ; Vie publique (2016), « Que sont les conférences territoriales de l'action publique ? », [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html).

*Les schémas de cohérence territoriale conservent en France un rôle essentiel de planification par-delà les limites administratives*

Au cours des deux dernières décennies, le nombre de plans stratégiques d'aménagement du territoire a considérablement augmenté dans les agglomérations urbaines de l'OCDE (Bertrand et al., 2015). En France comme dans beaucoup d'autres pays, c'est la notion de cohésion qui sous-tend ce projet d'aménagement conjoint du territoire. Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT), créé en 2000, est un mécanisme fondamental de planification intercommunale qui repose sur un cadre de développement durable. Il couvre le marché du travail local (« bassin de vie ») ou l'aire urbaine dans telle ou telle partie du pays. Ce type de plan a été instauré par la loi de 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU)<sup>28</sup>. Le schéma fixe un cadre de référence de l'aménagement du territoire pour une période de 20 ans. Il ne prescrit donc pas de détails granulaires sur la planification de l'occupation des sols – cette mission incombant aux décisions d'aménagement prises à l'échelle de la commune (dans les PLU, par exemple), mais ces détails doivent être conformes aux principes et aux grandes orientations figurant dans les SCoT. Les plans d'occupation des sols contenus dans les SCoT sont souvent présentés à l'échelle 1:100 000, tandis que les plans d'urbanisme sont établis à une échelle comprise entre 1:5 000 et 1:2 000.

Tableau 1.3. Avancement des SCoT

	SCoT (nombre)	Communes (nombre)	Population (en millions d'habitants)	Surface (km <sup>2</sup> )
Périmètres arrêtés	51	3 248	4.5	49 093
Élaborations engagées	98	5 955	7.5	98 769
Projets arrêtés	28	1 347	2.7	17 439
SCoT approuvés	271	14 587	37	200 708
<b>Total</b>	<b>448</b>	<b>25 137</b>	<b>51.7</b>	<b>366 009</b>

Source : Fédération nationale de SCoT (2015), « Panorama des SCoT au 1<sup>er</sup> janvier 2015 », [www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama\\_des\\_scot.pdf](http://www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama_des_scot.pdf).

Chacune des communes couvertes par un même SCoT s'engage à participer à un aménagement intégré et conjoint, ce qui peut contribuer à la médiation ou à la résolution de litiges territoriaux pour l'ensemble de la zone. Au total, 448 SCoT ont été approuvés ou sont en cours d'élaboration. Ils couvrent 25 137 communes (soit près de 70 % du total), 50.5 millions d'habitants (77 % de la population française) et près de 60 % du territoire national (République française, 2015b).

Un SCoT permet d'établir un lien plus efficace entre les plans de logement, d'urbanisme et de transports, et favorise les stratégies de développement cohérent dans l'ensemble de la zone visée. Les communes et les groupements de communes n'ont aucune obligation de participer à un SCoT, mais ils y sont encouragés. Ainsi, en vertu de la législation nationale, les espaces naturels ne peuvent être aménagés que s'ils se trouvent dans une zone couverte par un SCoT. Ces incitations ont été renforcées par la règle selon laquelle les espaces aménagés qui ne sont pas couverts par un SCoT ne pourront plus faire l'objet d'extensions à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017. Pour encourager l'adoption de SCoT, l'administration nationale organise chaque année depuis 2010 des appels à propositions visant à accroître la participation à des SCoT de territoires ruraux aux ressources humaines et financières limitées.

Un SCoT contient trois documents : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et un document d'orientation et d'objectifs (DOO). Le PADD est le document stratégique qui établit les grands axes de l'aménagement du territoire pour les 15 ou 20 années à venir ; le DOO est le document technique opposable aux documents locaux tels que les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, les SCoT sont devenus les documents d'aménagement stratégique de référence en matière d'urbanisme et d'aménagement dans les grandes zones résidentielles et urbaines. Ce sont des plans qui dépassent les limites de la commune, de l'intercommunalité et des départements. Le SCoT doit par exemple fixer des objectifs statistiques concernant la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers. Il doit aussi établir un lien entre l'aménagement et les autres politiques ; il précise par exemple les conditions qui favorisent le développement de l'urbanisation en priorité dans les zones déjà desservies par les transports publics, mais il peut aussi promouvoir la création de nouveaux services de transports publics dans des endroits qui en ont besoin pour améliorer leur accessibilité. Notons cependant que cette politique n'est pas toujours mise en œuvre avec succès. Malgré leurs tentatives, de nombreuses zones urbaines françaises ne sont pas parvenues à établir un SCoT (Hoggart, 2016).

### ***L'échelon communal et l'échelon intercommunal***

#### *L'échelon communal et l'échelon intercommunal élaborent des plans d'occupation des sols spécifiques et accordent des permis d'aménager*

*In fine*, c'est au niveau local – communal ou intercommunal – que des plans détaillés d'aménagement des sols (Plan local d'urbanisme, PLU<sup>29</sup>, et Plan local d'urbanisme intercommunal, PLUI) établissent un système d'aménagement spécifique et fixent des règles générales d'occupation des sols sur un territoire donné. Ces plans tiennent compte des orientations et directives contenues dans les politiques d'aménagement des niveaux supérieurs (national, régional), mais aussi des conditions locales de développement. Ils fixent un cadre pour le développement durable et déterminent les types d'occupation possible selon les parcelles de terrain. Une fois la loi entrée en vigueur, tous les acteurs doivent s'y conformer et lorsqu'une personne morale ou physique bâtit une structure sans permis d'aménager, elle s'expose à des amendes et le bâtiment peut être démantelé. L'une des principales orientations consiste à consacrer moins d'espace à l'urbanisation. En France, les règles de zonage figurent dans les plans locaux d'urbanisme, qui sont adoptés sous la forme de lois locales et ont une valeur juridique. À l'inverse, au Royaume-Uni, « les plans ne font pas partie de la loi, mais ils sont élaborés en vertu de la loi » (Cullingworth et Nadin, 2003).

Ces plans couvrent soit une commune seule (PLU), soit un groupement de communes (PLUI), à quelques exceptions près en milieu rural<sup>30</sup>. La loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encourage les communes à participer à un PLUI en concluant un accord intercommunal, en particulier lorsqu'elles se trouvent dans des zones plus urbanisées. Elle dispose que les compétences de planification de l'occupation des sols seront automatiquement transférées à l'échelon intercommunal avant le 27 mars 2017, sauf si les élus locaux en décident autrement. Ces plans comportent quatre parties : un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de développement durables, le règlement (zonage) et des annexes cartographiques<sup>31</sup>.

Le PLU et le PLUI doivent, le cas échéant, tenir compte du cadre d'aménagement du SCoT. Dès lors, les choix d'aménagement qui sont formulés dans les plans locaux sont régis par le SCoT. Le PLUI définit les fonctions de planification stratégique et de zonage, notamment les règles applicables à l'occupation des sols pour un usage résidentiel, commercial, industriel ou agricole, ou encore lié aux transports et à la sphère environnementale/parcs/loisirs. Ces plans comportent également des objectifs de densité. Le PLU et le PLUI priment sur les autres mesures et actions des administrations locales et sont juridiquement contraignants, sans exception. Ils sont soumis au vote du conseil municipal et ne sont jamais remplacés – seulement mis à jour. Ces plans étant réglementaires, ils font l'objet d'un niveau élevé de contrôle.

*Les plans émanant de niveaux administratifs inférieurs, notamment les plans locaux d'occupation des sols, doivent être conformes aux plans de niveau supérieur*

Les règles fixées dans un plan ou un document d'un niveau inférieur (émanant d'un échelon administratif inférieur) ne peuvent pas contredire celles d'un plan d'un niveau supérieur. Tel est par exemple le lien entre le SCoT et le PLU/PLUI (intercommunal ou communal), et entre les anciens SDRIF/SAR/PADDUC/SRADDET et le SCoT (régional et intercommunal). De plus, le SCoT doit être compatible avec les directives de protection et d'amélioration du paysage fixées dans la loi Montagne et dans la loi Littoral. Les règles de compatibilité sont moins contraignantes que les règles de conformité, dans la mesure où la conformité suppose une cohérence totale tandis que la compatibilité autorise d'importantes différences, à condition que l'intention générale du plan de niveau supérieur soit préservée.

Il existe un autre type de lien : la prise en compte, ou « prise en considération ». Certains documents d'aménagement doivent prendre en considération d'autres plans et lois relatifs au même domaine. Cette restriction signifie simplement que les plans ne peuvent pas s'affranchir des objectifs généraux des autres documents connexes, mais qu'ils peuvent s'en éloigner moyennant des motifs solides. C'est ce lien qui existe entre le SRCAE/SRCE et le SCoT, par exemple. Il est moins contraignant que la règle de compatibilité.

*Les dernières réformes confirment l'importance des plans intercommunaux*

En 1967, la loi d'orientation foncière a instauré le système actuel de gouvernance de l'aménagement du territoire avec la création du SDAU (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) et du POS (Plan d'occupation des sols). Cela correspond à la mise en place d'une stricte réglementation foncière. Avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), les SDAU et les POS ont cédé la place aux SCoT et aux PLU, des documents qui contiennent un plan de développement durable. Ce sont des outils qui procèdent de la décentralisation et de l'influence croissante des communes sur l'aménagement.

*La protection de l'environnement naturel et la préservation du bâti sont désormais des éléments obligatoires dans les plans d'occupation des sols*

Depuis 1976, tous les documents de planification de l'occupation des sols doivent contenir une étude d'impact du plan. La loi SRU du 13 décembre 2000 a renforcé plus encore la prise en compte de l'environnement et, plus généralement, du développement durable dans les PLU. De même, les récentes lois Grenelle ont encore étoffé ces règles.

De ce fait, la planification de l'occupation des sols doit désormais pleinement tenir compte de l'importance de la préservation des espaces et du patrimoine naturels, et de la qualité de vie en ville, en intégrant ces idées aux objectifs de développement durable. En outre, depuis 2004, la législation relative à l'aménagement environnemental et urbain assortit les PLU d'une procédure d'évaluation environnementale dite « évaluation environnementale stratégique » (EES), conformément aux règles contenues dans la directive européenne 2001/42/EC.

*De récentes modifications ont clairement hiérarchisé les plans, limitant ainsi les possibilités de décision aux niveaux inférieurs mais renforçant la cohérence d'ensemble des territoires*

La vague de modifications législatives en cours instaure un lien hiérarchique fort entre les échelons administratifs. Cela signifie qu'il existera désormais un lien hiérarchique entre le SRADDET – un plan régional – et le SCoT – un plan intercommunal – qui renforcera le poids des régions dans les décisions d'aménagement. Il en résultera un effet sur les politiques locales dans la mesure où les PLU/PLUI doivent être compatibles avec les SCoT. Autre évolution : les plans intercommunaux gagnent en importance (avec le PLUI). De ce fait, les plans d'occupation des sols actuels dépendront davantage de questions régionales, métropolitaines et partagées, et concerneront moins les sujets très locaux relevant de chaque commune, qui conserve *in fine* la responsabilité d'élaborer un plan destiné à devenir la loi régissant l'utilisation du foncier disponible.

Depuis 2014, trois lois ont eu un effet profond sur le système actuel de gouvernance foncière : la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi NOTRe<sup>32</sup>. Elles comportent les modifications les plus récentes de la structure de l'aménagement en France et renforcent la relation hiérarchique entre niveaux administratifs, qui s'est au bout du compte traduite par l'affaiblissement du rôle des communes dans les politiques d'aménagement. Par ces réformes législatives en cours, l'administration centrale établit un système qui privilégie les niveaux régional et intercommunal de gouvernance (au détriment des communes individuelles) et qui cible les outils d'aménagement en direction de ces échelons.

## Permis d'aménager et contrôle

En fin de compte, les plans d'aménagement qui sont élaborés à un échelon supérieur sont déclinés dans des lois spécifiques relatives à la manière dont telle ou telle parcelle de terrain d'une commune doit être utilisée. C'est à ce niveau que les intérêts privés des propriétaires fonciers sont mis en regard de l'intérêt public, sous la forme de restrictions zonales et d'arrêtés spécifiques de développement. Lorsqu'il n'est pas envisagé de modifier l'utilisation d'une parcelle de terrain, l'existence de règles foncières a peu d'impact. En revanche, lorsqu'un changement d'utilisation est souhaité, alors ces règles s'appliquent et la nouvelle utilisation proposée peut y être conforme ou non. En France, le propriétaire doit, dans tous les cas, solliciter l'autorisation de la commune avant de changer la destination de son terrain. Étant d'ordre réglementaire, les plans d'occupation des sols français sont soumis à toutes les règles de procédure applicables à l'ensemble des lois.

### *Les permis d'aménager*

Il existe deux formes de permis d'aménager – un certificat d'urbanisme informel et, d'autre part, un permis d'aménager formel. Le certificat d'urbanisme est délivré par la mairie ou par le préfet et comporte des informations générales concernant l'aménagement d'un site particulier. Il peut être décrit comme un document d'approbation « de principe », mais ne constitue pas un permis d'aménager concernant un projet particulier, pour lequel une approbation spécifique doit être sollicitée, même s'il sous-entend que l'usage proposé est licite en l'état du droit. Les certificats d'urbanisme sont des documents utiles parce qu'ils offrent une garantie solide aux projets ordinaires, mais ces garanties ne sont pas du même niveau que celles d'un permis d'aménager, et sont beaucoup moins détaillées.

Autre différence majeure : les certificats d'urbanisme ne permettent pas à des tierces parties de faire valoir leur droit d'opposition, contrairement aux permis d'aménager. Lorsqu'une première division du terrain est envisagée pour bâtir un ou plusieurs nouveaux logements, une approbation particulière est requise : il s'agit de la déclaration préalable, ou du permis d'aménager s'il est question de bâtir plusieurs logements. Le vendeur doit obtenir l'approbation de cette procédure avant de mettre son terrain en vente sur le marché.

### *Le plan d'occupation des sols autorise l'aménagement d'une propriété sur laquelle un nouveau chantier de construction est permis*

En règle générale, une autorisation formelle est requise pour tout nouveau chantier de construction, mais aussi dans les bâtiments existants lorsque les travaux accroissent l'empreinte de l'édifice ou consistent à ajouter des étages. L'approbation est également requise pour certaines modifications et en cas de changement d'utilisation. Dans ces cas, les autorisations nécessitent parfois le dépôt d'une demande de permis de construire ou d'une demande de déclaration préalable. Il est plus aisé de bâtir une extension d'un bâtiment existant qu'un nouveau bâtiment distinct, à condition que la propriété se trouve dans une zone couverte par un plan local et constructible. Dans la plupart des zones rurales, toute extension supérieure à 20 m<sup>2</sup> nécessite un permis de construire, à moins qu'il n'existe un plan d'aménagement formel (soit un POS, soit un PLU). Les travaux de construction réalisés dans une zone de préservation obéissent à des règles et processus particuliers, de même que les changements apportés à un bâtiment classé et les travaux effectués à moins de 500 m d'un bâtiment classé. Dans tous ces cas de figure, une approbation préalable de la mairie locale ou du préfet est requise, les exceptions étant rares, voire inexistantes. Le fait d'entamer des travaux nécessitant un permis de construire sans avoir obtenu d'autorisation préalable constitue une infraction pénale. Elle peut être sanctionnée par une amende pouvant aller jusqu'à un maximum de 300 000 EUR et une peine de deux ans d'emprisonnement.

### *Dans les petites communes qui n'ont pas de plan d'occupation des sols, la responsabilité d'approuver les changements d'utilisation des terrains incombe au cabinet du préfet*

Si la commune ne possède pas de plan local ou s'il s'agit d'une petite commune (de moins de 10 000 habitants), alors les permis d'aménagement sont normalement gérés par la préfecture – via la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La DREAL relève à la fois du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et du ministère du Logement, de l'Égalité des



territoires et des Ruralités<sup>33</sup>. C'est un département de l'aménagement régional et des autoroutes doté d'un réseau de bureaux locaux dans chaque département. *In fine*, c'est au maire de la commune concernée qu'il appartient de signer formellement l'autorisation (ou le refus) d'aménagement au nom des pouvoirs publics, mais le maire n'est pas forcément à l'origine de la décision finale.

Il n'est pas inhabituel que la préfecture prenne des décisions avec lesquelles le maire est en désaccord. Si le maire/conseil municipal désapprouve le point de vue de la préfecture, et si le conseil n'est pas compétent en matière d'aménagement, alors il dispose de deux mois pour faire appel de la décision auprès du préfet. En revanche, si le conseil municipal est l'autorité d'aménagement, alors le maire peut prendre une décision contraire à l'avis de la DREAL. Le maire n'est pas contraint d'accepter l'avis de la DREAL (sauf dans des circonstances très particulières). Les parties concernées peuvent ensuite présenter leur recours à la préfecture. Il arrive que plusieurs petits conseils municipaux constituent ensemble un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel ils délèguent leurs pouvoirs d'aménagement et d'autres compétences. Dans ce cas, c'est au président de l'établissement intercommunal qu'il appartient au premier chef de prendre les décisions d'aménagement (French Property, 2016).

### ***Expropriation***

*L'expropriation des propriétés privées à des fins d'utilisation publique est un long processus*

En France, tous les échelons administratifs peuvent exproprier, de même que les entreprises de services publics. Il n'est pas possible d'exproprier à des fins privées. Les motifs d'expropriation comprennent la construction d'infrastructures, de bâtiments publics et de projets de logements, ainsi que la création de réserves naturelles. En zones urbaines, les terrains peuvent être expropriés dans des zones de rénovation urbaine identifiées afin de faciliter les projets de rénovation.

Le mécanisme d'expropriation de terrains privés comporte deux étapes : une étape administrative sous la forme d'une enquête publique, afin de recueillir l'avis de la population sur l'intérêt général du projet ; ensuite, une enquête foncière consistant à établir une liste précise des parcelles à exproprier et de leurs propriétaires. C'est au représentant régional de l'administration nationale qu'il appartient de déterminer s'il s'agit ou non d'un projet d'intérêt public et, le cas échéant, de décider du montant de l'indemnisation, qui correspond à la valeur marchande du bien en question. Le processus est long, parce que les propriétaires ont la possibilité de le contester devant un tribunal. Les acteurs habilités à exproprier sont : l'administration nationale, les communes, les autorités régionales et les établissements publics fonciers (EPF). L'expropriation de terrains privés à des fins d'utilisation privée par une autre partie est impossible en France et ne peut être prononcée qu'à des fins d'utilisation publique (voir les exemples comparatifs présentés à l'encadré 1.14).

#### **Encadré 1.14. Les pouvoirs d'expropriation dans les pays de l'OCDE**

En **Allemagne**, les communes ont la possibilité d'exproprier des terrains si l'intérêt public est en jeu. Il s'agit d'une mesure de dernier ressort qui n'est permise que lorsque toutes les autres possibilités d'arrangement à l'amiable ont été épuisées. Les principales raisons pouvant justifier l'expropriation consistent à libérer des terres afin qu'elles soient utilisées en application des règles contraignantes contenues dans le plan d'occupation des sols, à

### Encadré 1.14. Les pouvoirs d'expropriation dans les pays de l'OCDE (Suite)

développer des parcelles vierges ou peu aménagées dans les zones urbaines, et à mener des projets de réhabilitation urbaine. Dès lors qu'un projet est jugé d'intérêt général, la loi ne fait aucune distinction entre usages privés et publics. Toutes les mesures d'expropriation doivent s'accompagner d'une indemnisation explicite dont le montant est calculé par des experts indépendants. L'indemnisation peut prendre la forme d'une somme d'argent, d'un terrain ou du transfert d'autres droits.

En **Finlande**, l'expropriation foncière peut se produire pour plusieurs raisons : construction d'infrastructures et de logements publics, création d'aires de protection de la nature et activités extractives. Lorsque les plans locaux établissent un zonage de telle sorte que les propriétaires privés ne peuvent pas générer un rendement raisonnable de leurs terrains, l'administration publique peut être obligée d'exproprier la zone moyennant une indemnisation. L'obligation d'indemniser les propriétaires fonciers ne s'applique cependant pas aux zones utilisées pour construire des routes. L'expropriation de terrains privés à d'autres fins n'est pas autorisée, mais l'administration nationale peut exproprier des terrains et les vendre à un autre promoteur privé. Permise par la loi, cette procédure se heurterait cependant à d'importants obstacles politiques et à un strict contrôle juridique.

En règle générale, les terrains peuvent être expropriés aux **Pays-Bas** si un projet d'aménagement répond à l'intérêt public et si le propriétaire du terrain concerné ne peut ou ne veut pas le mettre en œuvre lui-même. De plus, le projet proposé doit être urgent et l'organisme public doit d'abord avoir cherché à acquérir le terrain à l'amiable. La nature de l'investisseur, public ou privé, qui exécutera le projet n'entre pas en ligne de compte. Il existe en outre des cas particuliers d'expropriation, en matière de sécurité de l'eau, de défense nationale et de remembrement de parcelles fragmentées, par exemple. Une fois les critères juridiques remplis, les procédures d'expropriation sont assez simples et l'indemnisation à payer est déterminée par des experts.

En **République tchèque**, l'expropriation est autorisée pour les projets d'intérêt public à condition que toutes les autres tentatives d'acquérir le terrain nécessaire aient échoué. Les raisons pouvant justifier une expropriation sont les suivantes : construction d'infrastructures, projets de services collectifs, projets de renouvellement urbain, protection contre les inondations, défense nationale et réserves naturelles. L'expropriation de terrains ne peut se produire à des fins privées que pour ouvrir l'accès à une parcelle. En pratique, les expropriations sont rares parce que la menace de l'expropriation suffit à convaincre les propriétaires de vendre leur parcelle de leur plein gré. L'indemnisation d'une expropriation correspond : soit i) au montant du prix ordinaire de la terre ou du bâtiment, y compris les accessoires, si les droits de propriété du propriétaire initial ont été annulés ; soit ii) au montant du prix des droits de propriété en fonction de preuves factuelles si ces droits ont été limités.

Au **Royaume-Uni**, la propriété foncière et les droits d'aménagement sont envisagés de manière distincte. En général, la propriété ne donne pas automatiquement le droit d'aménager un terrain et tous les projets nécessitent un permis d'aménager. L'expropriation est possible pour des projets d'aménagement publics et privés, y compris des projets d'infrastructures, d'équipements publics, mais aussi des projets de nature commerciale comme des locaux commerciaux ou résidentiels. Les propriétaires sont indemnisés pour la perte de leur terrain ou de leurs locaux à raison du prix du marché en vigueur. Les expropriations furent nombreuses au cours des décennies qui ont suivi 1945 mais, depuis les années 1980, on y recourt avec parcimonie, en dépit du fait qu'elles ne présentent guère de difficultés juridiques.

*Source* : OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris ; République tchèque (2006), Zákon č. 184/2006 Sb Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění) [Coll., sur le retrait ou la restriction des droits de propriété des terres et des bâtiments (Loi sur l'expropriation)], [www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-184](http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-184) ; Finlande (1999), Maankäyttö- ja rakennuslaki [Loi sur l'occupation des sols et des bâtiments 132/1999], [www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf](http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990132.pdf) ; France (2016), Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, [www.legifrance.gouv.fr/affichcode.do?cidtexte=legitext000006074224&datetexte=20160807](http://www.legifrance.gouv.fr/affichcode.do?cidtexte=legitext000006074224&datetexte=20160807) ; Allemagne (1960), Baugesetzbuch (BauGB) [Code fédéral de la construction] [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbaug/gesamt.pdf) ; Pays-Bas (2015), « Onteigeningswet » (Loi sur l'expropriation), <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/2015-07-01>, Royaume-Uni (2004), « Planning and Compulsory Purchase Act 2004 », [www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents).

## **Recours**

### *Procédures d'appel des décisions relatives au changement de destination des sols*

Les recours sont généralement déposés lorsqu'un propriétaire dont la demande de changement d'utilisation a été rejetée sollicite un nouvel examen. Pour ce faire, il faut qu'il y ait eu un vice de procédure au cours de la démarche initiale car la loi détermine les utilisations des sols autorisées et ne peut être directement contestée. Sinon, il se peut que le changement d'utilisation des sols soit autorisé mais que d'autres parties tentent de l'empêcher. Les possibilités de recours sont nombreuses et peuvent favoriser le phénomène NIMBY (*Not in my backyard*) ou, comme on le dit en France, « pas dans mon jardin ». Il peut s'agir d'efforts destinés à empêcher la délivrance de permis de construire, à contester le processus d'aménagement ou à contester l'objectif du schéma lui-même. Toute personne ou association peut se rendre au tribunal administratif pour déposer une plainte relative à une décision d'occupation des sols prise dans le cadre d'un PLU/PLUI ou d'un SCoT, ou à un permis individuel de nouvel aménagement ou de changement d'utilisation d'une parcelle.

Une étude de 2009 sur le contentieux en matière de planification de l'occupation des sols en France a révélé qu'environ 10 % des affaires traitées par les tribunaux administratifs portaient sur l'annulation de documents d'aménagement spécifiques (Melot, 2009). De ce fait, le contentieux relatif à des décisions individuelles portant sur des parcelles spécifiques est beaucoup plus courant. La majorité (63 %) des plaintes liées aux schémas d'aménagement sont rejetées. De plus, les plaintes déposées par les associations obtiennent de meilleurs résultats que celles des particuliers (Melot, 2009). Autrement dit, les tribunaux confirment généralement la validité des règles locales d'aménagement.

Une autre étude analysant le contentieux en matière d'occupation des sols au niveau national a constaté que les litiges avaient tendance à être plus nombreux dans les zones où les sols sont soumis à de fortes pressions de réaménagement, comme aux marges des grandes villes (zones péri-urbaines) ou dans les zones littorales et montagneuses (où les règles nationales sont particulièrement strictes) (Aubusson de Cavarlay et al., 2005). Ce n'est guère étonnant, dans la mesure où ces zones sont celles où la pression est la plus forte en matière de concurrence foncière et de changement de destination des sols. Pour une analyse plus détaillée des contentieux en matière d'occupation des sols dans les zones péri-urbaines, voir l'encadré 1.15.

#### **Encadré 1.15. Le contentieux relatif à l'occupation des sols en milieu péri-urbain**

L'espace péri-urbain – c'est-à-dire le paysage de transition entre les marges urbaines et les zones rurales – est une source fréquente de litiges fonciers. L'expansion des villes altère et renouvelle la nature de l'utilisation des franges urbaines (en y créant notamment des zones résidentielles, industrielles et commerciales) et les éloigne de leurs traditionnelles fonctions sociales et économiques (Seret et al., 2014). Les autorités chargées de la planification de l'occupation des sols doivent trouver un équilibre entre les différents intérêts qui existent dans ces zones, qu'il s'agisse de la nécessité de protéger les espaces verts et les milieux naturels ouverts ou encore les terres agricoles, de fournir des infrastructures et des équipements de transports indispensables à la croissance des zones urbaines, ou de répondre aux besoins de logement. Le mouvement de va-et-vient entre ces différentes utilisations est par essence lié à la question de la gouvernance de cet espace et à celle de la définition de l'intérêt public dans la manière dont les sols doivent être utilisés et aménagés (ou non, selon les cas).

Le tableau ci-dessous illustre le rythme de la périurbanisation en France. L'analyse de l'artificialisation des sols fondée sur les données de CORINE Land Cover révèle que les villes de banlieue et les villes-centres abritent

### Encadré 1.15. Le contentieux relatif à l'occupation des sols en milieu péri-urbain (suite)

environ 57 % des espaces artificialisés, tandis que les communes isolées et les communes rurales proches des villes en représentent 11 % et 32 % respectivement (voir le tableau 1.4 ci-dessous). S'agissant du poids de ces différentes catégories dans l'artificialisation qui s'est produite entre 2006 et 2012, l'évolution est peu importante tant dans les zones urbaines, où la plupart des espaces sont déjà artificialisés, que dans les communes rurales isolées où la demande foncière et immobilière est faible. En revanche, les communes rurales proches des zones urbaines représentent l'essentiel de l'artificialisation avec 38.7 % de toutes les reconversions ; elles sont suivies par les villes de banlieue, avec 29.0 %.

Tableau 1.4. Évolution de l'artificialisation des sols par type de commune, en proportion de la superficie totale de la France, 2012

Type de commune	Poids dans les espaces artificialisés en 2012	Poids dans l'artificialisation entre 2006 et 2012
Ville de banlieue	33.7 %	29.0 %
Ville centre	23.1 %	18.0 %
Ville isolée	10.7 %	14.3 %
Commune rurale	32.5 %	38.7 %
<b>Surface totale dans les communes</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Commissariat général au développement durable (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Observations et statistiques*, volume 219, p. 3.

Les données administratives constituent une source d'informations relatives à la nature des litiges fonciers dans les zones péri-urbaines. Les changements d'utilisation des sols donnent lieu à des procédures administratives et peuvent être contestés à condition que le plaignant ait le droit de saisir le tribunal administratif. Les plaintes peuvent émaner de particuliers, d'associations de défense de l'environnement, du préfet, de promoteurs immobiliers ou encore d'entreprises, entre autres.

L'étude de Kirat et Pham (2010) sur les procédures administratives en Île-de-France du 1<sup>er</sup> janvier 1981 au 31 décembre 2005 analyse la nature des contentieux péri-urbains. Les données couvrent 448 décisions dans 340 communes et les plaintes se répartissent en trois grandes catégories : i) espaces industriels et agricoles ; ii) services publics et infrastructures ; iii) règles et documents d'urbanisme. De ces trois catégories, ce sont les documents d'urbanisme – c'est-à-dire les schémas d'urbanisme, les règles de zonage et les permis de construire – dont les tribunaux ont le plus souvent été saisis (178 arrêts). Suivent les contentieux liés aux espaces industriels et agricoles (103 arrêts) et, enfin, ceux qui concernent les équipements et infrastructures de service public (78 arrêts).

L'analyse spatio-temporelle des décisions administratives montre que les processus d'artificialisation actuels suscitent des contentieux fonciers dans des zones de plus en plus éloignées de Paris. Le territoire urbain de Paris poursuit son expansion, rognant du même coup sur les terres agricoles. Les auteurs observent que le taux d'artificialisation (calculé en fonction du nombre annuel moyen de permis d'aménager qui sont accordés) est significativement corrélé avec les contentieux concernant les infrastructures et l'urbanisme (Kirat et Pham, 2010). Cela correspond aux conclusions d'autres études sur la périurbanisation et les litiges fonciers autour de Paris : « La plupart des litiges sont liés à une initiative collective locale visant à empêcher ou à contrôler les effets néfastes de l'urbanisation sur les paysages et les produits agricoles » (Darly et Torrè, 2013).

Les litiges fonciers possèdent également une forte dimension socio-économique. L'étude constate que « les contentieux en matière d'urbanisme et d'équipements publics sont liés à la présence d'une population composée de catégories socio-professionnelles plutôt aisées, tandis que les contentieux qui portent sur des installations industrielles sont plus nombreux dans les banlieues proches de Paris, socialement plus défavorisées, bien que l'initiative en revienne plus souvent qu'on ne le croit à l'administration nationale » (Kirat et Pham, 2010).

Source : Kirat, T. et H.-V., Pham (2010), « Conflicts in suburban land use and administrative litigation : The case of the Île-De-France Region », *IEIF - Réflexions immobilières*, n° 54 ; Darly S. et A. Torrè (2013). « Conflicts over farmland uses and the dynamics of "agri-urban" localities in the greater Paris region », *Land Use Policy*, vol. 33, pp. 90–99, doi:10.1016/j.landusepol.2012.12.014 ; Serret, H. et al., (2014), « Potential contributions of green spaces at business sites to the ecological network in an urban agglomeration: The case of the Ile-de-France region, France », *Landscape and Urban Planning*, vol. 131, pp.27-35.

## Principaux objectifs des politiques territoriales

### *L'aménagement du territoire, un outil de développement économique*

L'aménagement du territoire s'inscrit dans la volonté plus large de l'administration nationale et des diverses administrations locales d'améliorer les niveaux de revenu et d'emploi. À Nantes Saint-Nazaire, par exemple, l'objectif principal qui sous-tend les différents schémas locaux consiste à entretenir la croissance économique. La préservation de l'environnement et une meilleure répartition des fruits de la croissance sont des impératifs fondamentaux, mais l'objectif est d'accroître le niveau de l'activité économique pour attirer davantage de personnes et augmenter les revenus locaux. De même, à Clermont-Ferrand, le premier objectif des différents échelons d'aménagement du territoire consiste à renforcer l'agglomération afin qu'elle puisse relancer la croissance économique face au ralentissement des principales industries et aux effets potentiellement néfastes de la perte du statut de région *per se*.

La logique du pôle de croissance consiste à permettre aux administrations d'exercer une influence, par leurs choix d'actions, sur le niveau de l'activité économique dans tel ou tel endroit. Les politiques d'occupation des sols peuvent interdire certains types d'utilisation sur des parcelles de terrain en précisant dans le plan d'occupation des sols qu'un autre type d'activité correspond à l'intérêt public et en refusant tout changement d'utilisation en cas de demande. Dans une économie de marché, cependant, il est plus difficile de s'assurer que les sols sont réellement consacrés aux usages prévus par le plan d'aménagement. Ainsi, si les plans d'aménagement visent à préserver la vocation agricole de certaines parcelles, il se peut que celles-ci soient tout simplement abandonnées si le rendement est trop faible. Cette asymétrie témoigne de la difficulté cruciale qui caractérise l'aménagement du territoire : il est beaucoup plus facile d'interdire tel ou tel usage indésirable des sols que de parvenir aux usages souhaités.

Cette asymétrie est particulièrement importante pour les décisions que prennent les ménages et les entreprises lorsqu'il leur est possible de s'installer dans d'autres endroits, y compris hors du territoire de l'autorité chargée de l'aménagement. Même au niveau de l'administration nationale, il peut être difficile de convaincre les entreprises de se relocaliser dans des régions relativement sous-développées afin d'atteindre les objectifs nationaux d'une croissance équilibrée. En général, ces endroits sont moins développés parce que les coûts de production y sont plus élevés, ou en raison de tel ou tel autre aspect dissuasif. Pour surmonter la réticence des entreprises, les administrations doivent le plus souvent accorder une incitation financière sous forme de réduction d'impôt, de subventions aux infrastructures, de formation du personnel ou d'un autre type de compensation. Les subventions peuvent satisfaire aux objectifs de répartition territoriale d'une administration mais elles s'accompagnent du coût que représente le fait de puiser dans des recettes publiques déjà rares pour convaincre une entreprise de s'implanter dans un lieu qui pourrait s'avérer par nature moins profitable. Cela peut ensuite se traduire pour l'économie locale et nationale par des pertes sèches d'efficacité.

### *La protection des milieux naturels est un objectif d'aménagement qui s'impose peu à peu*

De nombreux éléments de l'environnement sont des biens publics que les marchés fournissent en quantité insuffisante. Dans ces conditions, les pouvoirs publics sont sans doute mieux placés que les marchés pour déterminer les volumes qui doivent être fournis. Les plans d'aménagement constituent un précieux mécanisme de gestion de la qualité de

l'environnement, parce qu'ils montrent par définition comment les mesures prises affectent l'environnement et où se trouvent les parcelles de terrain qui en subissent les conséquences. Le fait que les effets extérieurs soient des facteurs externes peut constituer une raison supplémentaire de s'appuyer sur les pouvoirs publics pour gérer le niveau des effets environnementaux sans valeur économique. Les plans d'aménagement peuvent interdire les comportements qui ont des conséquences environnementales néfastes ou s'assurer qu'ils ne se produisent que là où leur impact sur d'autres lieux est minime.

En France, la préservation et l'amélioration de la protection environnementale sont jugées de plus en plus essentielles. En effet, notamment, le changement climatique s'impose comme une préoccupation croissante à l'échelle mondiale, la France devant en outre se plier à diverses directives de l'Union européenne et à d'autres obligations internationales en la matière. Elle témoigne aussi de la prise de conscience par les administrations locales que les citoyens attachent une plus grande importance à leur qualité de vie, et que l'état des milieux naturels est un élément central de la qualité de vie locale.

Il est important de choisir l'échelon administratif le plus adapté pour gérer les politiques environnementales, parce que les limites administratives des pouvoirs locaux ne correspondent que rarement au périmètre géographique des effets environnementaux. En France, le niveau administratif qui gère les effets environnementaux varie selon l'importance de la question. L'administration nationale est prioritaire dans les zones littorales et montagneuses, où les conséquences d'une mauvaise gestion peuvent être considérables. Les impacts environnementaux plus localisés sont gérés par les administrations infranationales<sup>34</sup>. Les externalités très locales sont gérées au niveau municipal.

Ces forces influencent les plans d'aménagement au niveau municipal de différentes manières. L'élaboration d'un plan d'aménagement est un exercice d'optimisation contrainte, où l'autorité de planification exprime des objectifs et résultats souhaités mais se heurte à des contraintes et des restrictions pesant sur ses moyens d'action. L'un des facteurs limitant les choix des autorités locales d'aménagement tient à la nécessité de respecter les plans d'aménagement nationaux et régionaux, qui imposent des contraintes sur les plans locaux d'occupation des sols afin que soient réalisés leurs objectifs environnementaux supérieurs. À l'inverse, lorsque l'électorat local exige l'amélioration de la qualité de l'environnement, cela devient un élément des objectifs des administrations locales – plutôt qu'une contrainte.

### ***Objectifs communs visant à accroître la densité du logement et à concentrer les nouveaux logements dans les centres urbains***

De plus en plus préoccupée par le changement climatique, la France, comme la plupart des pays de l'OCDE, s'efforce de se doter des moyens de réduire ses émissions. Une stratégie nationale très répandue consiste à encourager davantage de personnes à s'installer dans des logements plus petits mais plus proches des centres urbains existants, là où les transports en commun peuvent remplacer les voitures. Les villes en tirent un deuxième avantage : l'élargissement de leur base fiscale, qui intéresse particulièrement les communes ayant connu un déclin économique et une émigration vers de nouveaux quartiers périphériques. En France, les plans d'aménagement ont généralement adopté cette approche, en particulier les plans intercommunaux dans lesquels une commune tient un rôle pilote. La stratégie la plus répandue consiste à réduire le volume de terrains

périphériques susceptibles d'être transformés en logements, et à réintégrer d'anciennes friches industrielles dans les centres urbains afin qu'y soient construits des logements.

### ***Conserver des terres agricoles est une priorité essentielle et un objectif clé de l'aménagement en France***

L'agriculture demeure l'un des piliers de l'identité française, même si la part qu'elle représente dans l'économie nationale recule et si la proportion de la population française qui exerce une activité agricole recule à un rythme encore plus rapide. En France, le volume et la valeur de la production agricole continuent d'augmenter, mais l'activité agricole se concentre progressivement dans des exploitations plus grandes situées dans des zones disposant de meilleures capacités agronomiques. Dans les zones où les terres sont moins productives et où il est difficile de créer des exploitations de grande taille sur des parcelles adjacentes, les rendements agricoles sont moins élevés et dissuadent les jeunes agriculteurs de s'y installer. Dans un nombre croissant de situations, cela conduit à l'abandon des exploitations dont les coûts de fonctionnement sont les plus élevés. Ce processus de « désertification » a peu d'incidences sur l'offre alimentaire, mais il peut affecter gravement les écosystèmes locaux lorsqu'ils dépendent de la gestion active des sols par les agriculteurs.

Les politiques d'aménagement du territoire peuvent juguler l'étalement urbain en interdisant la reconversion de terres agricoles à d'autres fins, mais elles ne peuvent guère freiner le phénomène d'abandon des exploitations. Seule une hausse des profits agricoles aurait cet effet. La baisse obligatoire des prix et des aides agricoles dans ces pays, dans le cadre des accords de libre-échange, limitent les possibilités de soutien à l'agriculture. La France a pris des mesures de soutien en faveur des jeunes agriculteurs qui consistent à réduire le coût d'installation et à contribuer à l'assainissement budgétaire des exploitations. Ces mesures d'incitation, toutefois, ne suffisent pas à produire un effet significatif sur le taux de rendement des activités agricoles. De même, l'Union européenne déploie des mesures de soutien spécifiques en direction des exploitations situées en zone montagneuse ou défavorisée, mais elle aussi n'offre qu'une assistance limitée.

### ***Les espaces naturels et les bassins-versants bénéficient d'un degré de protection élevé contre l'aménagement***

En vertu des politiques en vigueur en France comme dans l'Union européenne, les plans locaux d'occupation des sols doivent protéger l'environnement naturel dans l'intérêt de tous. Aux niveaux régional, départemental et local, la protection des milieux naturels présente l'avantage supplémentaire de créer les conditions d'un tourisme de plein air qui peut avoir une incidence sur le développement économique, surtout dans les communes rurales qui ont peu d'autres possibilités de développement. De plus, les milieux naturels peuvent constituer un bien public local qui contribue à la qualité de vie des habitants, même s'il présente peu d'avantages pour les habitants d'autres territoires. L'instauration de contrôles stricts en matière de préservation du milieu naturel local permet aussi de préserver utilement les usages des sols en l'état, ce qui permet de contribuer à l'objectif d'aménagement visant à concentrer la construction de logements nouveaux dans les zones urbaines existantes.

## Les grands défis de l'occupation des sols en France

L'un des principaux défis de l'occupation des sols en France a trait aux mécanismes de gouvernance. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la planification de l'occupation des sols relève des administrations locales ; au contraire, la difficulté propre à la France tient à la forte variabilité de la capacité des communes à réaliser et à mettre en œuvre un aménagement efficace. Les petites communes – du point de vue de la superficie comme de la population – étant très nombreuses, l'élaboration autonome de plans portant sur des surfaces aussi réduites par des administrations locales aux capacités de planification insuffisantes se traduit inévitablement par des querelles d'incompatibilité avec les communes adjacentes. C'est une situation problématique, car ce sont les communes qui exercent concrètement la compétence d'aménagement, et la majorité des 36 000 communes ont moins de 1 000 habitants. Certes, la commune conserve la responsabilité d'élaborer les plans spécifiques d'occupation des sols parce que c'est à ce niveau que les décisions concrètes offrent la granularité nécessaire pour bien gérer telle ou telle parcelle de terrain, mais on peut s'interroger sur l'aptitude des petites communes à mettre au point des plans conformes à la pléthore de lois, règles et autres accords à respecter. Les communes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour recruter des professionnels en interne doivent recourir à des consultants. En conséquence, il arrive qu'un plan respecte les règles et contraintes imposées à la commune mais qu'il ne réponde pas pleinement aux intérêts locaux en matière d'occupation des sols, parce que le consultant externe ne maîtrise pas réellement les sujets de préoccupation de la population locale et que les élus locaux, qui ont cette connaissance, ne peuvent pas participer comme il le faudrait à la définition des objectifs du processus d'aménagement.

Il en résulte un cadre général de l'aménagement qui, souvent, ne permet pas de résoudre des problèmes d'aménagement partagés. L'aménagement serait beaucoup plus intégré et interdisciplinaire si les décisions d'aménagement et d'occupation des sols étaient plus souvent prises à un échelon administratif plus élevé. C'est toute la difficulté d'encourager le recours plus fréquent aux SCoT et aux PLUI au motif que ces mécanismes permettent de faire le lien entre les plans particuliers des communes lorsqu'ils ont d'importantes retombées sur les juridictions voisines. Aujourd'hui, le processus employé pour parvenir à une telle collaboration manie tout à la fois la « carotte » et le « bâton ». Dans certains cas, l'administration nationale oblige les communes à agir conjointement parce qu'elle veut que des mesures soient prises mais ne peut s'attendre à ce que les intérêts rivaux de telle et telle commune soient surmontés de manière coopérative. C'est très souvent le cas lorsqu'un dispositif de protection des milieux naturels couvre plusieurs communes. Dans d'autres cas, de modestes incitations à coopérer suffisent à ce que les communes prennent conscience de tous les avantages qu'elles peuvent tirer d'une action conjointe et, une fois le processus engagé, il peut se poursuivre. Dans une évaluation du système français d'aménagement du territoire, Geppert fait observer que « bien qu'il existe une coordination entre les différents niveaux administratifs, elle se traduit par des investissements conjoints plutôt que par des visions partagées du territoire et/ou des objectifs communs » (2015 : 109). Cette critique du système d'aménagement est ancienne. En 1982, Laurini formulait une analyse du même ordre, remarquant que « le processus d'aménagement français s'apparente à une procédure de résolution de conflits plutôt qu'à une procédure de résolution de problèmes » (Laurini, 1982 : 203).

Autre difficulté majeure : tous les effets des cycles successifs de réformes sur le nombre, la taille et les responsabilités des différents niveaux administratifs infranationaux ne sont pas encore connus. La France a procédé à une refonte approfondie des règles d'aménagement du territoire en assez peu de temps, et ces réformes ont de fortes



incidences tant sur les administrations locales, qui doivent adapter leur manière d'élaborer les schémas, que sur les propriétaires fonciers qui doivent évaluer dans quelle mesure les réformes ont modifié leurs perspectives d'aménagement. Il est trop tôt pour savoir comment la planification de l'occupation des sols évoluera après toutes les modifications apportées par la dernière vague de réformes législatives (lois ALUR, MAPTAM et NOTRe). Les compétences intercommunales gagnent du terrain et les nouvelles régions (13 au lieu de 22) devraient exercer une influence plus forte en matière d'aménagement. Étant donné le monopole traditionnellement accordé aux communes en matière d'occupation des sols, les régions ne cernent pas encore avec certitude leur champ de compétences. L'intention était d'aboutir à un processus d'aménagement mieux coordonné et d'établir plus clairement les responsabilités attribuées à chaque niveau, mais cela a parfois eu pour effet de déstabiliser les liens existants qui avaient été noués sous l'ancien système et qui doivent désormais être adaptés aux nouvelles règles. Cela peut se produire en cours d'exécution d'accords pluriannuels et peut en affecter les résultats. Dans une analyse du système français, Reiner et al. ont observé que le système français d'aménagement du territoire se trouve « encore à un carrefour » après les réformes adoptées il y a une décennie, « ayant échoué à trouver un équilibre » (2014). À long terme, le nouveau processus sera sans doute meilleur, mais il entraîne à court terme des coûts évidents qui échoient pour l'essentiel au niveau local.

Les politiques nationales et les directives de l'Union européenne ajoutent une dimension supplémentaire. La France est encore un État centralisé et l'administration nationale, même si son rôle direct dans les plans d'occupation des sols a beaucoup reculé, demeure très impliquée par rapport à beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Étant donné que la France est un État unitaire, toute compétence transférée peut être modifiée et les fréquentes réformes de ces dernières décennies portent à croire que d'autres changements sont possibles à l'avenir. D'autre part, si la France a considérablement renforcé les administrations locales, l'État conserve un rôle direct dans l'administration des affaires courantes via le préfet et la responsabilité des maires devant l'administration centrale. Enfin, bien qu'elles ne portent pas directement sur l'occupation des sols, les directives de Bruxelles peuvent avoir de profondes incidences sur les décisions et les schémas d'occupation des sols.

En dernier lieu, il existe une tension entre les politiques de protection des territoires et les politiques de bien-être social. Les SRCAE et les SRCE sont des schémas régionaux qui ont trait à la protection environnementale, tandis que la loi SRU privilégie l'augmentation de la densité de logements dans les villes. Ces mesures sont sans doute nécessaires, mais elles entraînent logiquement la hausse du coût du logement, qui pèse sur les personnes à faible revenu. La hausse des prix peut s'expliquer par le manque de locaux, l'augmentation des coûts de réhabilitation des friches industrielles pour de nouveaux usages et, éventuellement, la spéculation foncière consistant à ne pas mettre des biens en vente jusqu'à ce que les prix augmentent. En outre, il se peut tout à fait que les particuliers aient une préférence pour de nouveaux logements dans des banlieues qui ne sont pas clairement identifiées dans les schémas d'aménagement. À ce stade, l'élaboration des politiques de bien-être social, en termes de priorités de logement, est complexe. Leur existence est sans doute l'argument le plus solide en faveur du maintien à l'échelon communal de la responsabilité en dernier ressort de la réglementation de l'occupation des sols. De ce point de vue, ce sont probablement les élus locaux, parce qu'ils sont les plus exposés aux doléances de l'électorat, qui sont les mieux placés pour résoudre les tensions sociales que connaît depuis longtemps la France entre un État fort qui entend fixer des règles et des politiques uniformes pour tous et une foi tout aussi forte dans l'importance de la démocratie locale où les citoyens façonnent eux-mêmes leur cadre de vie.

## Notes

1. Avant les réformes de 1982 relative à la décentralisation, cette fonction exécutive incombait au préfet, qui était un représentant désigné par l'administration nationale.
2. Les noms des départements proviennent des rivières et des montagnes situées sur leur territoire afin de rompre radicalement avec les noms des provinces de l'Ancien Régime.
3. Les cantons ont été créés à la même période comme subdivision électorale du département. Un canton est un territoire de 16 à 20 km<sup>2</sup> environ, dont les limites sont déterminées sur le modèle de celles du département (la ville-centre devant se trouver à une journée non pas à cheval, mais à pied).
4. Les OIN ont servi à exécuter des projets tels que des villes nouvelles, de grands projets d'infrastructures nationales comme des aéroports, des ports et des zones industrielles, et des opérations de renouvellement urbain.
5. Les agences d'urbanisme ont un statut d'organisme à but non lucratif, à l'exception de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, qui est une fondation d'utilité publique.
6. Le développement durable est l'un des objectifs fondamentaux de l'aménagement du territoire en France. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 appelle au « développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement ».
7. L'Agence a été créée le 14 février 1963 sous l'appellation de « Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale » (DATAR). Elle a été rebaptisée en 2006 « Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires » (DIACT), puis de nouveau en 2009 « Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale » (DATAR).
8. À la fin des années 1980 et tout au long des années 1990, la DATAR a continué de produire des travaux de prospective territoriale afin d'éclairer le développement territorial dans le pays. Ces travaux présentent différentes visions de la manière dont le pays pourrait se développer en fonction de différents scénarios économiques et démographiques afin de susciter un débat et un dialogue publics.
9. Pour une analyse détaillée des types d'aménagement du territoire, voir CEC, 1997, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies Commission of the European Communities* (Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg).
10. Gaston Defferre a dirigé le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dans le gouvernement de François Mitterrand.

11. La loi MAPTAM a créé 9 zones métropolitaines de droit commun à partir de janvier 2015, et 3 zones métropolitaines spéciales (Lyon, Aix-Marseille-Provence et le Grand Paris) à partir de janvier 2016.
12. En France, l'aménagement du territoire fait l'objet d'un débat permanent au sujet de l'équilibre à trouver entre les objectifs d'égalité des territoires et ceux qui visent la croissance économique et la compétitivité. L'argumentaire en faveur de l'égalité territoriale trouve sa source dans la période de l'après-guerre, lorsque Paris et plusieurs autres grandes villes ont connu une croissance sans précédent tandis que de nombreuses autres régions du pays faisaient face à un déclin économique et à une mutation structurelle (déclin des industries manufacturières, notamment).
13. La taxe locale sur les entreprises (ou taxe professionnelle) a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2010 et remplacée par une contribution économique territoriale (CET) qui se compose d'une cotisation sur les locaux commerciaux fondée sur la valeur locative des biens et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises calculée à partir de la valeur ajoutée générée par une entreprise (République française, 2015a). La taxe professionnelle a été réformée parce qu'elle était en partie fondée sur la valeur de l'équipement et, de ce fait, pouvait dissuader d'investir dans les biens d'équipement – en particulier dans le secteur industriel.
14. Notez que le total de ces valeurs n'atteint pas 100 en raison des arrondis.
15. La valeur locative cadastrale désigne le solde des recettes et des dépenses liées à l'utilisation du logement.
16. Le rendement de cette taxe supplémentaire est établi chaque année par le Conseil régional d'Île-de-France, dans la limite d'un plafond de 80 millions EUR en 2015.
17. En 2003, le ratio d'autonomie financière des communes, des départements et des régions était de 60.8 %, 58.6 % et 41.7 % respectivement.
18. Les projections de cette étude sont basées sur les données annuelles de 1982 à 2010 (CAIRN, 2016).
19. L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) est un outil d'analyse et de prévision de la dépense locale. Il a été créé par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour la période 2014-19. Il institue un objectif d'évolution de la dépense publique locale, exprimé en pourcentage d'évolution annuelle. La trajectoire d'évolution de la dépense locale sur une période de quatre ans est la suivante : 2014 : 1.2 % ; 2015 : 0.5 % ; 2016 : 1.9 % ; 2017 : 2 %. Pour les dépenses de fonctionnement, l'évolution est la suivante : 2014 : 2.8 % ; 2015 : 2 % ; 2016 : 2.2 % ; 2017 : 1.9 %. Vie publique (2016). ODELEL. URL: [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/depenses/qu-est-ce-que-odedel.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/depenses/qu-est-ce-que-odedel.html) (consulté le 18 juillet 2016).
20. Créée par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, et désormais codifiée aux articles L. 350-1 et suivants du code de l'environnement.
21. Ce schéma inclut des croquis à l'échelle, n'est jamais remplacé et est mis à jour tous les 60 mois.
22. Le SRADDT vise à la fois les schémas de niveau inférieur et les autres plans des administrations publiques de même niveau hiérarchique.
23. Ces exceptions sont couvertes par un Schéma d'aménagement régional (SAR) pour les territoires français d'outre-mer, le Schéma directeur de la Région Île-de-France

- (SDRIF) et le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).
24. Il existe également des schémas régionaux de développement économique (SRDE) qui comprennent des contrats d'agglomération, lesquels portent principalement sur les centres des villes et les communes les plus grandes, et des contrats de pays, qui sont très répandus dans tout le pays.
  25. Les administrations peuvent toutefois conserver des compétences conjointes dans les domaines du sport, du tourisme, de la culture, de la jeunesse et des affaires internationales.
  26. Il confirme notamment le transfert aux intercommunalités des compétences communales concernant l'eau et l'assainissement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.
  27. Le transfert aux régions des compétences des départements concernant les transports publics locaux doit prendre effet le 1<sup>er</sup> janvier 2017. S'agissant du transport scolaire, la compétence départementale sera transférée à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017. Des délégations de compétences sont toutefois possibles. Les gares routières départementales (à l'exception de celles de l'Île-de-France et de la métropole de Lyon) seront transférées aux régions à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017.
  28. Il a pour objectif de mettre à jour les politiques urbaines en regroupant les questions d'urbanisme, de logement et de transport au sein d'une même agglomération urbaine. La partie « Urbanisme et logement » de la loi vise à organiser un développement urbain cohérent et à promouvoir la mixité sociale en termes de logement. Concrètement, la loi stipule que chaque ville ou agglomération urbaine de plus de 50 000 habitants doit comporter au moins 20 % de logements sociaux. La loi a également créé les SCoT et les PLU pour remplacer les anciens schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et plans d'occupation des sols (POS). Ces nouveaux outils de planification de l'occupation des sols répondent à une exigence de développement durable.
  29. Jusqu'en 2000, les plans locaux étaient appelés plan d'occupation des sols (POS), mais ils ont depuis été remplacés par le plan local d'urbanisme (PLU). Le principal objectif de ce changement consistait à simplifier le processus dans son ensemble et à atténuer la complexité du plan local. Cela étant, l'élaboration d'un PLU demeure une tâche d'envergure et il se peut fort que certaines petites communes rurales en soient dépourvues. C'est pourquoi l'administration nationale a accepté que les petites communes rurales élaborent une carte communale. Les conseils municipaux les plus petits se regroupent de plus en plus souvent pour produire un plan local (PLU) sur une base intercommunale.
  30. Certaines communes ne sont pas couvertes par un PLU. Elles se trouvent pour l'essentiel dans des zones rurales. En matière d'aménagement, elles se réfèrent donc au Règlement national d'urbanisme. Dans le Grand Clermont, par exemple, seules 5 communes n'ont aucun document d'aménagement et sont soumises au Règlement national d'urbanisme (RNU), qui limite le développement urbain. À l'exception des bâtiments publics, des bâtiments requis pour les exploitations agricoles, etc., les secteurs se trouvant en dehors des zones déjà aménagées d'une commune couverte par le RNU ne peuvent pas être bâties.
  31. L'échelle des annexes cartographiques est comprise entre 1:2 000 et 1:5 000.
  32. La loi de 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) vise à réduire les coûts du logement pour les locataires et à favoriser le développement du

logement locatif. Elle fixe aussi des plafonds de loyer. Les normes de construction vont changer, de même que les bases de l'urbanisme aussi, en particulier le coefficient d'occupation du sol, qui va disparaître. Cette suppression va dans le sens de la mixité sociale : elle signifie qu'un plus grand nombre de petits bâtiments peuvent être construits et loués. La loi crée également le PLUI et incite les intercommunalités plutôt que les communes à élaborer un plan local urbain.

33. La DREAL est le bras régional du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et des Politiques rurales. Les DREAL ont remplacé les directions régionales de l'environnement (DIREN), les directions régionales de l'équipement (DRE) et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).
34. Ces missions et ces compétences sont définies dans les lois de protection des territoires fragiles et à enjeu telles que la loi Montagne et la loi Littoral. Depuis 1980, ces lois influencent la planification de l'occupation des sols et ont freiné l'expansion urbaine dans les zones fragiles.

## *Références*

- Agence France Locale (2016), <http://www.agence-france-locale.fr/investir-dans-lagence-france-locale>.
- Ahrend, R. et al. (2014), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/05, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
- Aubusson de Cavarlay, B., M.-D. Barré et M. Zimolag (2005), « Dynamique du contentieux administratif : analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs (1999-2004) », *Études et données pénales*, HS, CESDIP, Guyancourt.
- Banzhaf, S. H. et N. Lavery (2010), « Can the land tax help curb urban sprawl? Evidence from growth patterns in Pennsylvania », *Journal of Urban Economics*, vol. 67, n° 2, pp. 169-179.
- Bertrand, N., D. Cremer-Schulte et M. Perrin (2015), « Strategic Spatial Planning and Territorial Asymmetries. Grenoble and Greater Geneva: Two Alpine City Regions Put to the Challenge of Coherence », *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine*, vol. 103, n° 4.
- Binet, M.-E. et al. (2016), « Soutenabilité des finances locales en France », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 3, pp. 557-586.
- Blöchliger, H. et M. Nettle (2015), « Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 20, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5js4t79sbshd-en>.
- Boulhol, H. (2011), « Making the French Housing Market Work Better », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 861, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kgcd9w73qvf-en>.
- Brueckner, J. K. et H. Kim (2003), « Urban Sprawl and the Property Tax », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, n° 1, pp. 5-23.
- Cole, A. (2011), « Prefects in Search of a Role in an Europeanised France », *Journal of Public Policy*, vol. 31, n° 3, pp. 385-407.
- Commissariat général à l'égalité des territoires (2016), « Métropole », [www.gouvernement.fr/action/les-metropoles](http://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles) (consulté en juin 2016).
- Commissariat général au développement durable (2015), « L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012 », *Observations et statistiques*, vol. 219, pp. 1-4.
- Commission européenne (1999), European Spatial Development Perspective (ESDP) (Potsdam, mai 1999), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/som\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_en.htm) (consulté le 17 juillet 2016).

- Crézé, P. (2011), « Policies for regional competitiveness », in Richardson, H. W. et al. (dir. pub.), *Reshaping regional policy*, Edward Elgar Publishing, pp. 124-129.
- Cullingworth, B. et V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the United Kingdom*, 14<sup>e</sup> édition, Abington, Routledge.
- Dabinett, G. (2006), « Transnational Spatial Planning-Insights from Practices in the European Union », *Urban Policy and Research*, vol. 24, n° 2, pp. 283-290.
- Darly, S. et A. Torre (2013), « Conflicts over farmland uses and the dynamics of “agri-urban” localities in the Greater Paris Region », *Land Use Policy*, vol. 33, pp. 90-99.
- DATAR (2011), Pôle d'excellence rurale. Ragréage de la filière pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre, Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne. Carte des projets, <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/> (consulté en juin 2016).
- DATAR (2015), *La DATAR et la prospective, 50 ans d'histoire*, <http://www.logement.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire> (consulté le 23 juin 2016).
- Decourcelle, J. P., P. Narring et J. Peyrat (2016), « Repurposing urban rural France - A strategy for managing fringes and peri-urban areas », *The General Council of the environment and sustainable development*, août 2015, pp. 1-124.
- Direction générale des collectivités locales (DGCL) (2015), « Rapport de l'Observatoire des finances locales : les finances des collectivités locales en 2015 », [www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015\\_00.pdf](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2015_00.pdf).
- Dupuy, C. et J. Pollard (2014), A dethroned king? The limits of state infrastructural power in France, *Public Administration*, vol. 92, n° 2, pp. 359-374.
- Fédération nationale de SCoT (2015), « Panorama des SCoT au 1<sup>er</sup> janvier 2015 », [www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama\\_des\\_scot.pdf](http://www.coeur-herault.fr/sites/default/files//field/pdf/panorama_des_scot.pdf).
- French Property (2016), Making a Planning Application in France, [www.french-property.com/guides/france/building/planning/applications/](http://www.french-property.com/guides/france/building/planning/applications/) (consulté le 23 juin 2016).
- Garner, J. W. (1919), Administrative Reform in France, *American Political Science Review*, vol. 13, n° 1, pp.17-46.
- Geppert, A. (2015), Planning Without a Spatial Development Perspective? The French Case, in Knaap, G.-J., Z. Nedovic-Budic et A. Carbonell (dir. pub.), *Planning for States and Nation-States in the U.S. et Europe*, The Lincoln Institute of Land and Policy.
- Ministère français des Affaires étrangères (2006), « Spatial planning and sustainable development policy in France », p. 24.
- Gravier, J. F. (1949), Paris et le Désert français, *Esprit Nouvelle Série*, vol. 153, n° 2, pp. 331-334.
- Guet, J.-F. (2005), « French urban planning tools and methods renewal », congrès ISoCaRP 2005, [www.isocarp.net/data/case\\_studies/684.pdf](http://www.isocarp.net/data/case_studies/684.pdf).
- Gueverra, S. et V. Valles (2016), Analyses INSEE : Auvergne-Rhône-Alpes n° 2, numéro de janvier, [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=30&ref\\_id=23866](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=30&ref_id=23866) (consulté le 2 mai 2016).

- Hilber, C. A. L. (2015a), « United Kingdom Housing and Planning Policies: The Evidence from Economic Research », *Centre for Economic Performance 2015, Election Analysis Series*, #EA033.
- Hilber, C. A. L. (2015b), « Deep-rooted Vested Interests are to Blame for Our Housing Crisis », Disclaimer, 4 mai.
- Hilber, C. A. L. (2016a), « The United Kingdom planning system-Proposals for reform », *Planning and Building Control Today*, octobre.
- Hilber, C. A. L. et O. Schöni (2016b), « Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned », *ADB Working Paper*, n° 569, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Hoggart, K. (2016), *The city's hinterland: dynamism and divergence in Europe's peri-urban territories*, Londres, Routledge.
- Hulbert, C. et C. Vammalle (2014), « A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, n° 2014/2, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>.
- Ihlanfeldt, K. R. (1984), « Property taxation and the demand for housing: An econometric analysis », *Journal of Urban Economics*, vol. 16, n° 2, pp. 208-224.
- Johnston, R. A. et M. E. Madison (1997), From land marks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights, *Journal of the American Planning Association*, vol. 63, n° 3, pp. 365-378.
- Kantor, P., H. V. Savitch et S. V. Haddock (1997), The Political Economy of Urban Regimes A Comparative Perspective, *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 3, pp.348-377.
- Kirat, T. et H.-V. Pham (2010), « Conflicts in suburban land use and administrative litigation: The case of the Île-de-France Region », *IEIF - Réflexions immobilières*, n° 54.
- Korom, A. (2014), « The Role of Micro-Regional Cooperation in Spatial Planning. The Case of France », *Journal of Settlements and Spatial Planning*, vol. 5, n° 2, pp. 99.
- Kropf, K. (2011), Coding in the French planning system: From building line to morphological zoning, *Urban Coding and Planning*, Routledge, Londres, pp. 158-249.
- Kropf, K. S. (1996), « An alternative approach to zoning in France: typology, historical character and development control », *European planning studies*, vol. 4, n° 6, pp. 717-737.
- Kunzmann, K. (2006), « The Europeanisation of spatial planning », in *Regional development and spatial planning in an enlarged European Union*, pp.43-64.
- Laurini, R. (1982, réimpression), « French local planning practice », in Hutchinson, B. et M. Batty (2012), *Systems analysis in urban policy-making and planning*, *Springer Science and Business Media*, vol. 12.
- Lefèvre, P. (2008), *Voyages dans l'Europe des villes durables*, Paris, CERTU-PUCA.
- McCann, E. J. (2003), « Framing space and time in the city: Urban policy and the politics of spatial and temporal scale », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 2, pp. 159-178.



- McCarthy, L. (2002), « The brownfield dual land-use policy challenge: reducing barriers to private redevelopment while connecting reuse to broader community goals », *Land Use Policy*, vol. 19, n° 4, pp. 287-296.
- McCleary, R. L. (2005), « Financial incentives for historic preservation: An international view », *mémoire de M.S.*, Université de Pennsylvanie.
- Melot, R. (2010), « Zonage, planification foncière et intérêts protégés par le droit : les enseignements de l'analyse du contentieux administratif en France », [www.ciheam.org/index.php/fr/publications/options-mediterraneennes](http://www.ciheam.org/index.php/fr/publications/options-mediterraneennes) (consulté le 2 mai 2016).
- OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, Éditions OCDE, Paris? <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>.
- OCDE (2015a), *Études économiques de l'OCDE : France 2015*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fra-2015-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2015-fr).
- OCDE (2015b), « Aix-Marseille, France », dans *Governing the City*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-7-en>.
- OCDE (2014), France structural reforms: Impacts on growth and options for the future, [www.oecd.org/newsroom/France\\_StructuralReforms.pdf](http://www.oecd.org/newsroom/France_StructuralReforms.pdf).
- OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : France 2011*, Éditions OCDE, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-fra-2011-fr](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2011-fr).
- OCDE (2010), « Gestion et rationalisation des réglementations existantes », dans *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087170-9-fr>.
- OCDE (2006a), *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264022683-fr>.
- OCDE (2006b), *Le nouveau paradigme rural: Politiques et gouvernance*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264023932-fr>.
- Österreichische Raumordnungskonferenz ÖROK, [www.oerok.gv.at/](http://www.oerok.gv.at/) (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016).
- Parr, J. B. (1999), Growth-pole strategies in regional economic planning: a retrospective view, Part 1, Origins and advocacy, *Urban Studies*, vol. 36, n° 7, pp.1195-1215.
- Petitot, S. (2010), « French SCOTs and inter-SCOTs. The right way to face global challenges? » Polycentric regions facing global challenges: a way to face strategic spatial planning, Conference proceedings, Bruxelles, 8 octobre 2010, [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/RWO\\_polycentricregions\\_proceedings.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/RWO_polycentricregions_proceedings.pdf).
- Pole, A. G. (1996), Clermont-Ferrand. *Geography*, vol. 81, n° 2, pp. 133-141.
- Porter, M. E. (1998), *The Competitive Advantage of Nations* (with a new introduction by the author), Macmillan, Basingstoke.
- Porter, M. E. (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors*, The Free Press, New-York, Macmillan, Basingstoke.

- Pruetz, R. et N. Standridge (2008), « What makes transfer of development rights work?: Success factors from research and practice », *Journal of the American Planning Association*, vol. 75, n° 1, pp.78-87.
- Purian, R., N. Ahituv et A. Ashkenazy (2012), « The richness of barriers to public participation: Multi-layered system of real estate data from multiple sources », *MCIS 2012 Proceedings*.
- Reimer, M., P. Getimis et H. Blotevogel (2014), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe: A Comparative Perspective on Continuity and Changes*, Routledge.
- République française (2016), *Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Annexe au projet de loi de finances pour 2016*, [www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016\\_collectivites.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2016/pap/pdf/jaunes/jaune2016_collectivites.pdf), pp.13-14.
- République française (2016), *Vie publique*, [www.oecd.org/gov/regional-policy/cities-and-water-governance.htm](http://www.oecd.org/gov/regional-policy/cities-and-water-governance.htm) (consulté le 2 mai 2016).
- République française (2015a), « Overview of the French tax system – Legislation in force as of 31 July 2015 », Direction générale des finances publiques, Direction générale des impôts, Bureau A/Section 4, pp. 1-89.
- République française (2015b), Présentation générale du SCoT, [www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot](http://www.logement.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot) (consulté le 2 mai 2016).
- République française (2015c), Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, [www.legifrance.gouv.fr/affichetexte.do?jsessionid=1d1fd37d94f4becaff0f957ebb7d4f26.tpdila17v\\_3?cidtexte=jorfext000030985460&datetexte=29990101](http://www.legifrance.gouv.fr/affichetexte.do?jsessionid=1d1fd37d94f4becaff0f957ebb7d4f26.tpdila17v_3?cidtexte=jorfext000030985460&datetexte=29990101) (consulté le 23 juin 2016).
- République française (2013), *Qu'est-ce que l'égalité des territoires?*, Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, [www.logement.gouv.fr/qu-est-ce-que-l-egalite-des-territoires](http://www.logement.gouv.fr/qu-est-ce-que-l-egalite-des-territoires) (consulté le 2 mai 2016).
- République française (2012), Territoires 2040. Programme de prospective de la Datar. DATAR, [www.pacte-grenoble.fr/wp-content/uploads/PresentationT20401.pdf](http://www.pacte-grenoble.fr/wp-content/uploads/PresentationT20401.pdf)
- Santamaria, F. et B. Elissalde (2015), « Do you speak the European? French practitioners of spatial planning and territorial development questioned on some key-concepts of the European Union regional policy », *Information géographique*, vol. 79, n° 1, pp. 55-71.
- Schmidt, V. A. (2007), *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press.
- Serret, H. et al. (2014), Potential contributions of green spaces at business sites to the ecological network in an urban agglomeration: The case of the Ile-de-France region, France, *Landscape and Urban Planning*, n° 131, pp. 27-35.
- Silva, E. A. et R. A. Acheampong (2015), « Developing an Inventory and Typology of Land-Use Planning Systems and Policy Instruments in OECD Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 94, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrp6wgxp09s-en>.

- Song, Y. et Y. Zenou (2006), « Property tax and urban sprawl: Theory and implications for US cities », *Journal of Urban Economics*, vol. 60, n° 3, pp. 519-534.
- Stead, D. (2013), « Convergence, divergence, or constancy of spatial planning? Connecting theoretical concepts with empirical evidence from Europe », *Journal of Planning Literature*, vol. 28, n° 1, pp. 19-31.
- Tarrow, S. (1974), Local constraints on regional reform: a comparison of Italy and France. *Comparative Politics*, vol 7, n° 1, pp.1-36.
- Tewdwr-Jones, M. et R. H. Williams (2001), *The European Dimension of British Planning*. Londres, Royaume-Uni.
- Torre, A. et S. S. Bourdin (2015), Big Bang territorial. La réforme des Régions en débat. Researchgate, [www.researchgate.net/publication/286732395](http://www.researchgate.net/publication/286732395) (consulté le 2 mai 2016).
- Vie publique (2016), « Que sont les conférences territoriales de l'action publique ? », [www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html](http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/intercommunalite-cooperation-locale/que-sont-conferences-territoriales-action-publique.html) (consulté en juin 2016).



## *Chapitre 2*

### **Planification de l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont-Ferrand**

*Ce chapitre propose une étude de cas de la gouvernance de l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont-Ferrand. On y trouve une présentation des principales caractéristiques socio-économiques de la ville et des communes environnantes, ainsi qu'une description de l'environnement local (naturel et bâti) et des principales tensions en matière d'aménagement. On y trouve ensuite un examen des dispositifs de gouvernance et des outils de planification qui peuvent être utilisés pour agir sur l'occupation des sols. Ce chapitre évoque également les incitations et désincitations associées à certains outils, ainsi que le rôle d'autres dispositions réglementaires. Enfin, il s'achève par un passage en revue des principaux problèmes et défis auxquels la ville doit faire face en matière d'occupation des sols.*

Clermont-Ferrand est en pleine mutation structurelle, ce qui n'est pas inhabituel pour une agglomération de taille moyenne. Dans son cas, les causes de la mutation sont notamment la restructuration de sa base économique traditionnelle, à savoir un secteur manufacturier où l'emploi était concentré dans une seule grande entreprise multinationale. Bien que le fabricant de pneus Michelin possède toujours son siège à Clermont-Ferrand et qu'il y ait renforcé ses activités de recherche, ses sites de production ont déménagé. Par ailleurs, depuis la fusion récente des régions Auvergne et Rhône-Alpes au sein d'une nouvelle région, Clermont-Ferrand a perdu son statut de capitale régionale et, par voie de conséquence, vu disparaître des emplois et des institutions du secteur public. Malgré les divers atouts de la région, l'une des grandes difficultés est de concevoir une stratégie de développement qui permette sa transition vers un nouveau rôle. Outre les évolutions sur les plans économique et politique, des changements vont se produire en ce qui concerne l'occupation des sols. La ville de Clermont-Ferrand et les communes environnantes vont devoir s'adapter au nouveau cadre d'aménagement du territoire décidé par la France, au moment même où la valeur locale du foncier risque de connaître des changements.

La ville de Clermont-Ferrand et le reste du département du Puy-de-Dôme présentent une physionomie variée. La région est dotée d'un tissu industriel important, qui était autrefois dominé par Michelin, mais qui s'est aujourd'hui diversifié, et des activités dans les domaines de la chimie, de l'agro-alimentaire, de l'ingénierie et de l'informatique ont pris la suite du secteur des pneus sur le terrain de l'emploi. Il existe à Clermont-Ferrand plusieurs universités et établissements d'enseignement supérieur spécialisés qui, ajoutés à la présence du siège de l'entreprise Michelin, favorisent nettement l'activité culturelle. Comparée aux villes de même taille, Clermont-Ferrand offre une gamme de services publics supérieure à la moyenne. Toutefois, si l'on exclut la ville elle-même, la topographie de la région et la faible densité de population aboutissent à une disparité importante sur le plan de l'accessibilité des services courants – l'une des disparités les plus marquées du territoire français<sup>1</sup> (INSEE, 2016b).

La région se trouve dans le Massif central, qui a toujours été l'une des zones les plus isolées de France. La principale activité agricole de la région est l'élevage de bovins, mais il existe aussi d'importantes poches de terre arable propices à la culture. Autrefois, la production de vin et de fruits était importante, mais ce n'est plus le cas depuis quelques années. Le tourisme est en augmentation, à la fois dans la ville de Clermont-Ferrand et dans les communes plus rurales qui attirent les visiteurs grâce aux montagnes environnantes. Les résidences secondaires se développent également dans les communes rurales, ce qui présente des avantages, mais aussi des inconvénients sur le plan du logement. Le relief montagneux de la région constitue un obstacle au développement urbain sur le flanc ouest. La planification de l'occupation des sols doit composer avec les problématiques suivantes : la croissance péri-urbaine ; le développement de différentes industries et différents secteurs, chacun ayant des exigences particulières en matière d'occupation des sols ; enfin, la nécessité de réduire les disparités, notamment en ce qui concerne l'accès aux services.

L'agglomération de Clermont-Ferrand se trouve au cœur d'une difficile mutation. Son positionnement au sein de la nouvelle configuration régionale jouera un rôle déterminant dans sa réussite à long terme. Du fait du nombre élevé de communes qui composent la zone métropolitaine, il est crucial de former des structures intercommunales solides, capables de s'occuper à la fois du développement général et de l'aménagement du territoire dans toutes les zones fonctionnelles où les individus vivent et travaillent. Clermont-Ferrand fait partie de trois groupements intercommunaux, chacun

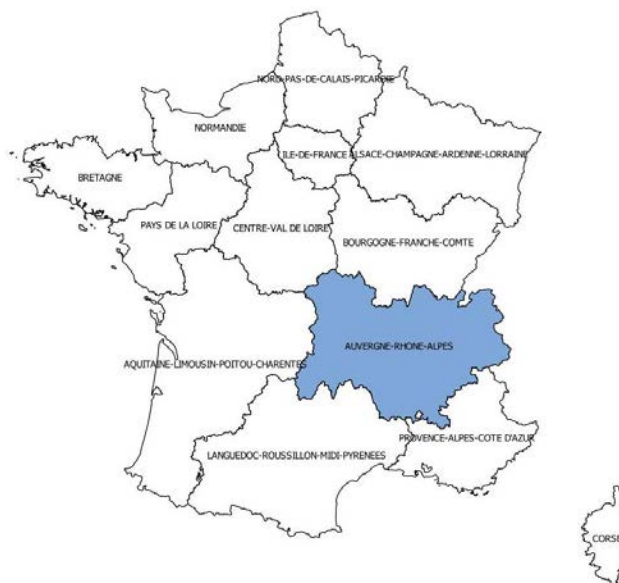
correspondant à un échelon géographique différent, et certaines institutions ayant un statut plus formel que d'autres. Ces groupements offrent une structure qui peut permettre de concilier les intérêts de la ville et des communes rurales auxquelles elle est associée, intérêts qui ne sont pas toujours convergents.

Ce chapitre présente une étude de cas de la gouvernance de l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont-Ferrand. Il se compose de quatre sections. La première décrit les grandes caractéristiques de la région, notamment en ce qui concerne l'économie locale, la population et l'occupation des sols. La deuxième évoque les principaux acteurs intervenant dans la gouvernance de l'occupation des sols, au niveau communal et intercommunal (métropole), au niveau du département et au niveau de la région. La troisième s'intéresse à la portée et aux objectifs des plans d'occupation des sols. La quatrième revient sur les possibilités et les défis qui se présentent à la région en matière d'occupation des sols.

### Clermont-Ferrand et son contexte

La ville de Clermont-Ferrand se trouve dans la partie méridionale du centre de la France, dans le département du Puy-de-Dôme et la région Auvergne-Rhône-Alpes (les cartes de la commune, du département et de la région sont représentées sur les graphiques 2.1 et 2.2)<sup>2</sup>. La fusion des deux parties de la ville de Clermont-Ferrand date de 1630<sup>3</sup>. Pendant plusieurs siècles, le développement de la ville a été lent. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Clermont-Ferrand était une ville de petite taille, isolée et nichée entre les célèbres volcans en sommeil du Puy-de-Dôme et la plaine fertile de la Limagne. Aujourd'hui, c'est une agglomération urbaine de taille moyenne : en 2012, elle occupait la 19<sup>e</sup> place du classement des métropoles françaises, avec une population de quelque 470 000 habitants, dont 141 569 pour la ville proprement dite.

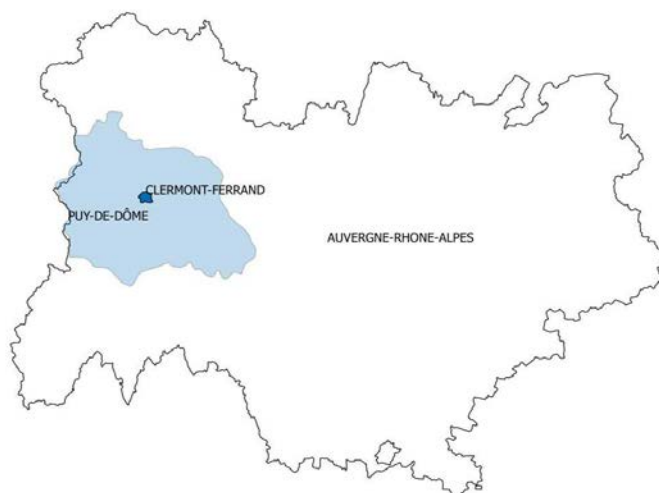
Graphique 2.1. Région Auvergne-Rhône-Alpes (France)



*Note* : La région Auvergne-Rhône-Alpes est le fruit d'une fusion opérée en février 2016. Elle choisira son nom définitif en juillet 2016 au plus tard. Avant février 2016, Clermont-Ferrand se situait dans la région Auvergne. Cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaboré par l'auteur.

Graphique 2.2. Département du Puy-de-Dôme, région Auvergne-Rhône-Alpes

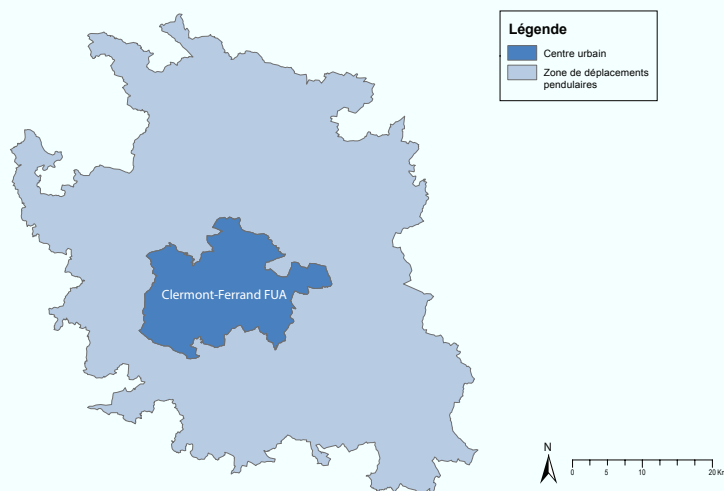


*Note* : Cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaboré par l'auteur.

### Encadré 2.1. La zone urbaine fonctionnelle de Clermont-Ferrand

L'OCDE a élaboré la notion de zone urbaine fonctionnelle (ZUF) pour permettre de comparer entre elles les zones métropolitaines de différents pays. Une ZUF se compose d'un « centre urbain » densément peuplé et d'une « zone de déplacements pendulaires » dont le marché du travail est très lié à ce centre. Elle représente le territoire sur lequel la population vit, travaille et fait la navette entre domicile et travail, et elle permet de se faire une meilleure idée de la façon dont le centre urbain interagit avec ses environs, ainsi que des relations entre le centre et la périphérie du point de vue du marché du travail. La ZUF de Clermont-Ferrand comprend 200 communes au total, grandes comme très petites, situées dans le centre urbain et dans la zone de déplacements pendulaires environnante.



*Notes* : Cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaboré par l'auteur.



## *Économie, secteurs d'activité et emploi*

### *La croissance de Clermont-Ferrand au XX<sup>e</sup> siècle a été tirée par deux grandes entreprises*

Clermont-Ferrand a connu une croissance rapide sous l'influence de deux entreprises aux activités très différentes : Michelin dans l'industrie, et Limagrain dans l'agriculture. Michelin, qui est l'un des plus grands fabricants de pneus du monde, a été créé à Clermont-Ferrand en 1889 par deux frères. L'entreprise a joué un rôle déterminant dans le développement de la ville. C'est la seule grande entreprise industrielle de la région, et elle constitue la base du tissu industriel local. Au-delà de l'économie locale, l'entreprise a également façonné les institutions civiques de la ville ainsi que la vie quotidienne des habitants, un rôle qui lui a valu des reproches de paternalisme et de contrôle excessif (Zanetti, 2014, 2015). Dans les années 1920 et 1930, Michelin a construit des logements (les « lotissements Michelin », dont certains subsistent aujourd'hui), des écoles et des crèches pour son personnel. L'héritage laissé par l'entreprise est visible dans le bâti de la ville.

Bien que Michelin ait, au siècle dernier, marqué la ville de son empreinte, son influence s'est depuis amoindrie. Si ses installations de recherche et développement restent concentrées à Clermont-Ferrand, ses sites de production sont aujourd'hui dispersés. Cette mutation s'est opérée au fil des ans, ce qui a atténué le choc des pertes d'emplois et facilité la transition vers de nouveaux secteurs. Au total, la région a perdu 20 000 emplois industriels au cours des dix dernières années, une tendance qui a touché l'ensemble de la France à des niveaux similaires (Wazsak, n. d.).

Le secteur industriel reste néanmoins important. En 2010, la région Auvergne représentait 2.5 % du total des emplois industriels en France, et se classait au huitième rang des zones métropolitaines industrielles du pays (Wazsak, n. d.). À l'heure actuelle, Clermont-Ferrand concentre la majorité des emplois industriels de la région (autour de 35 %), principalement dans les secteurs du caoutchouc, de l'agroalimentaire et de la métallurgie. Les principaux sites industriels se trouvent dans le nord de la ville et incluent un certain nombre de friches.

La deuxième grande entreprise de la région est Limagrain, l'une des plus grandes coopératives agricoles de France. Limagrain fournit surtout des semences de céréales et des semences potagères, étant précisé qu'une grande partie de sa production de semences est réalisée à l'étranger. Les agriculteurs locaux qui sont propriétaires de la coopérative produisent du blé et des légumes, et l'entreprise possède une vaste unité de boulangerie industrielle. Limagrain est le quatrième exportateur de semences au niveau mondial, et sa production végétale a un impact important sur l'occupation des sols dans l'arrière-pays, en particulier dans la plaine de la Limagne, où l'agriculture est dominée par les grandes cultures, et notamment le blé. La région est également connue pour sa culture de la betterave sucrière, et abrite depuis longtemps une importante activité de confiserie industrielle s'appuyant sur l'utilisation du sucre local. Sur les terrains plus en pente, la culture de la vigne a été relancée, même si les surfaces qui y sont consacrées sont bien inférieures aux niveaux élevés d'autrefois. L'élevage de bovins à viande et de vaches laitières contribue pour une part importante à l'économie locale, la transformation de la viande et la production de fromage étant, dans certaines communes rurales, d'importantes sources de revenus et d'emplois.

L'occupation des sols de la région reste dominée par l'agriculture. Il existe aujourd'hui une scission croissante au sein du secteur agricole. Sur les terres plus productives des plaines et des vallées, les exploitations agricoles deviennent plus grandes et plus spécialisées. En revanche, sur les terres vallonnées, les exploitations sont de taille plus réduite et d'une rentabilité de plus en plus limitée, et nombre d'entre elles semblent vouées à la cessation d'activité lorsque la génération actuelle d'agriculteurs prendra sa retraite. Par conséquent, la surface agricole de la région risque davantage de se réduire sous l'effet de l'abandon de certaines exploitations que sous l'effet de l'expansion urbaine.

Les activités des deux grandes entreprises susmentionnées – Michelin et Limagrain – montrent bien le caractère mixte de la zone, située à la jonction entre des activités urbaines et rurales (principalement agricoles). Cette dualité a des conséquences sur l'occupation et la mise en valeur des sols. Ainsi, alors que l'agriculture a besoin de beaucoup de terres, le secteur emploie relativement peu de personnes par rapport au secteur englobant le commerce, les transports et les services, ou par rapport à celui de l'administration publique, de l'éducation, de la santé et des services sociaux (voir le tableau 2.1).

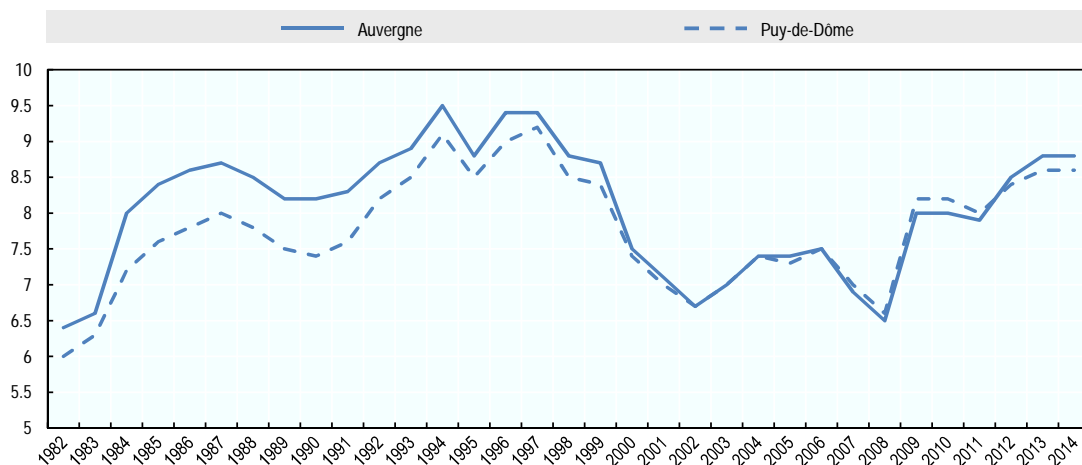
Tableau 2.1. **Emploi par secteur en pourcentage du total, Puy-de-Dôme et Clermont-Ferrand (2012)**

Secteur	Puy-de-Dôme	Clermont-Ferrand
Agriculture	3 %	1 %
Industrie	16 %	13 %
Construction	7 %	6 %
Commerce, transports, services	41 %	47 %
Administration publique, éducation, santé, services sociaux	32 %	34 %

Source : INSEE (2012), « Le Puy-de-Dôme à grands traits », [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=10&ref\\_id=20863](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=10&ref_id=20863).

Dans les années 1980 et au milieu des années 1990, le taux de chômage a beaucoup augmenté dans la région Auvergne et le département du Puy-de-Dôme, avec un pic de 9.5 % pour la région en 1994 (graphique 2.3). Il a ensuite fortement diminué au début des années 2000, mais il est reparti à la hausse après avoir connu un creux lors de la récession de 2008.

Graphique 2.3. **Évolution du taux de chômage, Auvergne et Puy-de-Dôme, 1982-2014**



Source : INSEE (2016a), « Taux de chômage localisé en moyenne annuelle, par département de France métropolitaine », Série historique 1982-2014, [www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013\\_chomage.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013_chomage.htm).

*Après avoir subi la domination de l'agriculture et de l'industrie manufacturière, le secteur tertiaire progresse, et le tourisme se développe*

Les autres grands secteurs d'activité de la région sont le tourisme (comptabilisé dans les services) et l'exploitation minière (comptabilisée dans l'industrie). La région Auvergne est une destination touristique bien établie, particulièrement renommée pour ses cures thermales (à Vichy, par exemple). Cette réputation perd toutefois lentement de son attractivité, et certains des grands hôtels traditionnels de la région sont en train d'être transformés en complexes touristiques plus polyvalents, ou en immeubles d'habitation dans l'agglomération urbaine. Plusieurs projets sont en cours pour convertir les thermes traditionnels en sites touristiques plus attractifs.

À l'inverse, la chaîne des Puys jouit d'une excellente réputation – qui va en s'accroissant – pour ce qui est de l'offre d'activités touristiques. Les autorités locales ont, à partir des années 1990, lancé une série de projets en vue d'accroître son potentiel ; c'est le cas notamment de l'Opération Grand Site de la chaîne des Puys, qui a entraîné plusieurs innovations en termes d'occupation des sols et d'aménagement. Le nombre de sentiers de randonnée et de pistes cyclables a été augmenté, et un train à crémaillère a été mis en place pour permettre aux visiteurs d'accéder facilement au Puy-de-Dôme et à ses vues panoramiques sur la région (*Panoramique des Dômes*). Ce projet a également permis de préserver les paysages et les ressources environnementales. Le Puy-de-Dôme est le site le plus visité de la région Auvergne, avec environ 500 000 visiteurs par an.

La candidature récente visant à faire classer les paysages de la région au Patrimoine mondial de l'UNESCO devrait contribuer à l'augmentation du tourisme. Une hausse du nombre de visiteurs entraînera une demande accrue d'hébergements et de services connexes. Cela n'est pas sans présenter des difficultés. Sur le plan de l'occupation des sols, de nouvelles voies d'accès aux sites pourront s'avérer nécessaires (routes, sentiers, espaces de stationnement). Dans les années à venir, la région devra trouver un équilibre entre les nombreuses sollicitations de son espace naturel et gérer l'accès à des sites fragiles situés en altitude. La mise en place de moyens de transport durables pour accéder à ces zones sera également importante et permettra de réduire la dépendance à l'égard de la voiture et de l'infrastructure correspondante.

L'activité agricole de la région joue également un rôle important au regard du tourisme, en contribuant au charme des paysages. Le problème est qu'un grand nombre des exploitations agricoles locales sont de petite taille et gérées par des agriculteurs âgés, sans grande perspective de reprise par de nouveaux exploitants. C'est particulièrement vrai dans les zones vallonnées de la région, où le potentiel touristique est le plus élevé. D'ici quelques années, nombre de ces exploitations vont sans doute cesser leur activité, ce qui veut dire que la terre retournera à son état naturel. Si tel est le cas, des impacts écologiques se produiront au niveau local, et le paysage offert à la vue des touristes s'en trouvera modifié, avec une part plus importante de zones boisées.

### *L'exploitation minière est en baisse dans la région*

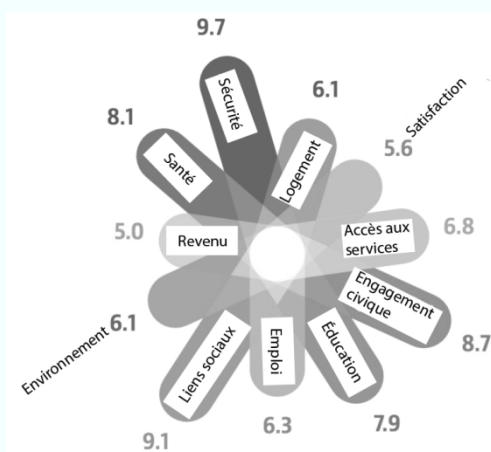
L'exploitation minière a été, autrefois, une industrie importante pour la région, l'activité volcanique ayant produit tout un éventail de minéraux accessibles. Bien que cette exploitation se poursuive, son ampleur a fortement diminué. Les mines et les carrières continuent néanmoins d'avoir des répercussions sur l'occupation des sols dans leur voisinage immédiat, car elles occupent beaucoup d'espace et sont potentiellement polluantes. Des réglementations plus strictes de l'exploitation minière, ainsi que des plans d'occupation des sols permettant de limiter les conflits liés à l'occupation des sols à

proximité des mines, peuvent atténuer une grande partie de ces problèmes. Pourtant, ces dernières années, un nombre croissant de conflits entre les opérations minières et les autres formes d'occupation des sols voisines (comme le logement) ont été difficiles à régler. De surcroît, dans certaines parties de la région, l'exploitation minière ne sera plus autorisée du fait de la politique nationale en matière d'environnement. C'est le cas le long de l'Allier, rivière désormais considérée comme une ressource naturelle protégée (en particulier au regard des corridors écologiques bleus et verts) et comme un atout important pour les activités touristiques et de loisirs à venir.

### Encadré 2.2. Comment va la vie en Auvergne ?

Les indicateurs régionaux de bien-être de l'OCDE offrent une évaluation comparative de 11 dimensions du bien-être pour 30 pays. Pour ces 11 indicateurs pris dans leur globalité, l'Auvergne est comparable à des régions comme le Latium (Italie) ; la Région Centre-Nord (Suède) ; le Burgenland (Autriche) ; et la région de Madrid (Espagne).

L'Auvergne fait partie des 13 % de régions de la zone OCDE les mieux classées pour l'engagement civique, mesuré par la participation électorale (83.6 %). De plus, la région est bien classée (dans les 19 % de tête) pour ce qui est des liens sociaux : à 94.5 %, ses habitants déclarent disposer d'un réseau social. S'agissant de la sécurité, qui est mesurée par le taux d'homicides, l'Auvergne figure dans les 21 % de tête, avec un taux de 0.7 homicide pour 100 000 habitants.



Dans certains domaines, toutefois, l'Auvergne est moins compétitive. Elle fait partie des 36 % de régions les moins bien classées pour ce qui est de l'emploi, mesuré par les taux d'emploi et de chômage, qui s'établissent respectivement à 63.3 % et 7.3 %. De même, elle fait partie des 41 % de régions de la zone OCDE les moins bien classées en ce qui concerne l'accès aux services, mesuré par le taux d'accès des ménages au haut débit (qui était de 72.0 % pour l'Auvergne). Enfin, l'Auvergne fait partie des 49 % de régions les moins bien classées sur le plan de l'éducation, la valeur prise en compte étant le pourcentage d'actifs au moins diplômés de l'enseignement secondaire (soit 81.2 % pour l'Auvergne).

Les travaux de l'OCDE sur le bien-être dans les régions s'appuient sur des indicateurs particuliers qui sont des mesures supplétives de concepts plus généraux, comme l'environnement, l'éducation, etc.

Il est entendu qu'il existe de nombreuses façons de décrire le bien-être. Les travaux de l'OCDE dans ce domaine sont structurés spécifiquement pour faciliter l'analyse comparative entre régions.

Source : OCDE (2016), « Regional well-being indicators, Auvergne », [www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html](http://www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html) (consulté le 23 juin 2016).

### Logement et démographie

*Comme dans le reste de la France, c'est dans la zone péri-urbaine de Clermont-Ferrand que la progression est la plus forte*

Si les secteurs d'activité précités exercent différentes pressions sur l'occupation des sols dans la région, la zone péri-urbaine est celle qui a connu les changements les plus importants. Depuis les années 1990, la croissance démographique dans le département du Puy-de-Dôme se concentre sur l'axe nord-sud du territoire situé autour de Clermont-Ferrand, le long de la route principale. Les zones péri-urbaines qui entourent Clermont-

Ferrand ont enregistré une progression particulièrement forte, due à la hausse à la fois du nombre de personnes âgées et du nombre d'enfants : ces zones présentent en effet un attrait à la fois pour les retraités et pour les jeunes parents. On estime que si le phénomène de périurbanisation se poursuit au même rythme que pendant la période 1999-2006 (où la croissance démographique a été forte), la population aura, en 2031, augmenté d'environ 2.7 %, et celle du département tout entier de quelque 10 %. S'agissant de la densité de la population dans le département, les estimations à l'horizon 2031 prévoient que c'est l'agglomération sud (Sud aggro) qui enregistrera la hausse la plus élevée, suivie de l'agglomération clermontoise (tableau 2.2).

Tableau 2.2. **Prévisions de l'évolution de la population**

Territoires d'étude	Variation estimée 2006-2031		Taux de variation annuel de la population			Densité (hab/km <sup>2</sup> )	
	Absolue	Relative	Projeté 2006-2031	Observé 1999-2006	Observé 1982-1999	2031, estimée	2006
Puy-de-Dôme	57 600	9.20 %	0.40 %	0.40 %	0.10 %	85	78
Agglomération clermontoise	7 600	2.70 %	0.10 %	0.30 %	0.10 %	896	872
Combrailles-Sancy ouest	2 200	3.80 %	0.20 %	0.00 %	-0.90 %	22	21
Riom-Nord aggro	14 500	18.50 %	0.70 %	0.90 %	0.70 %	126	107
Sancy-Val d'Allier	11 600	20.40 %	0.80 %	0.90 %	-0.10 %	49	41
Sud aggro	16 900	27.90 %	1.10 %	1.50 %	1.40 %	121	95
Thiers-Ambert	4 800	5.40 %	0.20 %	0.00 %	-0.30 %	43	41

Source : INSEE (2010), « Prospectives démographiques des territoires du Puy-de-Dôme », *La Lettre* n° 61, [www.insee.fr/fr/insee\\_regions/auvergne/themes/lettre/lettre61/lettre61.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/auvergne/themes/lettre/lettre61/lettre61.pdf) (consulté le 2 mai 2016).

Clermont-Ferrand n'est pas la seule ville concernée par cette tendance à la périurbanisation : ce phénomène représente l'un des défis les plus importants en matière de planification de l'occupation des sols en France. Les zones péri-urbaines abritent environ le tiers de la population française, et c'est là que la croissance démographique a été la plus rapide au cours des 30 dernières années (Bonnet, 2016).

Au cours des 20 dernières années, 1 800 hectares ont été aménagés dans la région de Clermont, dont 1 100 hectares pour des usages résidentiels. Les ventes de logements ont connu une forte augmentation dans les années 1990, avant de se stabiliser dans les années 2000, à l'exception de 2008, où la crise économique a entraîné une stagnation des transactions. La plupart de ces aménagements ont été réalisés à proximité de Clermont, sur des terres agricoles riches et fertiles. Les prix des logements ont fortement augmenté dans les années 2000, puis ont chuté à la mi-2008, avant de se rétablir.

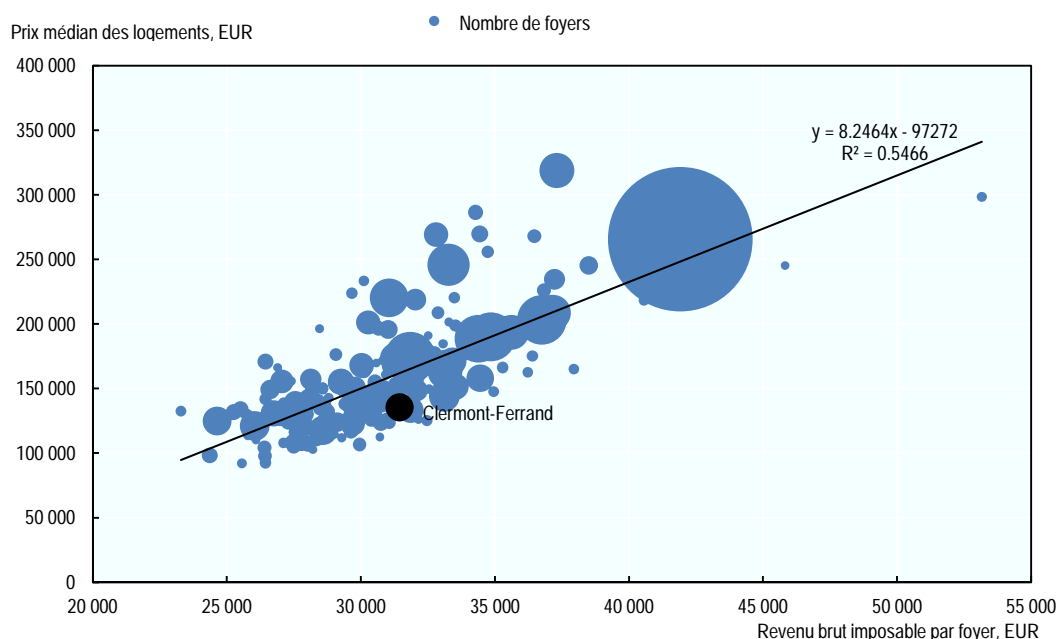
### *Le logement à Clermont-Ferrand est relativement bon marché par rapport à d'autres agglomérations françaises*

En 2006, le prix médian d'un logement à Clermont-Ferrand était de 135 490 euros, et le revenu imposable brut par ménage s'élevait à 31 446 euros (graphique 2.4). Si l'on mesure l'accessibilité financière des logements – en comparant le prix médian d'un logement au revenu imposable –, on constate que Clermont-Ferrand est dans une situation enviable, dans le quartile supérieur des agglomérations françaises. Selon cet élément de mesure, c'est dans les agglomérations comptant un nombre élevé de résidences secondaires que l'accessibilité financière des logements a tendance à être la plus faible

(comme par exemple à Antibes, Menton et Bayonne, où les résidences secondaires représentent une proportion supérieure d'environ 20 % du parc des logements). Dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, les résidences secondaires représentent 9 % du parc, mais leur pourcentage est en augmentation, sous l'effet de l'amélioration des accès à la région et de la hausse continue des prix dans les autres zones.

Ce sont les zones suburbaines qui ont été les plus transformées par les constructions de nouveaux logements. Dans les banlieues, l'occupation des sols est désormais moins hétéroclite que par le passé, et les parcelles construites sont de plus en plus nombreuses. Pour reprendre une typologie courante, on dira que les banlieues de Clermont ne sont plus des zones péri-urbaines sous influence rurale, mais des zones péri-urbaines sous influence urbaine. C'est particulièrement visible à Cournon-d'Auvergne, ancien village agricole devenu deuxième ville du département. La « ville à la campagne » a produit des effets considérables sur la partie orientale de la plaine de la Limagne, mais aussi sur les reliefs, après la chute de la production vinicole.

Graphique 2.4. Le prix des logements et le revenu des ménages par agglomération (France, 2006)



Source : CGEDD (2016), « House Prices in France: Property Price Index, French Real Estate Market Trends in the Long Run », 12 février 2016, mis à jour le 22 février 2016, [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html) (consulté le 2 mai 2016).

Le processus d'urbanisation de l'agglomération a suivi les principaux axes routiers et ferrés, selon un modèle « en doigt de gant ». Cela a nécessité la mise en place de nouvelles infrastructures le long de ces grands axes, pour assurer la desserte des nouveaux logements. La présence de ces infrastructures facilite à son tour le lancement de nouveaux projets d'aménagement et entraîne une poursuite de l'urbanisation, y compris dans des zones qui sont coûteuses à desservir pour la municipalité et qui entraînent des coûts environnementaux (liés par exemple à l'extension des infrastructures et des déplacements domicile-travail). Si la construction de logements le long de routes existantes doit être encouragée (puisqu'elle tire parti d'infrastructures déjà en place), cette construction pose problème lorsque les coûts liés à la desserte de ces zones sont supportés

par la municipalité et que les externalités qui y sont associées ne se reflètent pas dans les coûts supportés par les propriétaires des logements. Certaines politiques publiques aggravent ce type de distorsion ; c'est notamment le cas des subventions aux combustibles fossiles, qui sont très répandues dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2015).

Les prix des logements de la zone ont augmenté plus rapidement que les revenus, ce qui correspond à un phénomène fréquemment observé dans l'ensemble de la France. C'était dans une certaine mesure prévisible, la baisse des taux d'intérêt ayant pour effet d'accroître le pouvoir d'achat des individus en matière d'immobilier. Une offre limitée entraîne par ailleurs une augmentation de la demande ; une zone peut ainsi être très recherchée en raison de ses aménités ou de son patrimoine culturel. Les chiffres montrent que sur la période 1998-2010, le prix des logements dans le département du Puy-de-Dôme a grimpé de 129 %, tandis que le revenu des ménages ne progressait que de 33 % (tableau 2.3). Ces pourcentages sont faibles, par rapport aux augmentations constatées dans les autres départements de la région : le Puy-de-Dôme occupe la dernière place du classement s'agissant de l'évolution du prix des logements sur la période, et l'avant-dernière s'agissant de l'évolution du revenu des ménages. En revanche, si l'on calcule le ratio des deux indicateurs, la situation est différente : le Puy-de-Dôme arrive alors en milieu de classement parmi l'ensemble des départements. C'est en Haute-Savoie que le ratio entre le pourcentage d'augmentation du revenu des ménages et celui du prix des logements était le plus faible sur la période 1998-2010, et dans le Rhône qu'il était le plus élevé (tableau 2.3).

Tableau 2.3. Principaux indicateurs relatifs au logement pour le Puy-de-Dôme et les autres départements de la région, 1998-2010

	Augmentation du prix des logements, 1998-2010	Augmentation du revenu par ménage, 1998-2010	Augmentation de la population, 1998-2010	Construction de nouveaux logements, en % du parc, 1998-2010
Puy-de-Dôme	129 %	33 %	8 %	13 %
Ain	144 %	40 %	18 %	23 %
Allier	142 %	34 %	0 %	9 %
Ardèche	150 %	35 %	15 %	17 %
Cantal	148 %	38 %	1 %	10 %
Drôme	149 %	37 %	14 %	19 %
Haute-Loire	154 %	36 %	10 %	13 %
Haute-Savoie	139 %	42 %	22 %	22 %
Isère	141 %	37 %	15 %	17 %
Loire	138 %	32 %	2 %	11 %
Rhône	163 %	34 %	14 %	16 %
Savoie	143 %	40 %	16 %	19 %

Source : CGEDD (2011), « Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010 », [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement\\_cle76a2da.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement_cle76a2da.pdf) (consulté le 4 mai 2016).

La faiblesse des prix de l'immobilier local et la croissance du tourisme contribuent à l'augmentation du nombre d'acquisitions de logements achetés par des non-résidents pour y passer des vacances. Si ces acquisitions aident à maintenir les prix de l'immobilier dans les petites communes reculées, elles renforcent aussi la concurrence immobilière dans les communes à caractère plus suburbain. L'aspect positif est que les propriétaires paient des

impôts locaux, tout en consommant peu de services locaux. Toutefois, ils ont également tendance à ne pas beaucoup dépenser localement, car ils ne sont présents que sur de courtes périodes.

S'agissant de l'occupation des sols, une zone intermédiaire sépare la ville des montagnes (notamment dans la Limagne), et c'est là que se concentrent la plupart des difficultés en matière d'occupation des sols. À l'heure actuelle, les utilisations agricoles des terres sont relativement peu diversifiées dans les zones suburbaines. Par exemple, la construction de serres n'est pas autorisée dans plusieurs zones de banlieue, et il est donc difficile de promouvoir cette forme d'agriculture péri-urbaine dans ces espaces. À Clermont-Ferrand, la ceinture maraîchère est nettement plus réduite que dans d'autres villes françaises comparables.

Contrairement à ce que l'on a constaté dans la plupart des villes, l'étalement urbain n'a pas entraîné de baisse de la population dans la ville de Clermont-Ferrand intramuros. En revanche, deux phénomènes sont à noter. Premièrement, l'étalement urbain a lieu par étapes. La première couronne suburbaine prend de l'âge et devient moins attrayante, alors que la deuxième (vers l'est) se développe. Le pouvoir d'achat s'éloigne davantage du centre. Deuxièmement, il existe des quartiers négligés (et une concentration d'habitants à faible revenu) aussi bien dans le centre-ville qu'au nord et au sud du centre-ville (par exemple Saint-Jacques, La Gauthière, Les Vergnes). Clermont-Ferrand compte 12 conseils citoyens de la vie locale qui travaillent en partenariat avec la ville et d'autres entités afin d'essayer de résoudre ces problèmes dans les « quartiers prioritaires » (c'est-à-dire les zones urbaines en difficulté).

Tandis que les zones péri-urbaines sont en expansion, l'occupation des sols dans la plaine de la Limagne demeure relativement stable, de vastes parcelles étant consacrées aux cultures. Cela étant, on trouve sur les collines proches de Clermont des espaces agricoles ou pastoraux informels, avec, par exemple l'élevage de moutons, qui est une activité traditionnelle sur ce type de terrain. Ces usages de la terre sont en recul, et du fait de l'absence d'animaux de pâture pour brouter la végétation, les petits buissons et les arbustes prolifèrent rapidement, rendant les terrains difficiles d'accès pour le tourisme. Le constat est donc que les paysages changent, et que les Puys risquent de devenir un peu moins accessibles pour les touristes.

### ***Principales tensions en matière d'occupation des sols***

Les diverses tensions qui s'exercent dans l'agglomération de Clermont-Ferrand au regard de l'occupation des sols proviennent dans une large mesure des particularités géographiques de la région (plaine de la Limagne et chaîne des Puys), qui créent des barrières naturelles au développement dans certaines directions. Il existe une demande claire de nouveaux logements et de nouveaux espaces de bureaux, et la région se dote actuellement de nouvelles infrastructures (routes, voies ferrées, décharges, usines de production d'énergie, etc.). Le panachage des activités économiques change en outre avec le temps, ce qui entraîne des modifications de l'occupation des sols directement liées aux différents types d'entreprises concernés. De plus, le nombre et la taille des entreprises qui sont aux commandes des principaux secteurs économiques de la région ont changé, ce qui a également des répercussions sur l'occupation des sols. Il arrive fréquemment que les habitants, les entreprises et les organismes publics n'aient pas la même vision du développement local, et qu'ils nourrissent des opinions divergentes concernant l'occupation actuelle et future des sols de la région. À l'heure actuelle, différents types d'occupation des sols (industrie, agriculture, espaces naturels, zones touristiques,



infrastructures et zones résidentielles) coexistent parfois dans une très grande proximité, ce qui peut susciter des conflits.

Comme de nombreux autres sites en France, Clermont-Ferrand doit faire face à des défis environnementaux. Le tourisme de nature, qui est de plus en plus mis en avant, exacerbe certains des conflits relatifs à l'occupation des sols. Le développement du tourisme entraîne à tout le moins une congestion, et peut provoquer une dégradation de la qualité des ressources naturelles, qui sont l'un des grands attraits de la région, en particulier dans les montagnes et les collines situées à proximité de la ville de Clermont-Ferrand. Cela étant, il existe clairement une volonté de renforcer le tourisme afin d'attirer des revenus et des emplois supplémentaires. Une diversification de l'offre touristique par le développement du tourisme actif (pratique du VTT, par exemple, ou d'autres sports) risquerait aussi de susciter des conflits avec des pratiques touristiques plus passives, telles que l'ornithologie ou la randonnée.

La région connaît en outre des difficultés croissantes s'agissant de préserver quantitativement et qualitativement ses ressources en eau. Les changements climatiques risquant d'entraîner des pénuries d'eau, ces questions doivent être traitées de manière anticipée par les responsables publics. À l'heure actuelle, les deux tiers de la population locale boivent une eau issue de la nappe de l'Allier. On commence à craindre l'effet des rejets agricoles sur la qualité de l'eau (en raison de l'utilisation, par exemple, de purin, de pesticides et d'engrais). De plus, la contamination accidentelle liée aux activités minières reste une source de préoccupation.

Dans ce contexte, plusieurs questions liées à l'occupation des sols risquent de susciter, à l'avenir, des conflits entre les différents usages envisagés et les différents utilisateurs. Les terres agricoles font, par exemple, l'objet d'une concurrence entre plusieurs catégories d'utilisateurs. De nombreux groupes souhaitent maintenir des activités agricoles à proximité de la ville, et l'agropastoralisme est important pour préserver la biodiversité dans la région. Le problème est que les processus d'urbanisation qui sont en marche (en particulier dans les zones péri-urbaines) créent une demande en matière d'infrastructures de transport (routes et voies ferrées) et de construction de logements. La croissance du secteur touristique et les nouvelles infrastructures nécessaires pour l'accompagner peuvent générer des tensions dans des environnements fragiles. La préservation des paysages, en particulier dans les zones montagneuses et vallonnées, est un sujet de plus en plus prégnant. Enfin, les questions liées à la qualité et à la quantité des ressources en eau nourrissent une concurrence entre les différentes formes d'occupation des sols.

### Encadré 2.3. Les parcs naturels régionaux et le zonage environnemental

Cherchant à préserver ses espaces naturels et son patrimoine culturel ainsi qu'à protéger ses écosystèmes, la France a mis en place des instruments de zonage environnemental : les parcs naturels régionaux (PNR). Ces parcs, dont les premiers ont été créés à la fin des années 1960, couvrent à présent 15 % du territoire français. Un parc naturel régional est le fruit d'un contrat de douze ans entre les collectivités locales et l'État. Chaque parc détermine ses propres objectifs et, par conséquent, est quelque peu différent des autres. Le PNR des Volcans d'Auvergne est le plus vaste parc naturel régional de France, avec une superficie de 189 000 hectares. Si des études ont mis en relief les effets secondaires possibles des textes relatifs à l'occupation des sols sur les marchés de l'immobilier, une attention limitée a été portée au cas particulier des instruments de zonage environnemental. Un document de travail récent de l'OCDE (Salanié et Coison, 2016) comble cette lacune en évaluant les effets des parcs naturels régionaux sur le développement urbain des communes, grâce à une démarche empirique quasi expérimentale (méthode des doubles différences).

### Encadré 2.3. Les parcs naturels régionaux et le zonage environnemental (suite)

Cette analyse montre que les parcs naturels régionaux ont des *effets limités* sur le développement urbain à long terme, tel que mesuré par la croissance du nombre de logements ou d'habitants. De même, ils ne produisent *pas d'effets notables*, à court terme, sur les permis de construire, et aucune donnée empirique n'indique que les parcs naturels favoriseraient une plus grande densité de l'habitat au sein des zones réglementées. Enfin, *aucun effet important* n'est constaté en matière d'aménagement des terres, ce qui semble indiquer que les parcs naturels régionaux n'ont généralement pas réussi à prévenir la conversion des espaces non aménagés en zones urbaines. Ce constat coïncide avec les conclusions des autres travaux consacrés à ce thème, au-delà du cas de la France : le zonage environnemental affiche des résultats mitigés.

Cette étude soulève plusieurs questions concernant la conception des politiques de zonage environnemental et concernant les facteurs qui pourraient avoir un impact sur l'ampleur des effets de ces politiques sur le développement urbain :

1. Premièrement, les détails des chartes des parcs naturels peuvent différer en fonction des particularités locales, ce qui explique en partie l'hétérogénéité des résultats. Les auteurs notent que l'association fréquente d'objectifs de protection de l'environnement à l'ambition d'imprimer une dynamique culturelle et/ou touristique peut donner des signaux politiques contradictoires. Les responsables de l'action publique doivent donc veiller à préciser ces objectifs
2. Deuxièmement, les résultats de l'étude semblent montrer que plus le territoire concerné est complexe, plus les effets sont incertains. Par exemple, les effets d'un parc naturel régional sur le nombre total de logements sont davantage susceptibles d'être négatifs lorsque le parc est peu étendu et lorsqu'une seule région est concernée. Par ailleurs, les parcs naturels ayant des effets importants sur le nombre total de logements sont aussi ceux où 80 % au moins des municipalités sont intégralement situées dans la zone réglementée, par opposition aux municipalités dont le territoire n'est que partiellement intégré au PNR. Par conséquent, il peut être crucial d'assurer une gouvernance et une communication efficaces entre les différentes parties prenantes à l'échelon local pour accroître la résilience des territoires en question et promouvoir la réalisation des objectifs fixés.
3. Troisièmement, les parcs naturels régionaux ont pour objet de permettre la réalisation d'objectifs à la fois écologiques et humains. Ces objectifs sont habituellement définis de façon relativement générale, et les mesures devant être prises ne sont pas très précises. Bien que les PNR n'aient pas de pouvoir d'application, définir ces objectifs et ces instruments devrait favoriser une plus grande cohérence et aider les PNR à atteindre leurs objectifs complexes.
4. Une grande partie des travaux consacrés au sujet mettent l'accent sur la contribution fondamentale des institutions à l'efficacité d'une action collective. Ostrom (2002) résume en sept points les principaux facteurs institutionnels contribuant au succès des associations autonomes (telles que les parcs naturels régionaux) : i) des limites bien définies ; ii) la congruence (les coûts supportés par les individus sont fonction des avantages qui leur sont procurés) ; iii) des modalités de choix collectives (les parties prenantes peuvent influencer les règles) ; iv) la responsabilité de ceux qui supervisent et font respecter les règles ; v) un système de sanctions progressif ; vi) un mécanisme de règlement des conflits ; et vii) l'autonomie (possibilité pour les parties prenantes de concevoir leurs propres institutions). Ostrom (2005) souligne que les effets de la taille de la zone protégée et de l'hétérogénéité des utilisateurs sur les résultats obtenus sont peu clairs. Une évaluation des parcs naturels régionaux sur la base de ces critères importants est nécessaire pour déterminer comment les améliorer.
5. Enfin, la dimension spatiale manifeste du zonage environnemental l'expose à d'éventuels conflits avec d'autres politiques locales. Les objectifs déclarés d'un parc naturel peuvent être incompatibles avec les intérêts de certaines parties prenantes, mais ils peuvent aussi être en contradiction avec – ou tout au moins entravés par – d'autres politiques (telles que les plans locaux d'urbanisme ou d'autres mesures environnementales). Dans ce cas, les parcs naturels régionaux – dont plus de la moitié de la superficie est également assujettie à la réglementation Natura 2000 – ne produisent pas d'effet significatif. La multiplicité et la superposition de mesures environnementales et d'encadrement des sols – en plus du concept de parc naturel régional – peuvent en fait en masquer les avantages. En 1993, la loi sur la

### Encadré 2.3. Les parcs naturels régionaux et le zonage environnemental *(suite)*

protection des paysages a donné la priorité aux chartes des parcs naturels régionaux sur tout document local d'urbanisme. Toutefois, comme le note Jegouzo (2014), un certain nombre de failles juridiques ont pu peser sur l'efficacité de cette loi. Par exemple, une charte de PNR n'avait pas priorité sur les schémas de cohérence territoriale. Le législateur a parfaitement saisi ces problèmes et s'est efforcé de conforter la place du PNR en tant qu'instrument de maîtrise du développement urbain. En 2014, la Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR) a marqué un profond changement. Elle confère un caractère obligatoire aux schémas de cohérence territoriale et établit un principe de cohérence énonçant qu'ils doivent se conformer aux règles de zonage pertinentes en vigueur, notamment les PNR. Il sera intéressant d'évaluer, à une date future, les répercussions de cette modification.

*Source* : Adapté de Salanié, J. et T. Coisnon (2016), « Zonage environnemental et développement urbain : Les parcs naturels régionaux en France », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 110, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5j1sk95rdm7k-fr>.

## Multiplicité des niveaux de gouvernance et d'aménagement du territoire

Si les conditions et les ressources naturelles, le patrimoine historique, la dynamique socioéconomique et les mutations industrielles ont tous une incidence sur l'occupation des sols à Clermont-Ferrand, il en va de même des structures de gouvernance ainsi que des politiques et schémas créés sous leurs auspices. Les facteurs politiques et institutionnels intervenant aux différents niveaux d'administration (des politiques décidées à Bruxelles à l'action des organes de décision locaux) influent sur l'occupation des sols et sur la pression qui s'exerce en faveur de leur aménagement. Les régions définissent les grandes stratégies et les lignes directrices concernant l'occupation des sols, tandis que les communes mettent en œuvre les textes applicables dans le domaine. Parallèlement, diverses structures de gouvernance locales – ainsi que d'autres acteurs publics – élaborent les documents d'urbanisme locaux en s'appuyant sur les règles et textes nationaux ou européens, de sorte que la décision finale de planification de l'occupation des sols résulte d'un processus éminemment complexe. Cette section présente les principaux acteurs publics exerçant une influence sur l'occupation des sols à Clermont-Ferrand, avant de décrire les stratégies et les plans qui sont mis en œuvre.

### ***Principaux acteurs publics***

*Avec les dernières réformes, la région joue un plus grand rôle dans l'aménagement du territoire*

Comme on l'a déjà indiqué, cette étude de cas sur Clermont-Ferrand a été réalisée à l'aube d'une modification importante de l'administration territoriale française. Des réformes lancées en 2014 ont abouti à la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, et la nouvelle configuration régionale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Sous l'effet de ce changement, Clermont-Ferrand a perdu son statut de capitale régionale de l'Auvergne, la nouvelle capitale régionale issue de la fusion étant Lyon. Cette évolution devrait avoir d'importantes répercussions sur l'avenir de Clermont-Ferrand, qui va devoir trouver ses marques au sein de la nouvelle configuration régionale. Nous reviendrons sur ce point par la suite.

En France, l'échelon administratif de la région ne détient pas de pouvoir législatif propre et ne peut pas adopter de textes contraignants. La région est cependant une entité influente, dotée d'un conseil régional élu (composé de 204 conseillers régionaux), chargée d'assurer des missions cruciales et habilitée à lever des impôts. Comme indiqué au chapitre 1, la loi NOTRe de 2015 a renforcé les pouvoirs des régions. En termes d'aménagement du territoire, la tâche la plus importante de la région sera d'élaborer d'ici 2019 un schéma régional d'aménagement (SRADDET). Ce schéma devra déterminer l'implantation des infrastructures d'intérêt régional (y compris les routes et la fibre optique), indiquer quelles zones rurales sont à privilégier pour les changements futurs en matière d'occupation des sols, garantir la protection de l'habitat et promouvoir une gestion économe de l'espace. Un large éventail d'acteurs sera consulté pour l'élaboration du SRADDET, notamment les conseils municipaux et départementaux ainsi que les institutions publiques chargées du SCoT (schéma de cohérence territoriale) et du PLU (plan local d'urbanisme). Le SRADDET sera ensuite soumis à une enquête publique et à l'approbation de l'État. Celui de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes intégrera les schémas existants, dont le SRADTT de l'Auvergne (mis à jour en 2014) ainsi que les SRCAE et SRCE de l'Auvergne et de Rhône-Alpes.

Il existe aussi, au niveau de chaque région, un comité de l'administration régionale présidé par le préfet (qui, nommé par l'État, en est le représentant au niveau de la région). Ce comité inclut les émanations régionales des ministères nationaux : la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de la région Auvergne-Rhône-Alpes. Ces organes ont pour tâche de mettre en œuvre les politiques ministérielles, sous l'autorité du préfet de région ainsi que, à l'échelon départemental, des sous-préfets. Au niveau du département, on trouve la Direction départementale des territoires (DDT) du Puy-de-Dôme, qui est chargée du contrôle législatif et des réglementations sur des questions spécifiques (agriculture, risques, nature). S'agissant de la DREAL, sa mission relative au logement, à l'urbanisme et au développement durable en fait un acteur important de l'aménagement du territoire. Les préfets exercent un contrôle *a posteriori* sur les actes des collectivités territoriales (en d'autres termes, ils examinent la légalité des actes des administrations régionales et de leurs établissements publics afin de garantir qu'ils sont en conformité avec les textes législatifs et réglementaires nationaux) ; les sous-préfets en font de même vis-à-vis des administrations départementales et municipales.

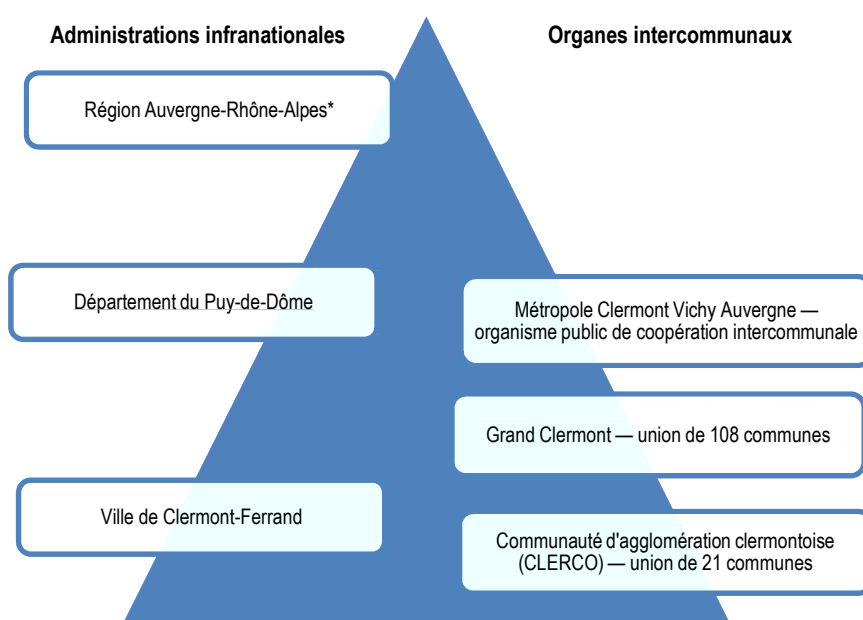
Sous l'échelon de la région, on trouve celui du département – en l'occurrence, le Puy-de-Dôme (qui est doté d'un conseil départemental élu). Le département joue un rôle important au regard de l'aménagement du territoire en raison de sa contribution à la construction des routes et des infrastructures, et il contribue au financement de l'équipement des municipalités. Le département possède notamment des prérogatives en matière d'aménagement des zones rurales, par exemple pour ce qui concerne la réglementation des boisements, l'aménagement foncier agricole et forestier, les échanges et cessions d'immeubles ruraux et la mise en valeur des terres incultes. Des audiences publiques et de vastes processus de consultation sont organisés en cas de demandes de changement d'affectation des sols, lesquelles sont généralement soumises par l'intermédiaire d'une ou de plusieurs municipalités ou de structures intercommunales.

Si l'on poursuit cette plongée au cœur du millefeuille territorial, on trouve, sous l'échelon du département, celui la commune – en l'occurrence, Clermont-Ferrand –, dont la mission est de rédiger les documents d'urbanisme, de délivrer des permis de construire,

d'organiser les transports urbains et d'entretenir les routes communales. Tout cela fait de la commune un acteur essentiel de la planification de l'occupation des sols.

La Direction de l'urbanisme de Clermont-Ferrand est chargée de l'ensemble des études, des procédures et des aménagements urbains de la ville, y compris les demandes de permis de construire. Le rôle de la ville en matière de planification de l'occupation des sols sera abordé de façon plus détaillée dans la section relative à la planification. Les permis de construire sont délivrés par la ville<sup>4</sup>. Ces fonctions se retrouvent dans chaque commune du département, et chaque commune possède les mêmes prérogatives. Il n'y a que dans l'hypothèse où elles ont conclu un accord intercommunal que les communes sont tenues de tenir compte des actions de leurs homologues – uniquement pour les aspects évoqués dans l'accord.

Graphique 2.5. **Principaux acteurs infranationaux et intercommunaux**



\* La région Auvergne-Rhône-Alpes résulte de la fusion de deux régions opérée en février 2016.

Source : Élaboré par l'auteur.

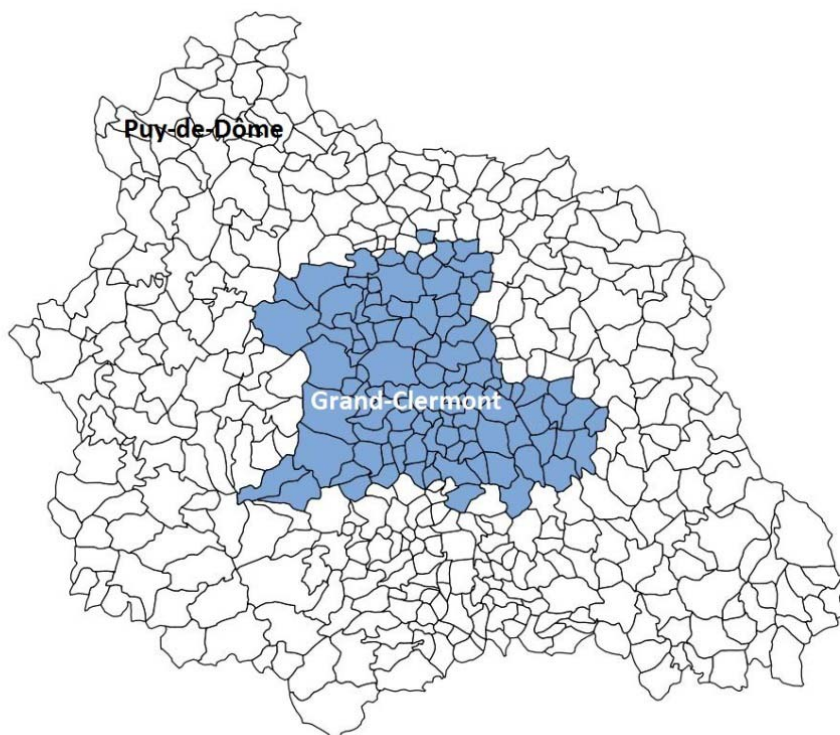
*De nombreuses structures de gouvernance intercommunale ont été créées pour gérer des questions d'intérêt commun et adopter une vision commune de l'aménagement du territoire*

Pour ce qui est du nombre d'administrations locales, la France est assez unique. Alors que, dans les autres pays de l'OCDE, les petites entités locales ont été progressivement regroupées en structures de plus grande taille, la France a rarement procédé de même. Les 467 communes représentées sur la carte du Puy-de-Dôme (graphique 2.6) illustrent l'évidente nécessité d'une collaboration entre les territoires fonctionnels. C'est ce qui explique l'existence de plusieurs states intercommunales qui compliquent encore la gouvernance de l'occupation des sols sur le territoire français. Le plus grand groupement de communes de cet ordre est la Métropole Clermont Vichy Auvergne, un syndicat mixte sans compétences propres mais habilité à élaborer des stratégies et à proposer des actions. Créé en 2013, ce pôle métropolitain rassemble les zones urbaines de l'ancienne région

Auvergne, à savoir : Clermont, Riom, Issoire, Thiers et Vichy (soit environ 484 000 habitants). Il a été créé pour renforcer le rôle des grandes agglomérations d'Auvergne face aux métropoles voisines de Lyon et Grenoble.

À la différence de la Métropole Clermont Vichy Auvergne, le Grand Clermont est un organe formel jouant un rôle majeur en matière d'aménagement, car il a pour mission d'établir et de mettre en œuvre le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Il s'agit d'un syndicat mixte composé de 108 communes, dont Clermont-Ferrand et 8 communautés de communes<sup>5</sup>. La zone correspondant au Grand Clermont est représentée sur la carte ci-dessous (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Grand Clermont, département du Puy-de-Dôme**



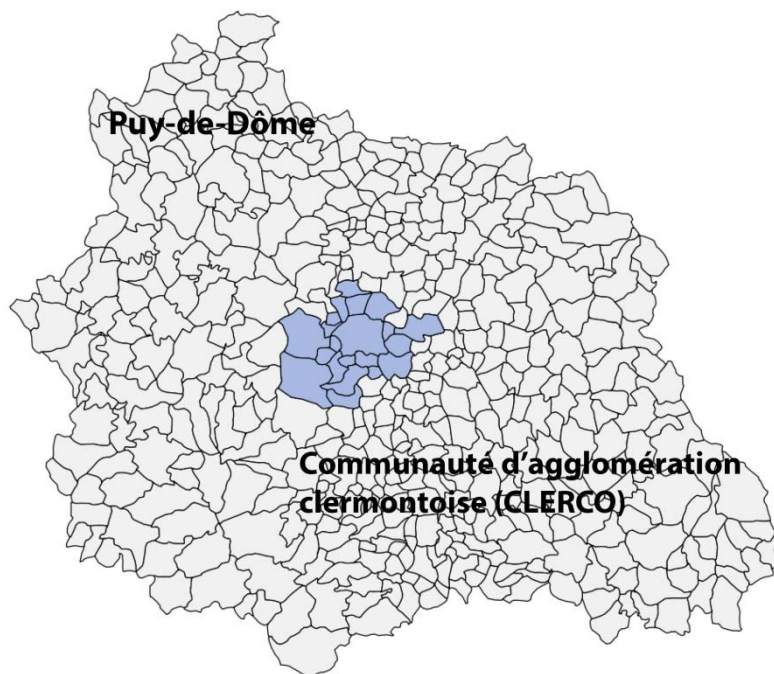
*Note* : Cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaboré par l'auteur.

Il existe encore, en dessous du Grand Clermont, une autre structure intercommunale. La Communauté d'agglomération clermontoise (CLERCO) est un groupement de communes créé en 1999 dont le siège se trouve à Clermont-Ferrand. La CLERCO est la plus grande communauté urbaine de la région Auvergne-Rhône-Alpes en termes de superficie, mais elle est moins étendue que le Grand Clermont. Comme suite à la nouvelle loi MAPTAM de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la CLERCO compte prendre le statut de communauté urbaine, un changement devenu possible grâce à l'abaissement du seuil de population applicable. Contrairement aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes, les municipalités faisant partie d'une communauté urbaine en vertu de la MAPTAM ne

peuvent la quitter librement. Gérée par un conseil communautaire composé des communes participantes, la CLERCO contribue à l'élaboration du schéma directeur de la zone et à différents schémas sectoriels. Son étendue au sein du département est représentée sur la carte ci-après (graphique 2.7). La Communauté d'agglomération clermontoise est dotée d'un pouvoir de décision proche de celui d'une commune. C'est un peu une administration « locale ». Elle diffère en cela du Grand Clermont et de la Métropole Clermont Vichy Auvergne, qui sont des territoires de projets.

Graphique 2.7. La Communauté d'agglomération clermontoise (CLERCO)



*Note* : Cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

*Source* : Élaboré par l'auteur.

Les divers groupements intercommunaux sont liés à des projets politiques plus larges. Clermont est aujourd'hui une communauté d'agglomération (CLERCO), mais elle deviendra bientôt une communauté urbaine, avec une population plus importante et des compétences accrues. Le Grand Clermont a l'ambition de devenir, à terme, une métropole, ce qui correspondra à un territoire nettement plus grand et une population encore plus nombreuse, avec un éventail plus large de compétences. Dans ce cadre élargi, ce sont les intercommunalités qui détiennent les compétences permettant de concrétiser les projets. Bien que les pôles métropolitains regroupent différentes intercommunalités sur un vaste territoire (voire sur plusieurs départements), il n'y a pas de délégation de compétences. Un pôle métropolitain est plutôt un espace de dialogue et un cadre permettant de lancer des projets communs. Dans le cas de Clermont-Ferrand, ces projets ont trait à l'économie, l'aménagement, la culture, le sport, la mobilité et la gestion de la rivière. La métropole présente en revanche un caractère plus institutionnel, avec la délégation de certaines compétences.

*Toutes ces structures intercommunales permettent de gérer les articulations entre zones urbaines et rurales et leurs intérêts respectifs*

L'organisation des collectivités territoriales françaises crée un système dans lequel la collaboration volontaire est cruciale pour atteindre les objectifs de la plupart des communes. Chaque commune est dotée des mêmes pouvoirs, de sorte qu'aucune ne peut imposer sa volonté à une autre. Cela étant, les territoires des communes sont trop restreints pour qu'il leur soit possible de traiter efficacement des dossiers cruciaux tels que l'occupation des sols ou des questions générales telles que les stratégies de développement économique. Or, du fait de la répartition actuelle des pouvoirs, ce sont les communes – et non les régions ou les départements – qui assurent, au bout du compte, la plupart de ces missions. La collaboration est donc cruciale.

La coopération entre les municipalités permet de rassembler les acteurs locaux autour d'un objectif partagé et de déployer des stratégies communes en matière d'occupation des sols sur un ensemble de territoires urbains comme ruraux. Si les deux mondes (agricole et urbain) peuvent sembler déconnectés l'un de l'autre, divers organismes publics et associations permettent d'établir des liens entre eux. La géographie variable des multiples accords intercommunaux auxquels Clermont-Ferrand est partie (voir les précédentes cartes) reflète le fait que des groupes d'acteurs différents sont nécessaires pour mener à bien différentes tâches, à différentes échelles.

#### Encadré 2.4. Les partenariats entre zones rurales

Si les partenariats entre les communes rurales et les villes présentent de nombreux avantages, des difficultés peuvent néanmoins apparaître du fait des asymétries de pouvoir entre les petites et les grandes localités (OCDE, 2013). Les communes de petite taille peuvent craindre d'être ignorées au profit des priorités de croissance des villes, et chercher par conséquent à conserver leur indépendance.

Dans le nord-ouest du pays du Grand Clermont, un partenariat s'est créé entre des territoires ruraux soucieux de promouvoir leur propre vision du développement, qui insiste sur l'*autonomie* par rapport à la ville principale, Clermont-Ferrand (Loudiyi, Lardon et Lelli, 2009). La structure intercommunale *Volvic Sources et Volcans* (VSV) a vu le jour en 2002. Elle englobe, en plus du parc national régional des Volcans d'Auvergne, plusieurs communes périphériques. C'est l'une des structures municipales les plus peuplées, avec une population qui ne cesse d'augmenter et un grand nombre d'habitants allant travailler à l'extérieur de la zone.

Les communes faisant partie de VSV ont établi un plan d'aménagement conjoint. Leur stratégie consiste à faire de leur territoire une ceinture verte et, pour atteindre cet objectif, à contrôler l'urbanisation au sein de la zone ainsi qu'à favoriser le tourisme et d'autres activités locales. Cette vision de l'aménagement du territoire repose davantage sur la préservation de la nature que sur l'utilisation des terres à des fins agricoles (même si l'agriculture est un secteur d'activité important dans cette zone). VSV a une fiscalité propre et prélève une taxe d'habitation, une taxe sur les propriétés non bâties et des impôts sur les entreprises. Sa capacité fiscale est légèrement supérieure à celles des autres structures intercommunales du département (270 euros par habitant contre 200 pour la moyenne intercommunale en 2015)<sup>6</sup>.

On voit donc que même au sein du Grand Clermont – qui est couvert par le SCoT –, il existe différentes visions de l'aménagement du territoire et différents partenariats pour mettre en œuvre des stratégies communes qui ne sont pas nécessairement en totale adéquation avec celles des localités voisines.

*Sources* : Loudiyi, S., S. Lardon et L. Lelli (2009), « Can Agriculture be a Territorial Resource in Periurban territories? The case of an inter-municipal structure, Volvic Sources et Volcans », dans *International Workshop on Agricultural management in peri-urban areas*, juin ; OCDE (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.



Ces nouvelles structures institutionnelles sont à la fois le reflet des problématiques de la frange rurale et une réponse à ces problématiques. Citons par exemple *Terre de liens*, une association nationale qui se consacre à la protection et à la réhabilitation des terres agricoles dans les zones péri-urbaines. Ces initiatives sont liées à d'autres projets mis sur pied dans la zone, comme par exemple les mesures prises récemment par le conseil départemental pour promouvoir l'utilisation dans les cantines scolaires d'aliments produits localement, et donc soutenir les producteurs locaux. L'amélioration de la coopération entre les zones urbaines et rurales peut être source de nombreux avantages. Les deux mondes sont interconnectés ; pourtant des dynamiques du pouvoir peuvent nuire aux efforts de coopération. Par exemple, les communes périphériques ont tendance à vouloir conserver leur influence, et la tactique veut varier, selon la problématique abordée, entre la résistance et la coopération avec la grande ville (encadré 2.4).

### ***Autres acteurs de la planification de l'occupation des sols***

*Outre les structures de gouvernance formelles et informelles, un certain nombre d'organismes publics et sans but lucratif jouent un rôle dans la planification de l'occupation des sols*

Outre les structures intercommunales précitées, il convient de citer l'Agence d'urbanisme Clermont Métropole, qui œuvre à l'élaboration d'une stratégie métropolitaine pour la zone. Cette organisme offre une expertise thématique pour l'élaboration des schémas territoriaux tels que le SCoT du Grand Clermont et travaille au sein d'un réseau de parties prenantes et de partenaires locaux afin de mettre au point une vision stratégique pour le territoire. Ses membres incluent, entre autres, Clermont Communauté, Riom Communauté, le Grand Clermont, le département du Puy-de-Dôme, la région Auvergne et la ville de Clermont-Ferrand. Cette agence d'urbanisme est l'une des 52 qui officient en France (voir le chapitre 1).

Les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) jouent elles aussi un rôle dans l'occupation des sols. En France, la gestion des terres agricoles est encadrée par l'État, par l'intermédiaire des Chambres régionales d'agriculture, en collaboration avec les SAFER. Les SAFER sont des organismes sans but lucratif qui ont été créés en 1960 avec pour mission d'aider à la réorganisation des exploitations agricoles, d'accroître la productivité de l'agriculture et d'encourager les jeunes à se lancer dans la profession. À l'heure actuelle, leur mandat est un peu plus large, l'accent étant mis sur la protection des terres agricoles et de la nature, ainsi que sur le soutien au développement de l'économie locale. Chaque SAFER achète des terres agricoles pour les revendre à des agriculteurs ou à des autorités publiques dans le but de perpétuer un mode d'utilisation des terres bien précis sur le territoire concerné. Elle peut aussi louer des terres pour des usages agricoles, mener des projets pour préserver les paysages au niveau local, et réaliser des études sur le prix des terres agricoles. Conformément à la loi, la SAFER bénéficie d'un droit de préemption sur l'achat des terres agricoles afin de conserver des exploitations d'une certaine taille (articles L 143-1 et L 143-2 du Code rural)<sup>7</sup>. Il existe des SAFER dans toute la France ; en Auvergne, la SAFER est installée à Clermont-Ferrand. Par leur action, les SAFER ont fortement contribué à l'agrandissement des fermes dans l'ensemble du Massif central (Rapey, 2015).

Un autre organisme est doté d'un droit de préemption sur l'achat des terres : l'établissement public foncier-syndicat mixte d'action foncière (EPF-Smaf) Auvergne, qui peut aussi acquérir des terres par expropriation. De tels organismes existent aux

échelons national et local en France ; celui de l'Auvergne a été créé en 1976. Il a conclu un accord pour coordonner son action avec celle de la SAFER lors de l'achat de terres agricoles, et ses membres représentent environ 40 % de l'ensemble des communes du département du Puy-de-Dôme. L'EPF-Smaf peut acquérir une terre ou un immeuble pour le compte de ses membres (ou d'autres organismes publics) pour accompagner la politique locale en matière de logements, favoriser le développement économique, les loisirs et le tourisme, mettre en place des services aux collectivités, réduire/éliminer les risques sanitaires, faciliter la rénovation urbaine ou préserver/valoriser des éléments de patrimoine et des espaces naturels. L'EPF-Smaf est financé par des dotations de l'État et des administrations locales et par des subventions de l'Union européenne. Outre cette longue liste d'acteurs participant à la politique d'aménagement du territoire et à la gouvernance de l'occupation des sols, des commissions se prononcent sur les projets d'aménagement commercial et de changement de destination des terres agricoles ; une direction régionale des finances publiques collecte des taxes ; les sites présentant des risques industriels (directive européenne SEVESO) ou environnementaux (inondations) sont gérés par l'État ; enfin, l'aéroport est géré par une entité indépendante.

Le nombre considérable d'organismes et autorités publics œuvrant à l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont-Ferrand illustre l'importance d'une gouvernance collaborative entre les différentes échelles et les différents intérêts en présence, ce qui requiert un niveau élevé de coordination et de dialogue, entre les entités mais aussi avec les citoyens. On relève à ce titre deux manières de faire participer les parties prenantes aux décisions relatives à l'occupation des sols : i) l'établissement de règles formelles de participation et de contribution ; ii) la mise en place de formes de dialogue plus souples. Des règles formelles exigent la consultation des « personnes associées », une liste établie par la loi qui inclut les autres autorités locales ainsi que des chambres consulaires représentant des groupes spécifiques (par exemple, les chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers). Par ailleurs, certains documents ne peuvent être approuvés que si une enquête publique a été réalisée. C'est le cas pour le SCoT, le PLU/PLUI et le SRADDET. Une autorité chargée de l'occupation des sols peut aussi décider de mettre en place des dispositifs d'association plus ouverts et plus participatifs, afin de recueillir les avis de certains habitants et usagers (par exemple au travers de réunions de citoyens, de groupes de réflexion, de sondages d'opinion, de réunions publiques et de brochures d'information). Cette solution peut favoriser l'obtention d'un consensus entre l'ensemble des parties prenantes, mais elle est nettement plus difficile à organiser, et il existe toujours le risque qu'aucune solution mutuellement acceptable n'émerge du processus. Comme nous le verrons à la section suivante, consacrée aux schémas d'aménagement, il peut être difficile de faire réellement participer les citoyens.

#### Encadré 2.5. La numérisation des documents d'urbanisme

On constate souvent que la mobilisation des citoyens sur les questions ayant trait à la planification de l'occupation des sols reste faible, et ce à cause d'un manque d'information (Purian, Ahituv et Ashkenazy, 2012). De nombreuses administrations tentent de remédier à ce problème en fournissant des informations beaucoup plus accessibles et compréhensibles, et notamment : en rédigeant les documents dans un langage simple afin qu'ils soient plus faciles à lire et à comprendre par les non-initiés ; en utilisant les médias sociaux et d'autres outils en ligne pour échanger avec les citoyens et recueillir leur avis sur les questions qui les concernent ; en organisant des réunions et des débats publics sur les principaux projets et changements ; enfin, en mettant les documents à disposition de manière plus accessible (d'un simple clic) grâce à la numérisation des cartes/plans d'occupation des sols.

### Encadré 2.5. La numérisation des documents d'urbanisme (suite)

La France s'est lancée dans un processus de numérisation des documents d'urbanisme afin de réduire les coûts et d'améliorer la communication entre les parties prenantes. Les documents sont ainsi faciles à partager, à actualiser et à mettre à la disposition des élus, des professionnels et des parties prenantes. Le nouveau processus devrait être plus économique et faciliter les modifications, les échanges et les reproductions. À l'heure actuelle, les documents d'urbanisme peuvent être scannés pour un coût d'environ 500 euros, alors qu'un exemplaire papier peut coûter 100 euros. D'importantes économies devraient donc être réalisées, surtout si l'on considère qu'il est beaucoup plus aisé d'effectuer des modifications sur une version numérisée.

- Les documents d'urbanisme des collectivités sont censés être accessibles en ligne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.
- Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2020, lorsque les collectivités élaboreront ou réviseront un document d'urbanisme, elles devront le scanner en suivant un format défini au niveau national (Conseil national de l'information géographique).
- À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, les autorités devront publier leurs documents d'urbanisme sur le Géoportail de l'urbanisme pour les rendre exécutoires. Ce site, en cours d'élaboration, sera un portail national donnant accès à l'ensemble des données relatives à l'urbanisme en France.

La numérisation des documents d'urbanisme est conforme à la directive européenne INSPIRE, qui prévoit que les citoyens puissent disposer d'informations géolocalisées sur les questions ayant trait au développement durable (ordonnance n° 2013-1184 du 19 décembre 2013).

Ce processus de numérisation permet un accès incroyablement facile et rapide aux informations. On peut ainsi, à partir du plan d'occupation des sols de Clermont-Ferrand, rechercher des informations sur toute parcelle de terrain en utilisant son identifiant de parcelle cadastrale ou son adresse, ou simplement en parcourant la carte. Lorsqu'on sélectionne une parcelle, on obtient automatiquement les plans et les textes s'y rapportant. D'autres cartes peuvent ensuite être ajoutées en superposition pour signaler les principaux facteurs de risque (par exemple le transport de matières dangereuses), les antennes de téléphonie mobile, les ouvrages hydrauliques, les installations sportives, les services de santé ou les transports multimodaux.

*Source* : République française (2015), Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/documents-durbanisme-et-regles-generales-durbanisme> ; Purian, R., N. Ahituv et A. Ashkenazy (2012), « The richness of barriers to public participation: Multi-layered system of real estate data from multiple sources », actes de la conférence MCIS 2012.

## Étapes critiques : Élaboration des plans et schémas d'occupation des sols et d'aménagement du territoire

Le nombre de collectivités territoriales et les pouvoirs dont elles disposent déterminent le mode de gouvernance du territoire et le niveau auquel les questions d'aménagement sont abordées et gérées. Les cadres législatifs et réglementaires, ainsi que la structure des financements publics, peuvent inciter les communes à se regrouper et à concevoir ensemble des projets d'aménagement du territoire. Toutefois, les débouchés économiques existant au sein de la zone géographique considérée déterminent si ces projets ont une utilité sociale. Au niveau local, on compte quatre grands types de documents d'urbanisme régissant l'occupation des sols et les changements qui y sont apportés : i) le schéma de cohérence territoriale (SCoT) ; ii) les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUi) ; iii) la carte communale (qui délimite les zones constructibles et non

constructibles) ; et iv) le Règlement national d'urbanisme, qui est applicable même en l'absence d'un SCOT ou d'un PLU.

En France, il est clairement possible d'aménager le territoire à l'échelle métropolitaine grâce au schéma de cohérence territoriale (SCoT). Cette possibilité est également encouragée grâce au dispositif du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) – dispositif qui n'a pas encore été exploité par l'agglomération de Clermont-Ferrand. Le plan d'urbanisme établi à ce jour pour Clermont-Ferrand ne concerne que la commune (PLU). La présente section décrit ces deux types de documents, ainsi que les débats qu'ils ont déclenchés au moment de leur élaboration, signe des tensions suscitées lorsqu'un plan couvre des territoires divers. L'élaboration de ces plans (en particulier le SCoT) est une étape critique, car elle ouvre une période d'analyse et de débat sur l'occupation des sols dans la zone considérée. Ces documents fixent des orientations pour l'utilisation future des terres, et sont donc des instruments éminemment importants au regard de l'occupation des sols.

### ***Planification à l'échelon intercommunal : le SCoT du Grand Clermont***

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Clermont est le principal document définissant l'aménagement futur de la zone métropolitaine. Comme indiqué au chapitre 1, le SCoT est un document général qui sert ensuite à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) de chacune des communes concernées par le SCoT (les PLU doivent être compatibles avec le SCoT et intégrer/respecter son contenu et ses objectifs).

L'élaboration du SCoT a été un travail de longue haleine. Démarré au milieu des années 2000, le processus s'est achevé par l'adoption officielle du schéma en 2011. Ce schéma, qui couvre une population de 414 000 habitants, est placé sous l'égide du Grand Clermont et englobe des communes situées en milieu urbain, péri-urbain et rural. Le SCoT englobe également des sites où les activités ont trait à la production économique ou à la vie quotidienne de la métropole, mais aussi deux parcs naturels, des zones agricoles, des espaces naturels ou des zones de ressources en eau. Le territoire concerné inclut des topographies et des paysages variés, depuis la plaine agricole de la Limagne (300 mètres au-dessus du niveau de la mer) jusqu'à la chaîne des Puys (plus de 1 400 mètres d'altitude), et présente une superficie d'environ 135 000 hectares. Ces plaines, plateaux, reliefs volcaniques et vallées représentent des paysages naturels riches et diversifiés, et quelques-unes des terres les plus fertiles d'Europe : la plaine de la Limagne et la Limagne des Buttes.

### ***Conçu pour 20 ans, le SCoT est davantage un document d'orientation générale qu'un plan précis et détaillé***

S'inscrivant dans une perspective de long terme (20 ans), le SCoT a pour but de répondre aux besoins de la population aujourd'hui et demain, tout en parvenant à un équilibre entre les zones urbaines ou en voie d'urbanisation, les zones agricoles et les espaces naturels. Il fixe des orientations générales en ce qui concerne l'aménagement du territoire (logements, transports publics et infrastructure) ainsi que la protection des zones naturelles et agricoles, des paysages, etc. Il contribue à la mise en relation et à l'harmonisation des politiques publiques. Le SCoT sert aussi de cadre aux politiques sectorielles, en particulier celles liées à l'aménagement urbain, à la construction de logements et aux transports locaux.

Compte tenu de sa portée et de sa perspective de long terme, le SCoT fournit peu de détails sur les affectations précises des sols. À l'exception de certains cas particuliers (par exemple la protection des vignobles, de la ceinture maraîchère et des zones de pâturage estival), il n'existe pas d'application stricte et systématique des dispositions du SCoT du Grand Clermont. Ce schéma n'est pas « opposable aux tiers », hormis pour certains types de projets (par exemple : lotissements, zones d'aménagement concerté, réserves foncières de plus de cinq hectares, remembrements et changements d'affectation, autorisations d'implantations commerciales, délivrance de permis de construire pour des structures de plus de 5 000 m<sup>2</sup>). Les dispositions du SCoT doivent être intégrées dans le PLU et les autres plans d'aménagement communal, et être appliquées lors de la délivrance des permis de construire.

*Conformément à la loi, le SCoT doit respecter les principes du développement urbain durable*

Le SCoT s'appuie sur les principes de développement durable formulés par l'État et, plus récemment, par la région. Il s'attaque à des objectifs environnementaux, comme par exemple la promotion de la rénovation urbaine dans les quartiers défavorisés, la maîtrise du développement urbain, la protection des zones rurales ainsi que la préservation des espaces naturels et des paysages. Ces objectifs doivent être mis en adéquation avec les considérations sociales et économiques, comme par exemple la promotion de la diversité sociale et la mise en place d'un panachage viable d'activités économiques au sein du territoire couvert par le SCoT.

Compte tenu de l'importance centrale des objectifs environnementaux, l'élan initial pour le SCoT de l'agglomération de Clermont-Ferrand est venu de plusieurs acteurs locaux – en particulier des élus locaux – désireux de concevoir un plan vert visant à mieux protéger les espaces naturels. Cet objectif était une préoccupation majeure pour les parties prenantes, et il a été choisi comme socle de la restructuration du territoire.

*La configuration spatiale du SCoT repose sur trois sous-ensembles territoriaux distincts*

Le SCoT présente les objectifs et les dispositifs particuliers de la zone de Clermont en matière d'occupation des sols (par exemple : usages urbains, espaces naturels, zones protégées, terres agricoles). Ces affectations des sols sont organisées autour d'un centre urbain relativement dense, encerclé par des terres agricoles et des espaces naturels. La configuration spatiale du SCoT repose sur la coexistence de trois sous-ensembles territoriaux distincts : le cœur métropolitain (principalement la ville de Clermont-Ferrand), de plus petits pôles urbains (appelés « pôles de vie ») et, enfin, les zones péri-urbaines et les zones naturelles protégées organisées autour des parcs naturels régionaux et de l'Allier.

En termes de planification, le choix de ces zones est assez classique pour un SCoT, puisqu'il se fonde sur la différenciation entre plusieurs types d'activités. La plupart des services seront fournis dans les zones urbanisées, les zones industrielles seront préservées et de grandes surfaces seront réservées à l'agriculture péri-urbaine, même si cela entraînera des aménagements dans la ceinture verte. Ce dernier aspect est présenté comme un moyen de raccourcir les chaînes de valeur et promouvoir les produits alimentaires locaux. La majorité des terres restantes continuera d'être consacrée à l'agriculture marchande ou à la couverture forestière ou restera dans tout état naturel adapté à un tourisme de faible intensité.

*Le SCoT préconise une structure spatiale en archipel...*

Le principal objectif du SCoT du Grand Clermont est d'améliorer et de rationaliser l'occupation des sols au niveau local. Il intègre donc la volonté de réduire les mouvements de population du centre urbain vers les autres zones et de garantir des occupations « efficaces » des sols en créant un noyau urbain dense et des niveaux de densité dégressifs dans les zones suburbaines et péri-urbaines. Il s'agit d'une organisation spatiale dite « en archipel », dans laquelle différents « pôles » dotés de fonctions spécifiques coexistent sur le territoire et ont la possibilité de s'urbaniser au fil du temps. Le SCoT reflète le fait qu'il englobe un certain nombre de communes et que chacune d'elles doit pouvoir considérer que le plan lui procure des avantages, mais permet également la mise en place d'une organisation spatiale plus rationnelle. Les pôles précités sont censés fonctionner en réseau, afin de renforcer les liaisons de transport et de limiter les nouvelles constructions dans les zones péri-urbaines. Dans cette optique, un autre but du SCoT est de réduire la surface des nouveaux logements (nombre de mètres carrés par logement) afin de favoriser une plus grande densité dans les localités existantes et de limiter l'expansion urbaine future. Ce dernier objectif risque d'être difficile à atteindre, car il requiert des changements de comportements qui mettent en jeu les normes sociales et les attentes en matière de logement.

En termes chiffrés, le SCoT décrit un objectif de 50 000 habitants supplémentaires à l'horizon 2030, avec, en parallèle, la construction de 45 000 logements<sup>8</sup>. Il vise aussi à modifier la dynamique d'urbanisation qui a prévalu par le passé. Entre 1995 et 2005, 60 % des constructions de logements ont eu lieu au cœur de la métropole, 10 % dans les *pôles de vie* et 30 % dans les zones suburbaines et péri-urbaines. L'objectif du SCoT est de renforcer le cœur de la métropole et les *pôles de vie* en appliquant la répartition suivante : respectivement 70 %, 15 % et 15 % (Grand Clermont, n. d.). Ces dix dernières années, l'agglomération de Clermont-Ferrand a utilisé 1 800 hectares pour se développer, dont 1 100 consacrés à l'habitat (les deux tiers en zone péri-urbaine). Le SCoT recommande une amélioration d'au moins 20 % de l'efficacité foncière, l'objectif étant d'arriver à une densité moyenne de 130 m<sup>2</sup> par logement dans le cœur de la métropole, de 500 m<sup>2</sup> dans les *pôles de vie* et de 700 m<sup>2</sup> dans les zones suburbaines. Bien que ces densités soient clairement présentées comme des objectifs, leur mise en œuvre dépend des communes, car ce sont elles qui délivrent les permis de construire au cas par cas.

*... ainsi que la protection et la valorisation des espaces naturels sur l'ensemble du territoire*

Une autre idée cruciale est apparue au cours de l'élaboration puis de l'adoption du SCoT : celle de distinguer et de valoriser les espaces naturels présents sur l'ensemble du territoire, notamment ceux situés entre l'agglomération urbaine et la chaîne des Puy (tâche confiée au Conservatoire des espaces naturels d'Auvergne). On a notamment souhaité tirer parti des petites parcelles de terre qui n'étaient pas utilisées pour l'agriculture et ne faisaient partie d'aucun espace naturel, mais qui peuvent être valorisées dans un contexte de « nature » (par exemple, un sentier de randonnée). Il existe un nombre considérable de parcelles de ce type dans les zones péri-urbaines, en raison du déclin des activités agricoles dans les zones vallonnées. L'intérêt pour ces espaces et la reconnaissance de leur valeur remontent à la période où l'urbanisation de Clermont a commencé à gagner ses alentours vallonnés, à la fin des années 1990. Une telle urbanisation est perçue comme une menace pour la qualité des paysages locaux, qui ont acquis une plus grande valeur depuis la reconnaissance du territoire par les autorités

nationales et par l'UNESCO. Ces espaces, souvent perçus à tort comme des espaces naturels, sont en réalité le résultat d'une longue exploitation intensive qui leur confère une fonction écologique différente de celle des paysages naturels.

*La participation de la population lors de l'élaboration du SCoT a été faible, mais les principales parties prenantes ont fait entendre leur voix*

Les responsables de l'élaboration du SCoT se sont efforcés de faire participer les populations locales afin de recueillir des points de vue variés et d'obtenir le soutien de l'opinion publique, mais leurs tentatives ont été, en grande partie, infructueuses. Bien que les réunions publiques imposées par la loi aient fait l'objet d'une vaste campagne d'information, la participation a été faible (environ un millier de personnes en tout). La vaste portée géographique du SCoT, et le caractère relativement abstrait d'un débat portant sur l'occupation des sols à très grande échelle l'ont rendu peu digne d'intérêt pour la plupart des habitants de la zone, qui s'intéressent davantage aux aménagements portant sur leur environnement immédiat. Il est beaucoup plus facile de faire participer des professionnels (architectes, responsables politiques et promoteurs immobiliers) que des habitants aux actions locales et à la définition des périmètres d'occupation des sols. Cela étant, en l'absence d'une participation importante de la population, il est difficile d'arguer que le schéma suscite une adhésion locale. Les initiatives visant à comprendre les préoccupations locales en recourant à des modèles mathématiques pour évaluer l'impact de modifications des réseaux de transport à l'échelon local sur l'agriculture, les paysages et le logement sont de maigres substituts par rapport à un contact direct avec la population locale.

Il est intéressant de noter que le projet de SCoT a suscité une opposition, en particulier lors des phases préliminaires. La plupart des critiques concernaient la proposition visant à accroître la densité de l'habitat dans le centre urbain et à limiter le processus de périurbanisation. Des habitants et des groupements locaux étaient opposés à la construction de grands immeubles d'habitation et à la densification, et ils ont plaidé au contraire pour des jardins et des maisons individuelles dans les banlieues. Dans le même esprit, la Chambre d'agriculture a émis un avis négatif sur la première version du projet, qui partait du postulat qu'un pourcentage trop élevé de terres agricoles était en cours d'urbanisation. La Chambre d'agriculture a en effet indiqué que les terres agricoles ne manquaient pas, et que la conversion de davantage de terres n'était pas un problème pour la collectivité. Enfin, certains ont manifesté leur opposition à la construction d'un nouveau contournement routier, destiné principalement aux camions.

Il convient également de noter que lors des phases préliminaires et du lancement du projet, certains responsables politiques locaux ont déploré que le processus de planification de l'occupation des sols sous-estime, à leurs yeux, le rythme de l'urbanisation à venir. Dans le même esprit, plusieurs agriculteurs ont fait part de leur mécontentement face aux perspectives limitées de réaffectation de parcelles agricoles en vue de la construction de commerces ou de logements. En définitive, la croissance de la population dans le périmètre concerné a été inférieure aux prévisions. Le taux d'urbanisation du périmètre couvert par le SCoT n'a pas progressé aussi rapidement que prévu, et la demande de nouveaux logements a été inférieure aux prévisions ; depuis 2008, les surfaces consacrées à la production de logements ont en fait diminué. La participation de la population au processus de planification est très importante, car les schémas devraient se fonder sur les valeurs, les besoins et les attentes de la collectivité, et recueillir l'adhésion de la population. Néanmoins, il existe toujours un risque que les efforts visant à faire participer la population n'aboutissent à des attitudes de type NIMBY

(« Pas de ça chez moi ») ou BIMBY (« Construisez ça chez moi »), ce qui peut nuire aux objectifs globaux d'aménagement du territoire.

Une version révisée du SCoT doit être préparée en 2017 au plus tard. Cela offrira aux habitants de la zone une autre occasion d'exprimer leurs points de vue. Le lobby des agriculteurs et celui des transporteurs routiers, les responsables politiques et les associations de protection de l'environnement, entre autres, participeront au processus. Ces débats permettent de mettre en présence des intérêts variés et, dans l'idéal, de trouver un accord sur des problématiques cruciales, à la lumière de principes robustes en matière de planification. L'adoption du schéma définitif est précédée d'une phase d'élaboration placée sous le signe de la recherche d'un consensus politique et technique. L'issue dépendra toutefois fortement du climat politique. Si la population locale ne considère pas qu'elle puisse avoir une influence sur la prochaine version du schéma, il est peu probable qu'elle prenne une part active à son élaboration.

Si le SCoT offre une vision d'ensemble de l'aménagement du territoire, il ne peut résoudre toutes les problématiques du périmètre considéré, et il a une portée limitée. L'éventail des thématiques qu'il peut aborder est limité par les politiques nationales et par les prérogatives dont disposent les régions et les communes. Le SCoT doit ainsi tenir compte de la réglementation nationale, comme par exemple la procédure relative aux installations classées (ensemble des textes nationaux encadrant l'installation de sites industriels, de transport, de production d'énergie ou de décharge), ou des questions liées aux continuités écologiques. À l'autre extrémité de l'éventail, des structures et schémas de gouvernance (comme le PLU) produisent des effets à l'échelon de la commune.

### ***Le futur plan local d'urbanisme de Clermont-Ferrand***

Pour les communes, le principal document de planification est le plan local d'urbanisme (PLU), qui structure et définit l'occupation des sols pour une période de 10 à 15 ans. Ce plan tient compte des orientations et des objectifs énoncés dans le SCoT et tous les autres schémas et règlements d'aménagement du territoire. Les PLU ont succédé aux plans d'occupation des sols (POS), qui comportaient moins de recommandations, de contraintes et de dispositifs de contrôle.

Le projet d'établissement d'un PLU pour la commune de Clermont-Ferrand a été lancé il y a quelques années par les autorités locales. Le PLU est sur le point d'être parachevé, et il remplacera l'ancien POS. L'année 2016 sera consacrée à une enquête et une consultation publiques, et le nouveau PLU devrait entrer en vigueur en 2017. Il appartient aux autres communes de l'agglomération de Clermont-Ferrand d'élaborer leurs propres PLU.

La principale idée évoquée dans ce plan est de concevoir une ville intelligente, afin de la reconstruire sur son périmètre historique (« construire la ville sur la ville »). Le PLU cherche à densifier l'habitat de manière à éviter l'extension urbaine sur les terres agricoles ou les espaces naturels. Son objectif peut se résumer de la façon suivante : il existe suffisamment d'espace dans la ville pour construire de nouveaux bâtiments d'habitation et de nouvelles infrastructures. Cela étant, la plupart des espaces disponibles proviennent du passé manufacturier de la ville, et étaient utilisés pour la production industrielle. Avant d'être réaffectées à d'autres usages, ces zones de friche doivent être transformées ou réhabilitées. Or, l'administration peut difficilement fournir les financements nécessaires au lancement de ces travaux, et les promoteurs immobiliers locaux rechignent à assumer une telle mission. Il n'existe pas, aujourd'hui, de planification systématique, ni de véritable anticipation quant aux possibilités de



réaménagement de ces friches, même si un certain nombre d'initiatives visant à encourager la construction de logements ont été prises. Pour amorcer la transformation de ces friches, l'une des stratégies employées consiste à favoriser leur occupation à titre temporaire, afin de susciter davantage d'intérêt pour ces espaces et de prouver leur potentiel en termes de vitalité (encadré 2.6).

On voit donc qu'il existe plusieurs obstacles de taille à la réussite de la stratégie adoptée. Le premier est le coût de la reconversion. Les coûts nécessaires pour assainir une parcelle afin de pouvoir y réaliser de nouvelles constructions sont relativement élevés, et les promoteurs immobiliers hésitent à se lancer sur ce type de site en raison d'un certain nombre d'incertitudes, telles que le risque de contraintes archéologiques ou d'insuffisance de la demande future (prix de l'immobilier inférieurs). Par ailleurs, l'incitation à investir est entravée par la complexité du processus d'approbation – avec les nombreuses démarches administratives qui sont requises pour mener à bien un projet de construction, depuis le dépôt de demande de permis de construire au niveau communal ou intercommunal jusqu'à l'obtention des autorisations et la mise en conformité avec le PLU, le PLH, le SCoT et différents types de règles (comme l'avis du service des Domaines). Enfin, et cela n'est pas négligeable, si Clermont-Ferrand considère peut-être que tous les projets d'aménagement futurs devraient avoir lieu à l'intérieur de ses frontières administratives, ce n'est pas l'avis des communes voisines.

Les PLU sont aujourd'hui progressivement remplacés par des PLUi (plans locaux d'urbanisme intercommunaux), qui ont le même objectif mais s'appliquent à une communauté de communes. Plusieurs acteurs locaux sont actuellement intéressés par la mise en œuvre d'un PLUi qui engloberait plusieurs communes autour de Clermont-Ferrand. Cet outil de planification pourrait conférer une plus grande cohérence à la répartition de l'occupation des sols et aux politiques foncières, et favoriser de nouveaux modes de collaboration, notamment entre les secteurs public et privé. Il pourrait également favoriser une meilleure coordination des actions en ce qui concerne l'occupation des sols et sa réglementation sur l'ensemble du territoire local. Cette démarche va dans le même sens que le processus actuel de réduction du nombre d'EPCI et, plus précisément, que la création d'organisations intercommunales chargées de fonctions diverses, dont la gestion des sols. Toutefois, pour que les autres communes soient disposées à coopérer et à aligner leurs politiques sur celles de Clermont-Ferrand, elles doivent tirer des avantages des projets d'aménagement.

#### Encadré 2.6. L'expérimentation par l'occupation temporaire des sols

Trouver des investisseurs pour le réaménagement des friches industrielles peut être une entreprise difficile, et pourtant il est capital de le faire. Les terrains vagues délaissés et inesthétiques nuisent à l'agrément d'une ville et pèsent sur les prix de l'immobilier. Ils peuvent créer au sein d'une localité des zones mortes et renforcer le sentiment d'abandon et de déclin de certains quartiers. Face à ce problème, des mouvements militants – apparus il y a plusieurs décennies – transforment ces espaces, souvent sans l'autorisation des autorités locales. Ces actions non autorisées sont parfois considérées comme de « l'urbanisme insurrectionnel » : le mouvement Green Guerilla a par exemple été le premier, dans les années 1970, à s'approprier des terrains vagues de la ville de New York pour y faire du jardinage urbain (Schmelzkopf, 1995).

Les actions de ces mouvements militants ont souvent évolué vers des pratiques institutionnalisées. Les jardins collectifs appuyés par l'administration locale sont aujourd'hui monnaie courante sur les terrains vagues. Un autre exemple est le « Park(ing) Day » à San Francisco, une initiative lancée en 2005 par un groupe local de militants qui a temporairement pris possession des espaces de stationnement pour organiser des activités de rue. La ville a ensuite adopté le concept et institué un programme intitulé « Pavement to Parks », d'initiative privée, qui a créé plusieurs dizaines d'espaces publics temporaires. Les parcs de skateboard « improvisés » sont un exemple supplémentaire de ce type d'initiative.

### Encadré 2.6. L'expérimentation par l'occupation temporaire des sols (suite)

Pour l'ancien directeur du design urbain de la ville de Londres, le développement des initiatives d'occupation temporaire des sols est « le résultat de la combinaison d'une période économique difficile, de l'émergence d'une nouvelle sorte de culture créative, et de la prépondérance d'une stagnation de la construction immobilière et de l'existence de terrains vagues » (Greco, 2012).

De plus en plus, les administrations locales se montrent favorables à ces initiatives d'occupation temporaire des sols, et travaillent en collaboration avec les citoyens et les entreprises pour faire un meilleur usage des espaces inoccupés, que ce soit pour un événement ponctuel, un festival ou une utilisation à plus long terme impliquant la rénovation de structures bâties. Cette pratique, parfois désignée sous l'appellation de « ville temporaire », « urbanisme tactique » ou « ville éphémère », repose sur l'idée selon laquelle l'aménagement des espaces publics ne passe pas forcément par la mise en œuvre de projets très coûteux. Le terme « temporaire » peut signifier aussi bien quelques jours que plusieurs années. Les initiatives de ce type confèrent à un lieu une image dynamique et peuvent représenter une première étape importante pour encourager des formes d'investissement plus pérennes.

Le cadre réglementaire d'une ville joue un rôle majeur au regard des possibilités qui sont offertes en matière d'occupation temporaire des sols. À Portland, par exemple, grâce à des textes très favorables aux activités liées à la vente de repas, les vendeurs ambulants ont pu occuper des lieux vacants et leur redonner vie, ce qui a constitué une aubaine pour les entreprises locales tout en attirant des visiteurs vers les lieux en question (Southworth, 2014). L'occupation temporaire des sols favorise l'expérimentation. Dans l'ensemble des États-Unis, des adeptes du skateboard ont pris possession de terrains inoccupés (souvent des espaces publics situés sous des ponts) pour y installer des parcs illégaux (c'est le cas du Burnside Park, à Portland, et du Washington Street Park, à San Diego). Dans de nombreux cas, ces structures illégales ont ensuite été adoptées par la population locale et sont devenues des skateparks officiels approuvés par les municipalités : ces occupations temporaires des sols se sont donc inscrites de façon permanente dans le paysage urbain. Bien qu'étant au départ des expérimentations sauvages, ces initiatives se sont avérées bénéfiques et ont finalement été acceptées.

Critère général	Plus propice à une occupation temporaire	Moins propice à une occupation temporaire
Appartenance du terrain	Absence (ou faible efficacité) des investissements publics ou des incitations publiques.	Propriété privée (sauf si inoccupée depuis trop longtemps).
Rôle/influence de la ville	Villes qui déclinent/se développent lentement. Mise en œuvre d'une approche flexible, reposant sur l'expérimentation. Objectifs de progression sociale (inclusion, diversité, accès).	Utilisation d'instruments d'aménagement traditionnels encourageant avec succès l'investissement privé. Villes dynamiques/en expansion. Planification descendante Objectifs uniquement pragmatiques, financiers/économiques.
Climat économique général	Faible intérêt du secteur privé pour un aménagement. Période de changement social et urbain source de stress et de ruptures Exploitation d'une période incertaine de transition.	Vif intérêt du secteur privé pour un aménagement. Période plus stable et prévisible. Probable réaménagement imminent.
Potentiel d'aménagement du lieu	Terrain ou structure inoccupés de longue date. Terrain inoccupé/structure à l'abandon. Zone présentant un risque élevé de déclin et de « contagion ». Entreprises ou investisseurs relevant probablement du secteur non lucratif et disposant de peu de capitaux. Petite échelle. Reliquats de parcelles ; zones fragmentaires et circonscrites. Haute valeur d'usage. Zones à réaménager afin d'attirer de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises. Dynamisme de la collectivité/des habitants/des associations à but non lucratif/des petits investisseurs.	Terrain inoccupé depuis peu, très susceptible d'être réaménagé rapidement. « Terrain sous-utilisé » (en attente d'un aménagement planifié). Zones de stabilité. Promoteurs privés, grandes entreprises et « dispositifs d'expansion » municipaux. Grande échelle. Zones étendues et continues. Plus forte valeur d'échange. Quartiers touristiques centraux et réputés. Intérêts privés descendants.

## Encadré 2.6. L'expérimentation par l'occupation temporaire des sols (suite)

Critère général	Plus propice à une occupation temporaire	Moins propice à une occupation temporaire
Utilisations possibles du terrain	Manifestations/programmes. « Contenu immatériel ». Volonté/nécessité de rompre avec les environnements monofonctionnels. Volonté de favoriser/créer de nouvelles significations, fonctions, identités et relations pour/sur un lieu donné. Volonté de tester des idées inhabituelles ou pouvant donner lieu à controverse. Volonté de montrer les possibilités offertes par l'investissement dans certains usages/espaces. Utilisations « tactiques », transgressives et sauvages, souvent de la part d'individus appartenant à des catégories socioéconomiques marginalisées et des sous-cultures (par exemple, des squatteurs, des skaters, des artistes émergents, etc.) (De Certeau, 1984).	Infrastructure fixe, bâtiments. Bâti non modifiable. Environnement déjà multifonctionnel et varié. Zones plus sûres et stables. Solutions et utilisations ayant fait leurs preuves. Utilisations « stratégiques » approuvées s'adressant à des catégories socioéconomiques préférées/privilégiées/majoritaires (De Certeau, 1984).

Source : Németh, J. et J. Langhorst (2014), « Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land », *Cities*, vol. 40, pp. 143-150.

À Cleveland, ville qui se vide de ses habitants (près d'un millier d'habitations sont démolies en moyenne chaque année), le problème des terrains laissés vacants se pose de façon pressante. En collaboration avec le collectif Cleveland Urban Design Collaborative de l'Université d'État de Kent (KSU), les autorités municipales ont créé le guide « Vacant land re-use pattern book » (2009) à l'intention des individus et des groupements souhaitant entreprendre des projets sur des terrains vides. Ce livret fournit des estimations de coûts pour les différents types de projets ainsi que l'accès à des données et des cartes des terrains inoccupés, pour que les lecteurs puissent repérer les lieux disponibles et les mettre en lien avec d'autres sites vacants. Dans leur analyse des pratiques de cet ordre, Németh et Langhorst (2013) énoncent les conditions applicables à une bonne occupation temporaire des sols (voir le tableau ci-dessus).

Comme le notent Németh et Langhorst (2013), les aspects ayant trait à la responsabilité sont à prendre en compte, et l'occupation temporaire des sols n'est pas toujours souhaitable ou réalisable. Sa faisabilité dépend en grande partie de la compatibilité des usages envisagés avec le voisinage, de l'identité du propriétaire du terrain, des structures qui y sont construites et des questions de responsabilité soulevées par les activités qui sont prévues. Cela étant, en encourageant l'occupation temporaire de terrains vacants – et en élaborant des lignes directrices et des critères à respecter –, les villes peuvent, en collaboration avec les groupements et les individus, déterminer ce qui marche et comment l'occupation des sols peut évoluer, et créer des espaces dynamiques susceptibles, soit de perdurer, soit de changer d'affecter au fil du temps.

Sources : Greco, J. (2012), « From Pop-Up to Permanent », *Planning*, vol. 78, n° 9, pp. 15-18 ; Németh, J. et J. Langhorst (2014), « Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land », *Cities*, vol. 40, pp. 143-150 ; Schmelzkopf, K. (1995), « Urban community gardens as contested space », *Geographical Review*, vol. 1, pp. 364-381 ; Southworth, M. (2014), « Public Life, Public Space, and the Changing Art of City Design », *Journal of Urban Design*, vol. 19, n° 1, pp. 37.

### *L'établissement d'une présence régionale par l'intermédiaire du pôle métropolitain*

En 1988, la région a commencé à travailler à une idée de zone métropolitaine reposant principalement sur l'agglomération de Clermont-Ferrand. Cette initiative a suscité des réactions très négatives de la part de l'ensemble des territoires de la zone, et en particulier des grandes villes. La région a donc abandonné ce projet, et l'idée est restée en suspens jusqu'en 2004, quand, dans le cadre d'une initiative nationale de la DATAR,

le commissaire de massif a demandé à la région de répondre au nouvel appel national en faveur de la création d'accords métropolitains. Clermont-Ferrand a répondu à cet appel en concertation avec Le Puy, Aurillac et Vichy, et a tenté d'élaborer une politique générale pour l'ensemble de la zone.

L'idée d'établir une structure plus vaste que les zones locales (urbaines ou rurales) traditionnelles grâce à une collaboration entre différents pôles a continué à faire son chemin, et le projet de pôle métropolitain Clermont Vichy Auvergne a finalement été lancé en 2011, puis concrétisé en 2013. Comme indiqué précédemment, la nouvelle entité est beaucoup plus étendue que le SCoT du Grand Clermont, puisqu'elle intègre le SCoT de Vichy et l'intercommunalité de Thiers, ainsi que diverses zones rurales (sur le plan géographique, de Vichy à Brioude). La nouvelle entité devrait également, à l'avenir, englober la ville de Thiers. L'objectif est de faire face au caractère de plus en plus métropolitain de la zone et d'améliorer son image publique, tant au sein de la nouvelle région qu'au-delà.

En France, la possibilité de créer des pôles métropolitains a été instituée en 2010 par une loi facilitant la collaboration entre les grandes agglomérations urbaines situées à proximité les unes des autres. Les pôles métropolitains sont créés sur la base d'un accord entre différentes communes ou intercommunalités ; ils permettent de mener des actions collaboratives par l'intermédiaire d'un nouvel établissement public mis en place conjointement par les diverses administrations locales. Ces pôles sont des entités à vocation spéciale, dotées d'un mandat restreint ainsi que de ressources humaines et financières limitées. Ils sont conçus pour faciliter la définition de stratégies conjointes et pour coordonner l'action des communes ainsi associées.

La loi MAPTAM de 2014 a entraîné la création en France de plusieurs métropoles nouvelles, y compris celles de Lyon et de Grenoble dans la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes (créée début 2016). À Clermont-Ferrand, cette évolution est perçue comme risquant de faire naître, entre les métropoles de la nouvelle région, une concurrence qui sera préjudiciable aux communes de l'ancienne région Auvergne, à moins qu'elles ne trouvent une façon de s'associer pour accroître leur poids économique et démographique.

Le pôle métropolitain Clermont Vichy Auvergne poursuit aujourd'hui cinq grands objectifs :

- préserver et tenter de renforcer les atouts économiques de son territoire – aussi bien en matière d'industrie qu'en matière d'agriculture et de services –, mais aussi améliorer les performances de son université et de son système éducatif ;
- accroître et préserver la mobilité et la connectivité entre les différents pôles ;
- développer les activités liées au sport et améliorer leur visibilité extérieure ;
- étoffer et rationaliser les activités culturelles (adopter par exemple une politique coordonnée en ce qui concerne les opéras locaux) ;
- instituer une gouvernance conjointe de l'Allier et mettre en place de nouveaux corridors verts le long de ses rives.

Les objectifs 1, 2 et 5 sont clairement liés à l'instauration d'une politique d'occupation des sols coordonnée à l'échelon local entre les diverses autorités et parties prenantes. Le premier objectif implique la nécessité de conserver des terres pour les activités agricoles et industrielles, ainsi que d'essayer de contrer la menace d'un développement économique uniquement résidentiel ou touristique. Le deuxième objectif

suppose la construction de routes et de voies ferrées, mais aussi l'aménagement de l'espace et l'extension de l'habitat au sein de la zone métropolitaine. La construction d'un grand nombre de maisons individuelles entraînerait une augmentation des surfaces urbanisées. L'urbanisation actuelle le long des principaux axes de transport présente le risque d'accroître le phénomène de congestion. Enfin, le cinquième objectif fait clairement référence au projet d'aménagement des berges de l'Allier, ainsi qu'à la protection des ressources naturelles et des espaces verts. Il a également à voir avec le développement d'aménités pour le tourisme et les loisirs, ainsi que d'aménités récréatives à l'intention de la population urbaine.

Ce pôle métropolitain est une sorte de laboratoire permettant la collaboration entre plusieurs intercommunalités et organes publics autour d'un projet commun. Si les objectifs précités peuvent paraître peu ambitieux et terre-à-terre, cela est dû en partie à la portée limitée des actions pouvant être engagées par un pôle métropolitain dans le cadre du droit français.

L'un des principaux défis, pour cette nouvelle structure, consistera à favoriser des relations plus constructives entre la zone urbaine de Clermont et les autres communes et de collaborer avec elles, en particulier sur les questions ayant trait à l'occupation des sols. Plus que cela, c'est la collaboration avec Vichy qui est en jeu, de même que la possibilité de parvenir à un accord global entre les villes, les petits pôles urbains, les zones péri-urbaines et les zones rurales pour ce qui concerne la gestion conjointe des biens publics locaux tels que l'eau et les paysages. Le rôle de la ville de Clermont-Ferrand est, à cet égard, difficile. Si cette ville constitue le noyau du tissu urbain, elle doit aussi tenir compte des intérêts des autres parties et éviter de se voir reprocher d'essayer d'attirer à elle toutes les sources de financement et toutes les possibilités. Il est, par exemple, de la plus haute importance de créer des emplois dans les autres zones du pôle métropolitain et de consacrer des fonds à l'élaboration de plans d'urbanisme justes et bien conçus, en communiquant sur le sujet avec les différents représentants de la zone d'influence de Clermont. Ce problème est accentué par les tensions qui persistent entre les différentes communes.

L'objectif de coopération au sein du pôle métropolitain est capital dans le contexte de la fusion des deux régions et de la concurrence accrue en provenance des deux métropoles de la nouvelle région (Lyon et Grenoble). C'est là le deuxième enjeu majeur pour la zone. Compte tenu du développement croissant des villes de Lyon et de Grenoble, l'agglomération de Clermont doit mettre au point une stratégie coordonnée et définir des objectifs précis pour l'avenir si elle ne veut pas être éclipsée par les deux autres agglomérations de la nouvelle région, qui sont de taille plus importante qu'elle. La question de la spécialisation future est cruciale : quels grands types d'activités faudra-t-il privilégier ? La décision qui sera prise à cet égard devra tenir compte des ressources et des compétences de l'agglomération de Clermont-Ferrand et du nouveau pôle métropolitain, mais aussi prendre en considération celles qui sont présentes dans le reste de la nouvelle région, en particulier à Lyon et à Grenoble. Ces choix auront une influence considérable sur les décisions futures en matière d'occupation des sols. Une autre question très importante est celle de l'ouverture de Clermont à la région et au reste du monde.

D'un autre côté, cette nouvelle région plus vaste pourrait être riche de possibilités pour le pôle métropolitain. Depuis son siège lyonnais, la région pourrait décider de déléguer davantage de responsabilités aux zones métropolitaines, dont la Métropole Clermont Vichy Auvergne. Le pôle métropolitain pourrait ainsi se voir confier des

responsabilités plus importantes qu'aujourd'hui. Cela reste toutefois une simple hypothèse, car la structure de la nouvelle administration de la région n'est pas encore bien définie, pas plus que le degré de soutien local à l'attribution d'un rôle plus important au pôle métropolitain.

Le pôle métropolitain Clermont Vichy Auvergne ne jouera qu'un rôle mineur dans la planification et la gouvernance régionale, en raison de ses compétences institutionnelles restreintes et de son champ d'action limité par les instruments de gouvernance préexistants (tels que le SCoT, les PLU ainsi que les règles/lois nationales ou européennes) précédemment évoqués. Le pôle doit aussi, à une échelle très locale, tenir compte des restrictions imposées par le SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire), document qui fixe les grandes lignes de l'occupation des sols au niveau local (par exemple en ce qui concerne les transports, l'urbanisme et les espaces naturels) et du développement durable au niveau régional. Le SRADDT, qui a été établi en 2011, part pour la première fois du principe que, bien que la région Auvergne soit un territoire essentiellement rural, elle est également confrontée aux conséquences négatives d'une urbanisation croissante – principalement à Clermont-Ferrand –, et que ces conséquences se font sentir non seulement sur cette ville, mais aussi sur les autres communes de la région.

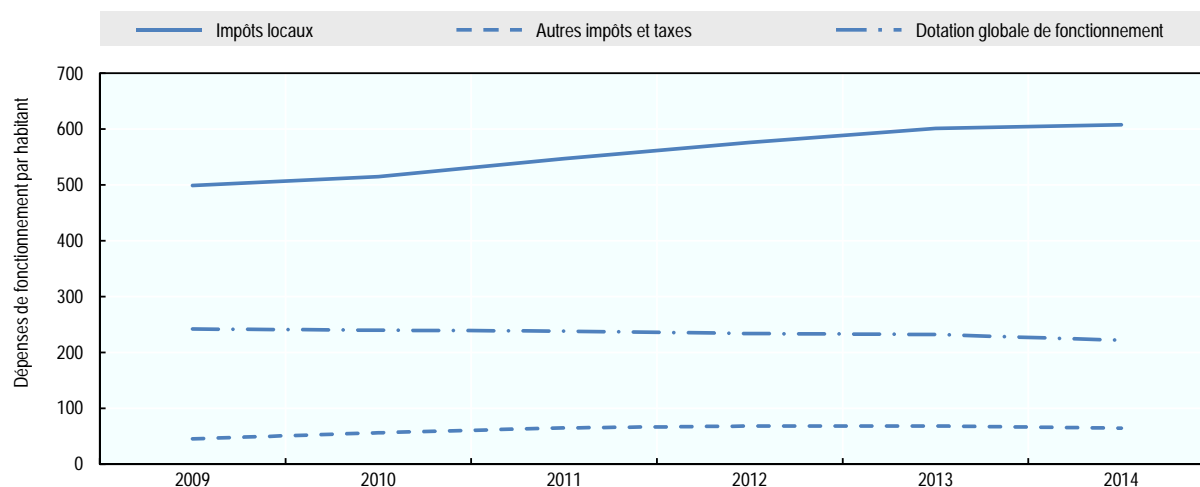
Pour finir, le cadre dans lequel s'inscrit l'aménagement du territoire va fortement évoluer à brève échéance, sous l'effet à la fois de la création de la nouvelle région et de la mise en place du nouveau SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), qui confère à la région de nouvelles responsabilités, comme par exemple la gestion des décharges. L'administration de la nouvelle région devra par ailleurs nouer des rapports avec deux organismes nationaux de gestion foncière qui sont présents au niveau régional. Le premier est l'EPFL (établissement public foncier local), qui est chargé de constituer des réserves foncières en vue de l'occupation future des sols en exerçant un droit de préemption sur les transactions foncières (grâce à un budget actuel d'environ 140 millions EUR au niveau local). Le second est la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural), qui possède également un droit de préemption sur l'achat de terres agricoles ou de terrains situés en zone rurale.

### ***Régime fiscal local***

Si les pratiques en matière d'occupation des sols sont, bien sûr, façonnées par les plans adoptés en la matière, les instruments et les incitations et désincitations à caractère fiscal sont tout aussi influents. Certains instruments fiscaux peuvent orienter ou préserver certaines formes d'occupation des sols ; c'est le cas par exemple des taxes agricoles spéciales visant à conserver les terres agricoles dans leur fonction, des primes à la densité pour les nouveaux aménagements respectant un certain seuil de densité, ou des incitations fiscales et des subventions accordées en cas de réhabilitation de friches industrielles. Au-delà des instruments fiscaux ciblés, le régime fiscal général peut aussi avoir une influence sur les décisions qui sont prises par une municipalité en matière d'occupation des sols. Les administrations locales, qui sont contraintes de compter dans une large mesure sur leurs ressources propres pour financer leurs programmes, leurs services et leurs infrastructures, peuvent être tentées d'attirer de nouveaux habitants ou de nouvelles entreprises pour renflouer leurs caisses en période de diminution des autres ressources. Elles peuvent aussi décider, face à une situation budgétaire difficile, de réduire leurs dépenses ou d'augmenter leurs impôts ou d'autres sources de recettes.

Comme de nombreuses municipalités françaises, Clermont-Ferrand connaît de plus en plus ce type de contrainte. La contribution des impôts locaux aux dépenses de fonctionnement s'est accrue de 24 % entre 2009 et 2014, et la contribution de la catégorie « autres impôts et taxes » a grimpé de 46 %. En 2014, les impôts locaux représentaient 44.6 % du budget de fonctionnement total de Clermont-Ferrand, contre 40 % en 2009. En revanche, sur la même période, la part de la dotation globale de fonctionnement a reculé de 7 %.

Graphique 2.8. Contribution des impôts locaux aux dépenses de fonctionnement, par habitant, commune de Clermont-Ferrand (2009-14)



Note : Corrigé de l'inflation (IPC), année de référence 2007.

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l'économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).

Comme le montre le tableau ci-dessous, les taux pratiqués pour les trois principales catégories d'impôts locaux se sont accrus entre 2009 et 2014 (tableau 2.4). C'est pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (ou TFPNB) que la hausse a été la plus élevée (presque 5 % sur l'ensemble de la période)<sup>9</sup>. Cette taxe s'applique par exemple aux carrières, mines et tourbières, aux étendues d'eau, marais et marais salants, aux sols des propriétés bâties, bâtiments ruraux, cours et dépendances, aux sols occupés par les chemins de fer, aux terrains de golf sans constructions, etc. La liste des exonérations – temporaires et permanentes – de cette taxe est longue (Service public, 2016). La contribution totale de la TFPNB est très faible (moins de 1 % des recettes tirées des impôts locaux) en raison de la faible valeur estimée des terrains non bâtis. Bien conçues, les taxes foncières et autres redevances telles que l'impôt sur les plus-values peuvent permettre d'atteindre certains objectifs en matière d'aménagement du territoire, comme par exemple un développement plus compact (pour des exemples, voir l'encadré 2.7).

Tableau 2.4. Taux des impôts locaux, Clermont Ferrand (2009-14)

Type d'impôt	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation (y compris la THLV)	17.5 %	17.9 %	18.3 %	18.7 %	19.1 %	19.1 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	21.7 %	22.1 %	22.7 %	23.2 %	23.6 %	23.6 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	53.2 %	54.2 %	55.6 %	56.8 %	57.8 %	57.8 %

Note : La THLV désigne la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l'économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).

### Encadré 2.7. Concevoir les impôts et prélèvements fonciers de façon à éviter l'étalement urbain

Mieux différencier l'imposition foncière afin de privilégier certains types d'aménagements peut en faire un instrument efficace pour orienter l'occupation des sols. En modifiant le prix relatif d'un bien immobilier, les taxes foncières peuvent avoir une influence sur un certain nombre de décisions relatives à la mise en valeur, la taille et l'emplacement du bien – et, à terme, sur l'intensification de l'étalement urbain ou son ralentissement (Deskins et Fox, 2010). Si la différenciation de l'imposition foncière peut avoir une influence sur l'occupation des sols, le fait d'utiliser l'imposition foncière à cet effet doit d'accompagner de précautions : les taxes doivent être définies de façon claire, afin de ne pas être utilisées pour accorder un traitement de faveur à des promoteurs et des propriétaires fonciers ayant des accointances dans le milieu politique. Elles doivent également être conçues avec soin, afin que les individus ne puissent pas contourner le système, par exemple en cachant la véritable utilisation d'un bien. La lutte fiscale contre l'étalement urbain passe, en priorité, par les actions suivantes :

- Mettre fin aux dispositifs favorisant les maisons individuelles plutôt que les appartements, car ils incitent à une plus faible densité d'aménagement. Un exemple d'incitation perverse est l'application d'un taux d'imposition plus faible à une maison individuelle qu'à un type d'habitation de même valeur mais plus dense (Haveman et Sexton, 2008).
- Taxer la valeur du terrain, et non le bien immobilier. Lorsque les impôts fonciers sont calculés sur la base de la valeur du terrain plutôt que sur celle des bâtiments ou des autres mises en valeur du terrain, les propriétaires du bien sont incités à utiliser le terrain de la manière la plus rentable possible. Remplacer la taxe foncière traditionnelle par une taxe sur la valeur foncière – ou par une taxe mixte combinant un taux élevé pour la valeur du terrain et un taux plus faible pour les bâtiments ou autres aménagements (comme le font certaines municipalités de l'État de Pennsylvanie, aux États-Unis) – pourrait encourager les projets d'aménagement dans les centres urbains.

Des taxes ou redevances sur les aménagements peuvent aussi permettre de décourager l'étalement urbain et de financer les infrastructures. Une redevance sur les aménagements est prélevée une seule fois auprès des promoteurs, et sert à financer les frais d'équipement associés à l'expansion provoquée par le projet d'aménagement ou, dans certains cas, de réaménagement. Cette redevance est prélevée sur les chantiers autorisés par la mairie, et les fonds collectés doivent financer les infrastructures rendues nécessaires par le projet. Lorsqu'elle reflète véritablement le coût des prestations, la redevance d'aménagement peut compléter les instruments de planification en orientant les projets d'aménagement non pas vers des zones entraînant des coûts élevés, mais vers d'autres zones moins coûteuses (Tomalty et Skaburskis, 2003). Les politiques de tarification peuvent aussi être un outil de planification efficace, car « elles impliquent directement les promoteurs, elles les conduisent à accepter tous les coûts d'un projet, elles intègrent – et rendent publique – la nécessité de compenser les coûts externes du projet d'aménagement par une augmentation du prix du terrain, et elles permettent de recueillir des fonds pour financer le développement des infrastructures et les programmes d'indemnisation » (Skaburskis, 2003). À Copenhague, par exemple, l'extension du réseau du métro a été financée grâce à des redevances prélevées sur l'aménagement du quartier d'Ørestad (OCDE, 2009).

Lorsque la forme et la densité urbaines ne sont pas pleinement prises en compte dans la redevance d'aménagement, une distorsion se produit sur le marché, qui peut entraîner une affectation inefficace des ressources (GTA Task Force, 1996). Pour produire l'effet requis, la redevance d'aménagement doit être différenciée en fonction du lieu, afin de refléter les différences qui existent au niveau du coût des infrastructures. Le coût des prestations peut varier d'un site à un autre, pour au moins trois raisons (Tomalty et Skaburskis, 1997). La première est l'éloignement du projet d'aménagement par rapport aux installations de base. Par exemple, un projet d'aménagement éloigné de l'usine de traitement des eaux existante pourra nécessiter l'installation d'une nouvelle station de pompage. Dans ce type de cas, la redevance d'aménagement devra, dans un souci d'efficacité, être majorée. La deuxième raison est que, en cas d'aménagement nodal ou intercalaire, l'infrastructure existe déjà, ce qui signifie que les coûts d'infrastructure sont plus faibles. La troisième raison est que le niveau des prestations peut varier selon les projets (par exemple, la consommation d'eau des ménages ou la production de déchets). Quelle que soit la raison des différences de coûts, il faut, pour que l'occupation des sols soit efficace, que les projets entraînant des dépenses d'infrastructure plus importantes pour la ville se voient imposer des redevances d'aménagement plus élevées que ceux impliquant des coûts plus faibles.



### Encadré 2.7. Concevoir les impôts et prélèvements fonciers de façon à éviter l'étalement urbain (suite)

Comme le note Blais (2010), outre le fait qu'elles devraient varier en fonction du lieu, ces redevances devraient aussi être adaptées à la densité et au type de projet, afin d'éviter que les zones générant de faibles coûts financent celles aux coûts plus élevés, que les petites parcelles financent les grandes, et que les petites unités d'habitation financent les grandes.

Les redevances fixées en fonction de la zone permettent aux municipalités d'adapter le montant de la redevance aux dépenses d'infrastructure imposées à la ville par chaque zone. Une redevance uniforme revient à subventionner les occupations des sols peu efficaces, les projets d'aménagement sources de fortes dépenses bénéficiant des redevances versées dans le cadre des projets moins coûteux. Force est de constater que, dans la pratique, de nombreuses villes ne tirent pas parti des redevances d'aménagement pour favoriser une expansion verte.

Le mode de calcul de la redevance peut également susciter des problèmes. Dans la province de l'Ontario, par exemple, les municipalités sont uniquement autorisées à facturer les dépenses d'infrastructure pour des prestations qui sont déjà assurées par la ville, et uniquement pour un niveau des prestations ne dépassant pas le niveau moyen des prestations fournies sur les dix dernières années. À titre d'exemple, si une municipalité décide d'encourager un développement compact en enrichissant l'offre de transports publics, la redevance d'aménagement ne peut pas servir à financer les coûts correspondant à l'élévation du niveau de service. Le problème est que ces dispositions, qui ont été prises pour éviter que les promoteurs soient obligés de payer pour des prestations de grand standing (c'est-à-dire des prestations d'un niveau supérieur à celui dont bénéficiaient les résidents existants), ne permettent pas aux municipalités de récupérer les frais engagés en matière de transport (OCDE, 2010).

Source : OCDE (2013a), « Green Growth in Cities », *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264195325-en>.

Sources citées : Deskins, J. et W. Fox (2010), « Measuring the Behavioral Responses of the Property Tax », in R. Bahl, J. Martinez-Vazquez et J. Youngman (dir. pub.), *Challenging the Conventional Wisdom of the Property Tax*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts ; Haveman, M. et T.A. Sexton (2008), « Property Tax Assessment Limits: Lessons from Thirty Years of Experience », Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts ; Tomalty, R. et A. Skaburskis (1997), « Negotiating Development Charges in Ontario: Average Cost versus Marginal Cost Pricing of Services », *Urban Studies*, vol. 34, n° 12 ; Skaburskis, A. (2003), « Planning City Form: Development Cost Charges and Simulated Markets », *Planning Practice and Research*, vol. 18, n° 2 ; OCDE (2009), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060036-en> ; Blais, P. (2010), *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy, and Urban Sprawl*, UBC Press, Vancouver, Colombie-Britannique ; OCDE (2010), *OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada 2009*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079410-en>.

## Principaux défis et principales possibilités

L'aménagement du territoire et la planification de l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont se caractérisent surtout par la volonté de gagner en efficacité et en efficacité, de manière à trouver un équilibre entre les besoins liés à l'urbanisation (et, en particulier, à la périurbanisation) et ceux liés à l'agriculture et aux espaces naturels. Ensemble, les administrations locales ont manifesté, à la fois par le SCoT et par leur projet métropolitain, leur volonté d'accroître la population locale. En cas de réussite, cela nécessitera la construction de logements, afin de maintenir le dynamisme de la zone et de faire contrepoids à l'attraction exercée par des métropoles de plus grande taille, en particulier Lyon. On voit donc que la gouvernance et l'encadrement de l'occupation des sols sont aussi bien un projet politique qu'une réaction à des conditions sociales et économiques, ainsi qu'au caractère urbain ou rural des territoires. L'examen, dans les sections précédentes, des objectifs de la zone en matière d'aménagement du territoire a mis en lumière plusieurs grands défis et possibilités qui sont examinés tour à tour ci-après.

### *Les défis en matière d'occupation des sols*

*À Clermont-Ferrand, la planification de l'occupation des sols soulève, à de nombreux égards, les mêmes questions que dans l'ensemble des pays de l'OCDE*

Malgré plusieurs spécificités, la zone métropolitaine de Clermont-Ferrand présente des similitudes notables avec des centaines de villes comparables, en France et dans d'autres pays de l'OCDE. Il s'agit d'une agglomération de taille moyenne, dotée d'un cœur dense et de ceintures suburbaines rapprochées, et où les relations entre les administrations locales peuvent être compliquées, au sein d'un environnement majoritairement agricole ou naturel, avec une vive concurrence et des tensions dans le domaine de l'occupation des sols et de l'aménagement de l'espace. Parce que les fusions de communes sont rares en France, et parce que toutes possèdent les mêmes droits et les mêmes pouvoirs, les administrations locales s'efforcent de régler ces problèmes en s'associant et en élaborant un schéma commun d'aménagement du territoire (le SCoT).

Comme de nombreuses autres villes, Clermont-Ferrand essaie de lutter contre un phénomène d'étalement urbain qui se produit, en grande partie, en dehors de son territoire. Si le rythme d'urbanisation est assez régulier, il est en revanche plus lent que ce qui était prévu par le SCoT actuel. Malgré la volonté d'accroître la densité de la ville intramuros, les phénomènes de suburbanisation et de périurbanisation poursuivent sur leur lancée, et paraissent difficiles à stopper (encadré 2.8). D'un autre côté, bien que les anciens sites industriels du centre-ville offrent des possibilités d'aménagement, le processus de reconversion n'est pas facile à gérer, à cause du coût de la dépollution des sols et du risque de contraintes archéologiques.

La périurbanisation est l'une des caractéristiques les plus courantes des agglomérations modernes de toutes tailles. À Clermont-Ferrand, ce phénomène entraîne les conséquences habituelles, parmi lesquelles : la conversion de bonnes terres agricoles ; l'intensification de la concurrence entre les différentes formes d'occupation des sols (logements, infrastructures municipales, routes et voies ferrées, usines, espaces naturels, zones de loisirs et exploitations agricoles) ; des risques associés à une moindre infiltration des eaux d'orage et à la pollution de l'eau ; la concentration de l'urbanisation le long des principaux axes routiers ; la difficulté croissante à mettre en place des transports publics dans des zones d'habitation peu denses ; enfin, un fossé ressenti entre les populations des banlieues et celles des centres urbains. Cela étant, à Clermont-Ferrand comme dans d'autres zones urbaines, de nombreux ménages semblent avoir une nette préférence pour un habitat dispersé, par opposition à l'approche compacte préconisée par les urbanistes et les responsables municipaux. Comme nous l'avons vu, cet habitat dispersé entraîne un certain nombre de coûts et d'externalités, notamment des coûts environnementaux liés aux déplacements domicile-travail et des coûts budgétaires supportés par la municipalité pour étendre les infrastructures aux zones péri-urbaines et les desservir.

Une autre conséquence du processus de périurbanisation est l'apparition de conflits différents à la lisière de la ville et dans les banlieues (Mann et Jeanneaux, 2009). Certains d'entre eux sont dus aux externalités qui accompagnent la recherche de profit de certains propriétaires fonciers partisans du BIMBY (« Construisez ça chez moi ») et désireux de subdiviser leur jardin et d'y accueillir des constructions, ce qui suscite l'opposition de leurs proches voisins. Dans la plupart des cas, cependant, les conflits surviennent à une échelle géographique de plus grande ampleur, lorsque l'on envisage de modifier l'affectation de parcelles de terrain plus étendues, avec des conséquences sur un territoire beaucoup plus vaste et pour un nombre d'habitants beaucoup plus élevé.

La concurrence entre divers modes possibles d'occupation des sols, ou la combinaison de plusieurs modes d'occupation sur des zones voisines, peut également susciter des conflits entre les utilisateurs actuels ou potentiels sur les sujets suivants : construction de logements, préservation de l'agriculture, décharges ou installations classées, protection des ressources aquifères, risques de réduction de l'infiltration des eaux, etc. Des conflits peuvent aussi éclater dans les zones rurales entre les individus souhaitant conserver les activités traditionnelles et ceux qui aspirent à d'autres activités, comme le tourisme. Pour citer un exemple, « en Auvergne, il y a des gens qui veulent préserver l'économie traditionnelle de la région, qui repose sur la production de fromage, et qui voient dans le développement du tourisme une menace pour ce mode de vie traditionnel » (Oliver et Jenkins, 2003).

#### Encadré 2.8. Lutte contre l'étalement urbain : la règle française des « 15 km »

Soucieuse d'endiguer l'étalement urbain, la France a institué en 2000 la règle des « 15 km ». Cette règle prévoit que toute commune *non* couverte par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) et située à moins de 15 km de la limite extérieure d'une agglomération urbaine perd le droit d'établir un plan d'urbanisme et de délivrer des permis de construire. Le SCoT est un schéma intercommunal en application duquel les municipalités s'engagent à mener un aménagement coordonné et conjoint. Cette règle a très fortement incité les municipalités à se joindre à un SCoT, mais elle n'a pas suffi à faire cesser l'étalement urbain. Une note du gouvernement datant de 2014 indique que seul 20 % du territoire français est actuellement couvert par un SCoT opposable, et que la couverture géographique des schémas ne correspond pas étroitement aux zones de croissance démographique. Par ailleurs, l'extension des zones industrielles et commerciales a continué à contribuer à l'étalement urbain. Par conséquent, malgré la mise en place par l'État de ce nouveau schéma global et coordonné intégrant mieux les questions de logement, d'urbanisme et de transports, le taux de couverture par un tel schéma progressait lentement, et l'urbanisation en sauts de puce se poursuivait rapidement.

En 2010, la règle des « 15 km » a été étendue à un plus grand nombre de communes. De même, en 2013, elle a été étendue aux communes situées à proximité des villes de 15 000 habitants. D'ici 2017, toutes les communes devront être couvertes par un SCoT, et si elles ne le sont pas, aucune nouvelle construction n'y sera autorisée. Cela veut donc dire qu'en 2017, toute la France sera concernée par le principe d'urbanisation limitée. Il s'agit d'une évolution très prometteuse.

*Source* : Ministère du logement et de l'égalité des territoires (2014), « Renforcement du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, Loi Alur », mai 2014.

#### *De nouveaux besoins pour de nouveaux usages : l'agriculture près des villes, le tourisme, les exigences environnementales*

La révolution actuelle autour de la notion de ville habitable et autour de ses fonctions multiples est avant tout la conséquence d'un changement progressif de comportement de la part des habitants des villes. Le XXI<sup>e</sup> siècle se caractérise par une préoccupation croissante des populations locales pour différentes dimensions de leur qualité de vie qui ne peuvent être satisfaites que partiellement dans la ville elle-même. Cela concerne par exemple l'accès à des espaces naturels et des espaces de loisirs, une production agricole à proximité des villes pour une consommation locale et un éventail de choix en matière de logements (englobant aussi bien des logements dans des zones urbaines compactes que dans des banlieues plus aérées). Les urbains ont, de plus en plus, le sentiment qu'il est nécessaire de réserver des terres à ces usages dans la zone d'influence des villes, et de concevoir des politiques d'occupation des sols axées sur une organisation des terrains disponibles tenant compte des besoins au sens large de la population urbaine.

Cela étant, les intérêts urbains ne sont pas le seul aspect pris en compte dans la planification de l'occupation des sols. En France, le principe de démocratie locale s'est

traduit par l'indépendance de chaque commune, et par la possibilité pour chacune d'élaborer un plan d'occupation des sols qui réponde le mieux à ses besoins, pour autant qu'il respecte les textes adoptés par les administrations de rang supérieur. Or, l'ambition des résidents des communes rurales ne consiste pas nécessairement à faire de leur territoire un lieu de détente pour les habitants de la ville voisine. Lorsque plusieurs communes situées à proximité les unes des autres ont des objectifs différents, il est nécessaire de mettre en place un mécanisme permettant de régler les incompatibilités et les chevauchements au niveau des objectifs qu'elles nourrissent en matière d'occupation des sols, entre autres.

Les structures de gouvernance multi-niveaux sont au cœur des décisions qui sont prises en matière d'occupation des sols, y compris les changements d'affectation et la réorganisation des terres. Comme l'illustre amplement l'exemple du Grand Clermont, les différents textes législatifs et réglementaires adoptés par les autorités locales et nationales, ainsi que les textes et décisions en matière de zonage découlant d'initiatives de l'UE (par exemple, les ZNIEFF ou les corridors verts et bleus) structurent les relations entre les niveaux d'administration et assurent une cohérence entre toutes ces contraintes institutionnelles et entre les différents échelons décisionnels. L'inconvénient est qu'il faut s'accommoder des nombreux documents de planification et des multiples structures de gouvernance qui les accompagnent. Cette complexité croissante entraîne de réels problèmes de gestion de l'occupation des sols pour toute commune, de quelque taille que ce soit, au sein de son territoire comme en dehors. Ces problèmes sont particulièrement aigus pour les communes de petite taille, qui ont des capacités restreintes, et notamment des conseillers municipaux à temps partiel et un nombre limité d'agents spécialisés.

*Parallèlement, les caractéristiques géographiques de Clermont-Ferrand et sa perte d'influence au niveau régional sont des défis particulièrement difficiles à relever*

Certains des problèmes couramment rencontrés par la plupart des villes de taille moyenne sont, dans le cas de Clermont-Ferrand, exacerbés par des particularités locales, notamment les conditions naturelles ou géographiques, le type de gouvernance et la situation politique. Ce dernier aspect offre par ailleurs des possibilités intéressantes pour l'ensemble du territoire.

Les processus d'étalement urbain et de périurbanisation sont limités par la rareté de l'espace, dans une zone bornée par des collines et des montagnes. La périurbanisation qui se poursuit dans la métropole de Clermont est freinée par le manque d'espace dû à la présence, à proximité de la ville, de la chaîne des Puys et d'un relief vallonné. Cette particularité géographique a deux grandes conséquences. Premièrement, elle restreint les options possibles en matière d'occupation des sols et génère une relative pénurie de terres disponibles. Deuxièmement, elle entraîne peut-être la nécessité d'appliquer aux collines environnantes un mode de gestion plus intensif et, plus précisément, de mettre en évidence les zones pouvant être consacrées à la satisfaction des besoins de la population locale.

Les conflits survenant au sujet de l'occupation des sols n'ont pas de lien avec la pénurie relative de terres, mais avec le fait que les usages de certains terrains sont parfois perçus comme préjudiciables par les propriétaires de terres voisines. L'analyse des articles de presse consacrés aux conflits survenus dans le Puy-de-Dôme met bien en évidence cet aspect. Le constat est que la majorité des conflits sont déclenchés par des habitants de zones rurales qui souhaitent protéger l'environnement naturel face à des

projets d'entreprises ou d'industriels (Mann et Jeanneaux, 2009). Sur les 35 conflits mis en relief par l'étude, les trois quarts ont eu une issue favorable pour les habitants en question ; comme le notent les auteurs, cela montre que la contestation *a posteriori* des décisions peut donner lieu à des choix politiques allant dans le sens de la préservation ou de l'amélioration de la qualité de vie des populations locales. En revanche, cela laisse entendre que, pour les propriétaires fonciers, les plans d'occupation des sols confèrent beaucoup moins de garanties qu'on ne le pense généralement. En supposant que ces difficultés apparaissent après que l'autorisation d'aménagement ait été délivrée (sinon, le projet n'aurait pas été contesté), cela signifie que le plan local d'urbanisme autorisait les aménagements qui ont ensuite été annulés. On peut en déduire, soit que le plan lui-même était inadapté, soit qu'il n'a pas été respecté par les instances politiques locales, deux options aussi peu désirables l'une que l'autre.

Les difficultés associées à la gouvernance multi-niveaux locale ont été encore exacerbées par les réformes territoriales engagées par la France, ainsi que par la création de la métropole de Lyon. Ces changements risquent d'entraîner des bouleversements pour la métropole de Clermont. Cette dernière a déjà perdu son statut de capitale de région, et ses activités seront concurrencées par celles des deux autres grandes villes de la région : Lyon et Grenoble. Ces deux villes jouissent officiellement du statut de *métropoles* (à l'instar de 11 autres villes françaises), ce qui signifie qu'elles bénéficient d'avantages comparatifs en termes de financement, et qu'elles peuvent exercer un contrôle sur et conclure des contrats avec leur zone d'influence plus facilement que ne le peut Clermont-Ferrand.

Cette nouvelle réalité semble placer Clermont-Ferrand et les communes voisines face à un défi considérable, et soulève plusieurs problèmes. Du fait de la perte de son statut de capitale de région, l'agglomération sera amputée d'une partie des services publics qui sont aujourd'hui disponibles localement. La plupart des services centraux de la région déménageront prochainement à Lyon, qui deviendra le siège de l'autorité politique et de la prise de décision à l'échelon régional. Clermont-Ferrand risque d'être dépossédée du rôle moteur qu'elle exerce dans le domaine culturel, commercial et intellectuel dans sa zone d'influence immédiate, au profit de la métropole de Lyon, qui est la deuxième ville de France. La position de Clermont est menacée par la montée en puissance de la nouvelle métropole, l'amélioration des liaisons de transport est-ouest et la perte d'une partie de son pouvoir administratif. Elle n'est pas non plus favorisée par les critères nationaux d'attribution du statut de métropole (plus de 500 000 habitants et plusieurs conditions en termes d'attractivité et d'atouts économiques). Face à cette situation, l'idée de mettre au point une stratégie collaborative entre les différents territoires urbains, péri-urbains et ruraux du pôle métropolitain Clermont Vichy Auvergne semble être l'approche la plus rationnelle. Toutefois, il est loin d'être sûr qu'elle sera très efficace.

### ***Les possibilités pour l'avenir***

Qu'il s'agisse des modes d'occupation des sols à privilégier, des critères à appliquer pour autoriser les changements d'affectation ou de la forme à donner aux plans d'occupation des sols et autorisations, la conclusion générale est que ces questions semblent dépendre en grande partie de la situation locale, que ce soit sur le plan géographique, économique, social ou institutionnel. Le contexte local engendre des problèmes particuliers, mais ouvre aussi des possibilités spécifiques. On peut donc dire que la méthode employée en France et dans d'autres pays de l'OCDE – à savoir confier l'élaboration des plans et la prise de décision en matière d'occupation des sols à l'échelon infranational le plus bas, c'est-à-dire la commune – est généralement appropriée. La

question de la taille est toutefois importante. Les communes de très petite taille peuvent ne pas disposer de tous les moyens nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des plans complexes. Par ailleurs, il est important que certains aspects des prérogatives locales soient assujettis aux priorités décidées à un échelon supérieur, car les préférences locales pour telle ou telle occupation des sols ne sont pas forcément compatibles avec certains objectifs sociaux généraux. Dans l'agglomération de Clermont-Ferrand, le contexte local est source d'importantes contraintes et possibilités en matière d'aménagement, et donc en matière d'occupation des sols.

Bien que l'agglomération de Clermont soit bornée par la chaîne des Puys et la plaine de la Limagne, ce qui implique des contraintes d'ordre géographique, cette situation est aussi source de possibilités. Les contraintes imposées par ces caractéristiques géographiques ont engendré la nécessité de mettre au point des politiques d'occupation des sols coordonnées au niveau local, afin d'éviter les rivalités locales et les conflits en matière d'occupation des sols. Elles ont également incité à conclure des accords avec d'autres territoires afin d'établir une organisation fonctionnelle des principales affectations des sols (industrie, urbanisation, infrastructures, etc.). Un point important est que les montagnes offrent encore des possibilités en termes de tourisme et de création d'espaces de loisirs et autres aménités rurales bénéficiant aussi bien aux résidents des zones urbaines voisines qu'aux touristes. Ce type d'occupation des sols implique que les paysages de montagne soient entretenus et que des efforts soient faits pour les rendre plus visibles, que ce soit à partir de points d'observation permettant de les contempler ou de sentiers permettant de les traverser.

#### *Une agglomération de taille moyenne et une faible croissance démographique : une menace pour l'avenir ?*

Dans le contexte actuel de création de la nouvelle région issue de la fusion, le taux de croissance régulier mais modeste de la population locale ainsi que de la superficie de l'agglomération constitue lui aussi un frein au développement. Cela n'était pas un problème lorsque Clermont-Ferrand était la capitale de la région Auvergne, car l'agglomération concentrait un large éventail de services publics. Avec la désignation de Lyon comme nouvelle capitale régionale, une part importante de l'activité économique locale pourrait s'éloigner du pôle clermontois. Avec le temps, cela pourrait réduire l'attractivité de la ville aux yeux des individus et des entreprises, et donc entraîner un ralentissement de la croissance économique et démographique.

#### *Obstacles dus à une accessibilité limitée et à l'insuffisance des transports publics*

L'un des principaux obstacles au développement économique de l'agglomération est son relatif isolement. Dans cette zone nichée dans le Massif central, les liaisons de transport ne sont pas très bonnes. Il n'existe pas de liaison ferroviaire à grande vitesse (TGV), ni de projet en ce sens, à ce jour. Il faut actuellement plus de trois heures pour se rendre à Paris en train. Les liaisons ferroviaires de proximité au sein de la nouvelle région ne sont pas non plus très développées ; celle qui permet de rejoindre Lyon n'a été étoffée que récemment, avec des trains plus fréquents. Les liaisons aériennes sont également limitées ; alors que l'aéroport de Clermont était, par le passé, une petite plateforme de correspondance, les vols directs en direction d'autres villes y sont désormais beaucoup moins nombreux, et il est relativement difficile de se rendre dans les grandes capitales régionales françaises, sans même parler des pays étrangers. Cette situation représente un obstacle pour le développement économique de la région, ainsi qu'une contrainte pour les entreprises locales.

### *Articulations entre zones rurales et zones urbaines*

En comparaison avec de nombreuses autres agglomérations, Clermont-Ferrand occupe une position unique en ce qui concerne les liens qui existent entre les zones rurales et les zones urbaines. Clermont est une « ville à la campagne », avec des mouvements entre ces deux mondes. Les espaces naturels ou agricoles sont facilement accessibles pour les habitants des zones urbaines, et l'inverse est également vrai pour les habitants des zones rurales qui veulent passer un peu de temps dans le centre de l'agglomération. Cette situation peut être très avantageuse pour le développement du tourisme. Elle offre également la possibilité de renforcer les liens avec l'agriculture locale, en permettant la production d'aliments de plus grande valeur ainsi qu'une transformation à plus forte valeur ajoutée. Il faut, pour saisir ces possibilités, instaurer une collaboration accrue entre les différentes structures institutionnelles et économiques placées sous les auspices du Grand Clermont. Il faut aussi adopter des politiques coordonnées de planification de l'occupation des sols (voir, à l'encadré 2.9, une description des dispositifs courants de gouvernance des partenariats entre zones urbaines et zones rurales).

À l'heure actuelle, la politique d'aménagement du territoire consiste principalement à concentrer les aménagements futurs dans le centre urbain. En l'absence d'explications quant aux avantages que ces aménagements peuvent présenter pour les communes voisines, on voit difficilement ce qui pourrait inciter ces communes à continuer de participer au dispositif. Si le centre urbain représente le principal moteur de l'économie locale, une réflexion plus approfondie sur les retombées d'un renforcement de la ville de Clermont-Ferrand pour les communes participantes peut resserrer le lien et garantir son maintien. Cet aspect est souvent abordé dans les publications françaises sur l'urbanisme. Pierre Lefèvre a ainsi fait observer qu'en France, les décideurs locaux – mais aussi les architectes et les urbanistes œuvrant dans le domaine de l'aménagement urbain – semblent privilégier depuis longtemps la ville dans son ensemble, son image et ses espaces publics, souvent dans le but affiché d'améliorer un territoire qu'ils considèrent être en concurrence avec les autres zones urbaines (Lefèvre, 2008). Une plus grande attention devrait être accordée aux territoires péri-urbains et à la relation qui existe avec eux. Un rapport récent rédigé par Decourcelle *et al.* (2016) pour le compte du Conseil général de l'environnement et du développement durable n'exprime pas autre chose. Ses auteurs appellent à faire évoluer l'image des zones péri-urbaines ainsi qu'à améliorer les politiques applicables aux zones rurales et urbaines et les relations entre ces zones, au-delà d'une simple reproduction des schémas d'aménagement des centres-villes.

#### **Encadré 2.9. Les dispositifs de gouvernance des partenariats entre zones urbaines et zones rurales**

Une étude récente de l'OCDE sur les partenariats entre les zones urbaines et les zones rurales a mis en évidence quelques éléments récurrents. À l'examen de 11 partenariats noués dans un certain nombre de pays de l'OCDE, quatre modes de collaboration entre les zones urbaines et les zones rurales se dégagent. Chacun d'eux reflète le contexte institutionnel et culturel du pays concerné. Les tableaux ci-dessous représentent ces partenariats de façon schématique afin de faire apparaître les principales caractéristiques susceptibles de guider l'élaboration de l'action publique et les mesures d'accompagnement.

### Encadré 2.9. Les dispositifs de gouvernance des partenariats entre zones urbaines et zones rurales (*suite*)

Partenariats explicites		Partenariats implicites	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rennes (France)</li> <li>• Geelong (Australie)</li> <li>• Nuremberg (Allemagne)</li> <li>• Zone centrale de la voïvodie de Poméranie-Occidentale (Pologne)</li> <li>• BrabantStad (Pays-Bas)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forlì-Cesena (Italie)</li> <li>• Estrémadure (Espagne)</li> <li>• Castelo Branco (Portugal)</li> <li>• Finlande-Centrale (Jyväskylä et Saarijärvi-Viitasaari) (Finlande)</li> <li>• Lexington (États-Unis)</li> <li>• Prague/Bohême-Centrale (République tchèque)</li> </ul>	
Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4
Délégation de fonctions	Pas de délégation de fonctions	Délégation de fonctions	Pas de délégation de fonctions
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rennes (France)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geelong (Australie)</li> <li>• Nuremberg (Allemagne)</li> <li>• Zone centrale de la voïvodie de Poméranie-Occidentale (Pologne)</li> <li>• BrabantStad (Pays-Bas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrémadure (Espagne)</li> <li>• Forlì-Cesena (Italie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lexington (États-Unis)</li> <li>• Prague (République tchèque)</li> <li>• Finlande-Centrale (Jyväskylä et Saarijärvi-Viitasaari) (Finlande)</li> <li>• Castelo Branco (Portugal)</li> </ul>

Ce classement en partenariats « explicites » et « implicites » permet d'opérer une distinction importante entre les 11 partenariats examinés. Les partenariats « explicites » (cinq au total) ont été noués dans le but d'établir ou de maintenir une association entre des zones urbaines et rurales. Cette volonté se reflète dans les objectifs de l'accord de partenariat. Ce désir de collaboration entre zones urbaines et zones rurales est un aspect fondamental du partenariat, qui transparait dans les problématiques retenues, les initiatives engagées et/ou les parties prenantes impliquées. En revanche, les partenariats « implicites » (six au total) ne répondent pas à un tel objectif. Dans ce type de partenariat, la collaboration qui est établie découle d'autres objectifs de développement local qui supposent la participation des zones urbaines et rurales.

Au sein de chacune de ces grandes catégories, on peut opérer une deuxième distinction, en fonction de la présence ou de l'absence d'une délégation de fonctions. Une délégation de fonctions consiste à transférer à un échelon plus bas des compétences et des prérogatives. Une telle délégation signifie que le partenariat jouit d'une certaine reconnaissance, qui lui vaut d'exercer des responsabilités. Ce critère fournit des indications sur le niveau de reconnaissance du partenariat (par les autres niveaux d'administration), sur la capacité du partenariat à atteindre des objectifs (outils de mise en œuvre) et sur ses compétences financières.

Chaque type de partenariat présente des avantages et des inconvénients. Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, le partenariat de Rennes reflète une démarche unique en son genre : une structure intercommunale, Rennes Métropole, dispose de ressources propres et élabore un schéma d'aménagement commun du territoire qui s'impose aux auteurs des plans d'urbanisme locaux. Le schéma de cohérence territoriale (ou SCoT) permet à Rennes Métropole de gérer directement les questions intéressant les zones urbaines et rurales, et de s'exprimer d'une seule voix au nom de la région. Il lui permet d'intégrer les petites municipalités périurbaines et de travailler avec elles en vue de mettre en œuvre une vision globale pour la ville de Rennes. Le partenariat jouit ainsi d'une vaste structure organisationnelle, à laquelle collaborent des parties prenantes. Cette configuration peut néanmoins présenter des inconvénients, notamment en termes de moindre autonomie locale : en rejoignant le groupement, les communes renoncent à certains pouvoirs, et ne peuvent donc plus les exercer.

*Source* : OCDE (2013), « Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.



### *Le patrimoine naturel et paysager : une chance pour le Grand Clermont*

La qualité des paysages et le patrimoine naturel de la zone de Clermont sont des atouts majeurs. La présentation récente d'une candidature à l'inscription au patrimoine mondial de l'Unesco et la renommée traditionnelle de la chaîne des Puys peuvent servir de base à des aménagements touristiques futurs. Les responsables publics et promoteurs locaux doivent toutefois être conscients du risque de surexploitation. Une fréquentation excessive des sites pourrait entraîner une destruction partielle des ressources ainsi qu'une banalisation des paysages. De surcroît, le tourisme a souvent peu d'influence sur le développement économique. Les emplois qu'il propose sont surtout saisonniers et faiblement rémunérés, et le nombre de territoires faisant le pari du tourisme pour se développer augmente chaque année. Le potentiel touristique de la région doit être valorisé avec discernement, sous l'égide de politiques locales d'occupation des sols intégrées à une stratégie plus générale de développement économique.

Si les accords intercommunaux progressent en termes de nombre et de périmètre, et si des aspirations à une intégration encore plus grande se manifestent, des doutes subsistent quant à l'efficacité de ces accords pour relancer la croissance et quant à l'équilibre de la répartition des avantages procurés par ces accords. Clermont-Ferrand n'a pas les meilleures cartes en main, et les joue au mieux. De nombreuses agglomérations urbaines de taille similaire peinent elles aussi à remplacer un secteur manufacturier autrefois essentiel par des activités permettant d'obtenir le même niveau d'emploi et de revenu. La stratégie actuelle de Clermont-Ferrand est, elle aussi, similaire à celle de nombre de ces agglomérations : mettre l'accent sur la qualité de vie au niveau local et essayer de développer les services avancés. Un héritage important de l'époque Michelin est l'existence d'un système d'enseignement supérieur de qualité, capable à la fois de fournir de nouvelles idées et d'attirer la jeune génération. Le fort intérêt accordé à la piste d'un développement axé sur le tourisme paraît moins fondé, car les emplois touristiques sont surtout saisonniers et peu rémunérés. Enfin, il n'est pas certain que les efforts visant à faire la promotion de l'agglomération de Clermont-Ferrand seront suffisants pour la rendre compétitive au sein de la nouvelle région et, plus généralement, du territoire français.

## **Principales recommandations pour l'agglomération de Clermont-Ferrand**

### ***Adopter une vision métropolitaine plus large***

Pour énoncer une politique efficiente en matière de planification de l'occupation des sols ainsi qu'une stratégie de développement économique, Clermont-Ferrand devrait, avec les territoires qui l'entourent, se positionner comme appartenant à une zone métropolitaine de plus grande ampleur et renforcer ses relations avec les communes du pôle métropolitain – Vichy/Issoire/Thiers/Riom/Brioude (et peut-être Moulins) – et les autres pôles métropolitains. Cette stratégie, actuellement mise en avant par le Grand Clermont et Clermont Auvergne Métropole, sera d'une importance cruciale pour le développement futur de la zone, car elle élargit le périmètre du territoire de Clermont, qui risquerait sinon de paraître trop restreint face à la concurrence des autres grandes villes de la région, plus étendues. Cette stratégie confère en outre à ce territoire, situé dans la partie ouest de la région, une position en miroir par rapport à Grenoble. Cette approche répond à la nécessité de mieux organiser l'occupation des sols et l'aménagement au niveau local dans la perspective des défis futurs, en consolidant le réseau local et les relations entre les différents territoires et en élaborant une politique d'occupation des sols conjointe et coordonnée. Cette stratégie coïncide par ailleurs avec les objectifs actuels visant à

densifier le centre-ville de Clermont-Ferrand et à rendre l'occupation des sols plus efficiente dans les banlieues. Enfin, elle pourrait permettre d'améliorer les rapports entre Clermont et sa zone d'influence, et de remettre en question l'idée selon laquelle la zone d'influence serait uniquement au service de la ville.

La chaîne des Puys et la plaine de la Limagne sont des atouts de taille pour les secteurs du tourisme et de l'agriculture. Afin d'éviter le risque d'une polarisation accrue des activités rurales vers la métropole de Lyon, il est important d'établir des articulations fortes avec ces territoires.

### ***Accroître le niveau de participation à la vie démocratique locale***

Il est fondamentalement et éminemment important d'accroître le niveau de participation de la population à la vie démocratique locale. L'opposition entre les divers utilisateurs des terres reste relativement forte. Des conflits fonciers apparaissent donc, à la fois sous l'effet du manque d'espace et d'une concurrence intense entre des projets d'aménagement différents, soutenus par des individus ou des groupements.

Une planification de l'occupation des sols organisant la répartition des utilisations entre différents pôles locaux doit être le fruit d'un consensus général entre les parties prenantes locales (services publics locaux et décentralisés, promoteurs, entrepreneurs, exploitants agricoles, associations locales de défense de l'environnement, associations de quartier, etc.). Cette exigence cruciale peut être satisfaite grâce à une participation accrue de la population locale aux premières étapes du processus décisionnel, et grâce à l'organisation d'échanges bilatéraux entre, d'une part, les auteurs des plans et les promoteurs locaux et, d'autre part, la population locale. C'est d'autant plus nécessaire qu'il existe un risque d'aggravation de la ségrégation sociale due à la périurbanisation et à l'élévation de la planification stratégique à l'échelon de la métropole. Néanmoins, la planification participative doit trouver un équilibre entre les besoins et les attentes de la population locale et les objectifs généraux de la planification (tels que la densification), qui peuvent aller à l'encontre de certains intérêts locaux.

### ***Aménager et créer des aménités pour le tourisme et les loisirs***

Les paysages exceptionnels de la chaîne des Puys et les collines environnantes se prêtent parfaitement au développement du tourisme, à l'installation d'aménités récréatives et à la construction de logements. Les deux parcs régionaux offrent également certaines possibilités. Si l'on ajoute à ces éléments les atouts particuliers de l'ensemble de la zone en termes d'espaces naturels et de zones rurales, on voit que ce territoire est propice à de nouvelles activités. Il est extrêmement important que des terres soient réservées à ces activités ainsi qu'à l'installation des infrastructures nécessaires pour assurer leur accessibilité et favoriser leur succès.

### ***Utiliser une palette plus large d'instruments et d'incitations d'ordre budgétaire***

Clermont-Ferrand essaie de contenir l'étalement urbain mais, à l'instar de nombreuses villes françaises, n'y arrive pas. Les phénomènes de suburbanisation et de périurbanisation se poursuivent à un rythme soutenu. Pour réorienter les aménagements et les investissements vers le centre-ville, Clermont-Ferrand devra mettre en place toute une série d'incitations – notamment budgétaires – afin de contribuer à cette réorientation, de favoriser la densification urbaine et d'orienter l'investissement vers les friches industrielles qui nuisent aujourd'hui à l'attractivité de la ville. La planification ne permettra sans doute pas, à elle seule, d'atteindre ces objectifs, comme en témoignent les tendances actuelles.

## Notes

1. Cet indicateur correspond à l'accès à un panier de services et d'équipements « de vie courante ». En Auvergne, les 10 % d'habitants les plus éloignés accèdent en 7.7 minutes à un panier de services et d'équipements qui sont importants pour la vie courante. Ce temps de trajet est 3.5 fois plus élevé que celui des 10 % d'habitants les moins éloignés, ce qui représente l'écart le plus important en la matière, après ceux de la Corse et de la Bourgogne-Franche-Comté (Guevera et Valles, 2016).
2. Cette nouvelle région est le fruit d'une fusion opérée en février 2016. Elle choisira son nom définitif en juillet 2016 au plus tard. Avant février 2016, Clermont-Ferrand se situait dans la région Auvergne.
3. En 1630, un « Édit d'union » du roi Louis XIII a fait fusionner les villes de Clermont et de Montferrand, d'où le nom que porte la ville aujourd'hui. Du Moyen-Âge jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la région se composait des centres urbains « bipolaires » de Clermont et de Montferrand, ainsi que d'un certain nombre de villages qui ont ensuite été absorbés sous l'effet de l'urbanisation : Beaumont, Chamalières, Aubière et Gerzat (où se trouvait à l'époque médiévale un château fort). Le clergé possédait de vastes propriétés entre Clermont et Montferrand, et le développement préindustriel est intervenu le long des bras de la Tiretaine.
4. Toutefois, dans les zones où une autorité intercommunale est compétente en la matière, c'est à elle que cette tâche est confiée.
5. Ce groupement comprend un Conseil de développement, qui est un organe consultatif composé de représentants des milieux économiques, culturels et associatifs. Les Conseils de développement ont été institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 – dite loi Voynet – afin d'organiser le principe d'un partenariat entre élus et milieux socioprofessionnels et associatifs. Un Conseil de développement est un organe consultatif, un lieu d'échanges et de propositions sur le devenir d'un territoire et de sa population. Il s'agit d'un espace pour construire une ambition commune aux habitants et aux acteurs organisés du « pays ». Il est donc utile pour la préparation des décisions publiques prises par les élus, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation. Il peut s'autosaisir de dossiers ou de toute question qu'il juge nécessaire. Il occupe une place de choix pour la diffusion de l'information au sein des milieux professionnels et associatifs, voire auprès de l'ensemble de la population, et il reçoit des experts en tant que de besoin.
6. Volvic Sources et Volcans (2016), [www.vsv.fr/](http://www.vsv.fr/) (consulté le 2 mai 2016).
7. En 2012, par exemple, la SAFER a exercé son droit de préemption dans 1 360 cas, représentant une surface de 6 900 ha et une valeur de 53 millions EUR (SAFER, [www.safer.fr/droit-de-preemption.asp](http://www.safer.fr/droit-de-preemption.asp)).

8. Grand Clermont (sans date), « SCOT, Partie 1: Introduction », <http://www.legrandclermont.com/sites/default/files/files/Scot%20dossier%20modification%202.pdf>.
9. La TFPNB est calculée en multipliant la base d'imposition, qui figure sur l'avis d'imposition, par les taux annuels fixés par la collectivité territoriale. La base d'imposition de la TFPNB est constituée par le revenu cadastral. Celui-ci est calculé en appliquant un abattement forfaitaire de 20 % à la valeur locative cadastrale, pour tenir compte des charges des propriétés agricoles. S'agissant de terres agricoles, la valeur locative retenue est déterminée en fonction de tarifs fixés par nature de culture et de propriété, avec 13 grandes catégories ou groupes. La valeur locative du foncier agricole résulte, dans chaque commune, de tarifs fixés pour chacune de ces catégories. Les terres dont l'affectation est modifiée sont reclassées dans la catégorie correspondant à leur nouvelle affectation, et leur valeur locative est mise à jour. Les terres agricoles sont exonérées de taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Service public (2016), « Taxe foncière sur les propriétés non bâties », [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638).

## *Références*

- Blais, P. (2010), *Perverse Cities: Hidden Subsidies, Wonky Policy, and Urban Sprawl*, UBC Press, Vancouver, Colombie-Britannique.
- Bonnet, F. (2016), « Aménager les territoires ruraux et péri-urbains », Mission confiée par Sylvia PINEL, Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales.
- CGEDD (2011), « Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010 », [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement\\_cle76a2da.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement_cle76a2da.pdf) (consulté le 4 mai 2016).
- CGEDD (2016), *House Prices in France: Property Price Index, French Real Estate Market Trends in the Long Run*, 12 février 2016 (mis à jour le 22 février 2016), [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html) (consulté le 2 mai 2016).
- Decourcelle, J. P., P. Narring et J. Peyrat (2016), « Requalifier les campagnes urbaines de France. Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires péri-urbains », Conseil général de l'environnement et du développement durable, août 2015, pp. 1-124.
- Deskins, J. et W. Fox (2010), « Measuring the Behavioral Responses of the Property Tax », in R. Bahl, J. Martinez-Vazquez et J. Youngman (dir. pub.), *Challenging the Conventional Wisdom of the Property Tax*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Grand Clermont (n. d.), « Le SCoT du Grand Clermont : une chance pour notre avenir », *Document d'orientations générales*, <http://www.legrandclermont.com/sites/default/files/files/Scot%20dossier%20modification%202.pdf>
- Greco, J. (2012), « From Pop-Up to Permanent », *Planning*, vol. 78, n° 9, pp.15-18.
- Haveman, M. et T. A. Sexton (2008), « Property Tax Assessment Limits: Lessons from Thirty Years of Experience », Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Houdart, M., S. Loudiyi et A. Gueringer (2013), « L'adaptation des agriculteurs au contexte péri-urbain », *Norois*, vol. 3, pp. 35-48, <http://norois.revues.org/4265> (consulté en juin 2016).
- INSEE (2010), « Prospectives démographiques des territoires du Puy-de-Dôme », *La Lettre n° 61*, [www.insee.fr/fr/insee\\_regions/auvergne/themes/lettre/lettre61/lettre61.pdf](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/auvergne/themes/lettre/lettre61/lettre61.pdf) (consulté le 2 mai 2016).
- INSEE (2012), « Le Puy-de-Dôme à grands traits », [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=10&ref\\_id=20863](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=10&ref_id=20863) (consulté en juin 2016).

- INSEE (2015), « En 30 ans, de profondes mutations de l'emploi en Auvergne Rhône-Alpes », *INSEE Flash*, n° 16, octobre 2015.
- INSEE (2016a), « Taux de chômage localisé en moyenne annuelle, par département de France métropolitaine », *Série historique 1982-2014*, [www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013\\_chomage.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013_chomage.htm) (consulté en juin 2016).
- INSEE (2016b), « Les montagnes d'Auvergne- Rhône-Alpes éloignées des services courants », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes* n° 2, janvier 2016, [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=30&ref\\_id=23866](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=30&ref_id=23866) (consulté en juin 2016).
- Lefèvre, P. (2008), *Voyages dans l'Europe des villes durables*, CERTU-PUCA, Paris.
- Louidiyi, S., S. Lardon et L. Lelli (2009), « Can Agriculture be a Territorial Resource in Periurban territories? The case of an inter-municipal structure, Volvic Sources et Volcans », dans *International Workshop on Agricultural management in peri-urban areas*, juin.
- Mann, C. et P. Jeanneaux (2009), « Two approaches for understanding land-use conflict to improve rural planning and management », *Journal of community and rural development*, vol. 4, n° 1, pp. 118-141.
- Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l'économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).
- Ministère du Logement et de l'Égalité des territoires (2014), « Renforcement du principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT, Loi Alur », mai.
- Németh, J. et J. Langhorst (2014), « Rethinking urban transformation: Temporary uses for vacant land », *Cities*, vol. 40, pp.143-150.
- OCDE (2016), « Regional well-being indicators, Auvergne », [www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html](http://www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html) (consulté le 23 juin 2016).
- OCDE (2015), *Rapport accompagnant l'inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243583-fr>.
- OCDE (2013a), « Green Growth in Cities », *Études de l'OCDE sur la croissance verte*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2013b), « Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development », *Examens de l'OCDE des politiques rurales*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204812-en>.
- OCDE (2010), « OECD Territorial Reviews: Toronto, Canada 2009 », *Examens territoriaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264079410-en>.
- OCDE (2009), « OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark 2009 », *Examens territoriaux de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060036-en>.
- Oliver, T. et T. Jenkins (2003), « Sustaining rural landscapes: The role of integrated tourism », *Landscape Research*, vol. 28, n° 3, pp. 293-307.

- Purian, R., N. Ahituvand et A. Ashkenazy (2012), « The richness of barriers to public participation: Multi-layered system of real estate data from multiple sources », actes de la conférence MCIS 2012.
- Rapey, H. (2015), « L'agrandissement-spécialisation des élevages en montagne : Une dynamique inégale », *Économie rurale*, vol. 346, n° 2, pp. 3-14.
- République française (2015), Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, <https://www.territoires.gouv.fr> (consulté en juin 2016).
- Salanié, J. et T. Coisnon (2016), « Zonage environnemental et développement urbain : Les parcs naturels régionaux en France », *Documents de travail de l'OCDE sur l'environnement*, n° 110, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlsk95rdm7k-fr>.
- Service public (2016), Taxe foncière sur les propriétés non bâties, [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638) (consulté en juin 2016).
- Skaburskis, A. (2003), « Planning City Form: Development Cost Charges and Simulated Markets », *Planning Practice and Research*, vol. 18, n° 2.
- Tomalty, R. et A. Skaburskis (1997), « Negotiating Development Charges in Ontario: Average Cost versus Marginal Cost Pricing of Services », *Urban Studies*, vol. 34, n° 12.
- Waszak, C. (n. d.), « L'industrie auvergnate en 2010 : un emploi salarié sur cinq », INSEE, [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=10&ref\\_id=19031](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=10&ref_id=19031) (consulté en juin 2016).
- Zanetti, T. (2014), « Une multinationale au 'village'? Politique urbaine municipale et intérêts privés localisés : le cas de Michelin à Clermont-Ferrand (France) », BSGLG.
- Zanetti, T. (2015), « Responsabilité sociale et implication territoriale contemporaine de Michelin à Clermont-Ferrand : une réactualisation du système d'encadrement paternaliste du début du XX<sup>e</sup> siècle? », *L'Homme et la société*, vol. 3, pp. 91-116.





## *Chapitre 3*

### **Planification de l'occupation des sols du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire**

*Cette étude de cas examine les pratiques d'occupation des sols à l'intérieur de la zone Nantes Saint-Nazaire. Elle s'ouvre sur une description de l'histoire singulière de ce territoire, avant de recenser les conditions qui ont déterminé la gouvernance de l'occupation des sols, notamment les pressions et les conflits majeurs liés à l'utilisation des terres. Après une description des principaux outils de planification dans cette zone, le chapitre se clôt sur l'examen des défis et des possibilités en matière d'occupation des sols sur ce territoire.*

La zone métropolitaine liée aux villes associées de Nantes et de Saint-Nazaire connaît une phase de croissance soutenue de la population et de l'activité économique, dont les conséquences pour le développement durable, avec notamment une rapide conversion des terres, suscite des craintes grandissantes. Cette phase de prospérité économique est relativement récente : les économies locales ont affronté une période difficile dans les années 80 et au début des années 90, du fait du déclin des chantiers navals qui constituaient la base économique traditionnelle de la région. Aujourd'hui, si la construction navale et les activités portuaires demeurent une composante essentielle de l'économie locale, ces secteurs ne sont plus aussi prédominants. Comme pour beaucoup d'agglomérations urbaines de grande taille, les services, sous diverses formes, sont la principale source d'emplois du noyau urbain. Sur le plan de l'occupation des sols en milieu urbain, l'affaiblissement de l'activité manufacturière autrefois florissante des deux villes a laissé un grand nombre de friches industrielles susceptibles d'être réutilisées. Les tentatives de réaffectations de ces terrains ont donné jusqu'ici des résultats inégaux, avec quelques réussites notables à Nantes. Dans l'ensemble, les nouveaux aménagements se sont faits, pour la plupart, hors des limites administratives des communes de Nantes et de Saint-Nazaire, qu'il s'agisse de nouvelles possibilités d'emploi ou de logements neufs.

Ce type d'aménagement suburbain, ou péri-urbain, est courant en France et dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, mais il est plus délicat sur le territoire considéré ici, car celui-ci se situe le long de l'estuaire de la Loire, qui s'ouvre sur l'océan Atlantique. Une grande partie des terres alentour assurent des fonctions écologiques essentielles. En outre, les paysages côtiers préservés entrent pour une grande part dans ce qui fait l'attrait de la région pour les nouveaux résidents et les nouvelles entreprises, et constituent la base d'un secteur touristique non négligeable. Le fait que l'eau et les terres humides couvrent une grande partie de la zone limite également la superficie susceptible d'être mise en valeur, ce qui exacerbe encore les tensions entre les utilisateurs concurrents des terres. Le maintien de la croissance économique est ardemment souhaité, mais on admet également qu'une meilleure gestion des terres est nécessaire pour préserver la qualité de vie élevée qui contribuera à la croissance future.

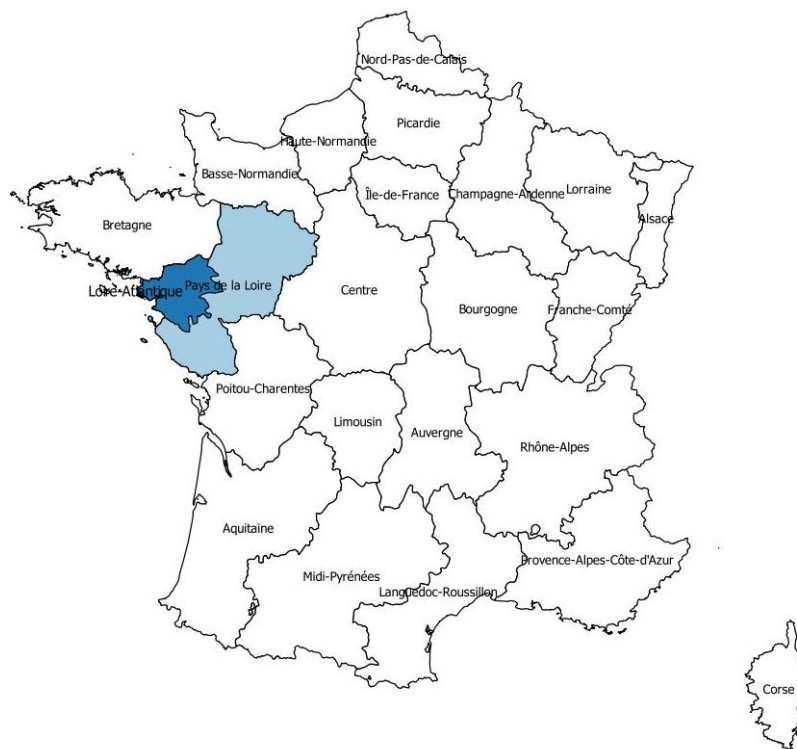
La gestion de l'occupation des sols dans cette région est particulièrement complexe. Parce qu'il s'agit d'une zone côtière, les « lois d'aménagement et d'urbanisme » nationales relatives aux régions littorales et montagneuses s'appliquent. S'y ajoute un ensemble complet de règlements infranationaux d'aménagement du territoire, pris aux niveaux régional, départemental et communal. Par ailleurs, les communes du département de la Loire-Atlantique, parmi lesquelles Nantes et Saint-Nazaire sont les deux agglomérations urbaines les plus étendues, se sont activement employées à créer une série d'accords intercommunaux qui compliquent encore le processus d'aménagement, même s'ils fournissent un cadre pour des actions concertées. Les deux villes, distantes d'une cinquantaine de kilomètres, sont réunies dans le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, lequel a élaboré une vision commune de l'aménagement du territoire sous la forme d'un SCoT (schéma de cohérence territoriale). Nantes fait également partie d'une métropole (Nantes Métropole), tandis que Saint-Nazaire est comprise dans une communauté d'agglomération (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, CARENE). D'autres accords intercommunaux couvrent toutes les communes du département. Les problèmes liés à l'occupation des sols dans cette région illustrent les possibilités et les compromis inhérents à une gouvernance qui s'exerce à une échelle géographique diverse, englobant à la fois des intérêts urbains, péri-urbains et ruraux, une mosaïque d'activités industrielles et une vaste zone naturelle à préserver.

Ce chapitre présente une étude de cas de la gouvernance de l'occupation des sols sur le territoire du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Il comprend quatre parties. La première section décrit les caractéristiques du territoire : traits saillants de l'économie locale, population et utilisations des terres. La section qui suit est consacrée aux principaux acteurs intervenant dans la gouvernance de l'occupation des sols aux niveaux communal et intercommunal (métropolitain), départemental et régional. La troisième section étudie les principaux plans d'occupation des sols et la façon dont ils ont évolué au fil du temps. Quant à la quatrième, elle aborde les principaux défis et possibilités liés à l'utilisation des terres dans cette zone.

### Région Nantes Saint-Nazaire : Contrastes et pressions foncières

La zone étudiée se situe au nord-ouest de la France, sur la côte Atlantique, dans le département de la Loire-Atlantique, qui est l'un des cinq départements de la région Pays de la Loire (graphique 3.1). Il s'agit de la sixième plus grande conurbation de France par la population (800 000 personnes environ), et de la troisième plus grande région sur le plan manufacturier. Le département de la Loire-Atlantique compte approximativement 1 260 000 habitants. La commune de Nantes se classe au sixième rang des plus grandes villes du pays, avec une population avoisinant les 300 000 personnes, tandis que la commune de Saint-Nazaire compte quelque 70 000 habitants.

Graphique 3.1. Pays de la Loire

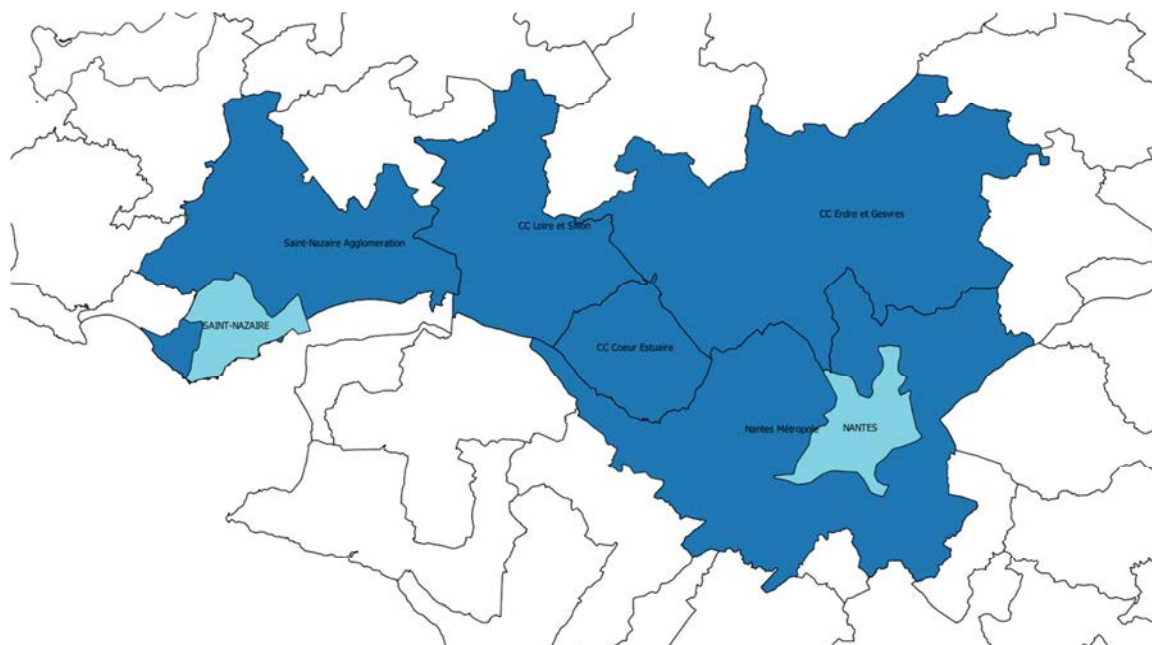


Source : Élaboré par l'auteur.

Autrefois rivales, Nantes et Saint-Nazaire ont aujourd'hui constitué un partenariat destiné à renforcer leur présence régionale.

Les deux villes ont une histoire commune liée au port et aux activités portuaires le long de l'estuaire de la Loire, mais elles se sont développées de façon indépendante et concurrente, entre elles et avec d'autres régions de France, pour l'exploitation des ports et la construction navale. Durant les années 80, une période de profond déclin économique a éveillé, dans ces deux villes, un besoin partagé de collaborer plus efficacement<sup>1</sup>. Les autorités locales se sont alors attelées à l'élaboration d'un programme commun à la zone Nantes Saint-Nazaire afin de mieux attirer les investissements et les résidents que d'autres territoires français. Pour nourrir cette culture du partenariat, elles ont créé le Pôle métropolitain qui, parallèlement à des investissements privés de grande ampleur, a joué un rôle majeur pour inverser la tendance et faire de la région cet endroit doublement attractif (graphique 3.2).

Graphique 3.2. Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire



Source : Élaboré par l'auteur.

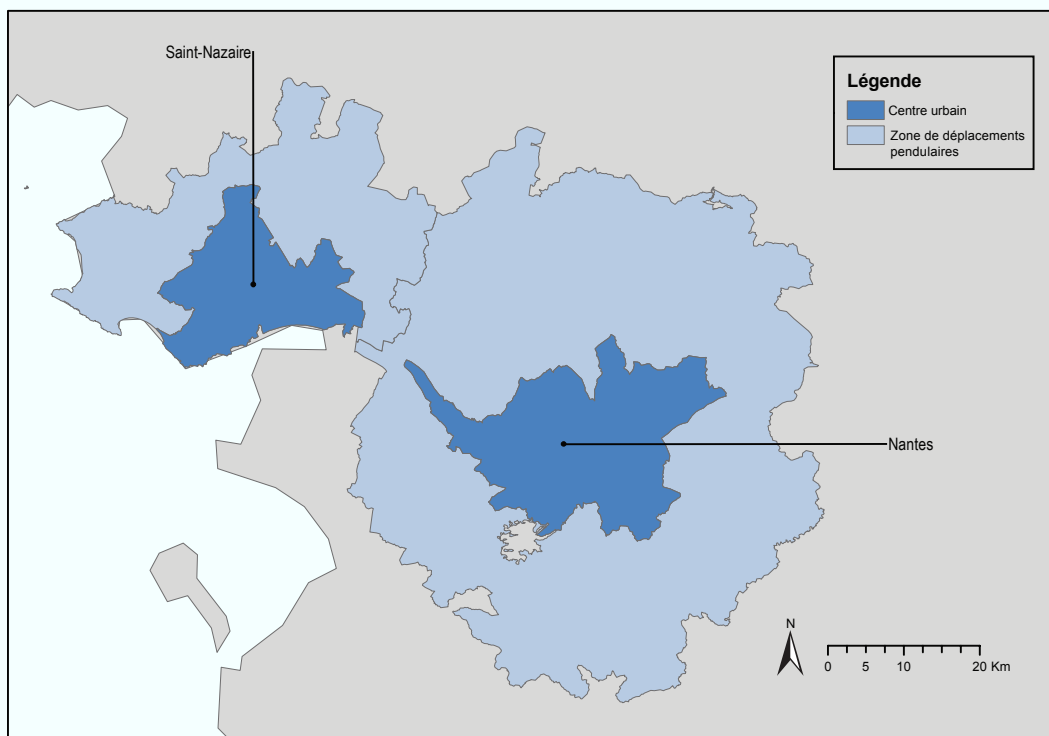
### Encadré 3.1. La zone urbaine fonctionnelle de Nantes et Saint-Nazaire

L'OCDE a élaboré la notion de zone urbaine fonctionnelle (ZUF) pour permettre de comparer entre elles les zones métropolitaines de différents pays. Une ZUF se compose d'un « centre urbain » densément peuplé et d'une « zone de déplacements pendulaires » dont le marché du travail est très lié à ce centre. Elle représente le territoire sur lequel la population vit, travaille et fait la navette entre domicile et travail, et elle permet de se faire une meilleure idée de la façon dont le centre urbain interagit avec ses environs, ainsi que des relations entre le centre et la périphérie du point de vue du marché du travail.

D'après la typologie de l'OCDE, Nantes et Saint-Nazaire sont des ZUF distinctes, mais attenantes. La ZUF de Nantes comprend 108 communes, tandis que celle de Saint-Nazaire est beaucoup plus petite, avec seulement 35 communes. La base de données métropolitaines de l'OCDE propose des données sur 281 zones métropolitaines de 500 000 habitants ou plus, situées dans plus de 30 pays membres de l'Organisation. La ZUF de Nantes, avec une population de 910 493 habitants (en 2014), se classe dans le troisième quartile (75 % inférieurs) de l'ensemble des régions de l'OCDE en termes de taille. Sa taille est comparable à celle des ZUF de Concepción, Culiacán, Omaha et La Haye. Elle se classe également dans le troisième quartile concernant la densité de population, qui était de 298.64 habitants/km<sup>2</sup> en 2014. La ZUF de Nantes a donc une densité de population similaire à celles de San Diego, Houston, Stockholm et Bratislava.

### Encadré 3.1. La zone urbaine fonctionnelle de Nantes et Saint-Nazaire (suite)

Nantes arrive dans le haut du classement si l'on considère l'indice de morcellement territorial de l'OCDE (2014), qui se fonde sur le nombre d'administrations locales dans une zone métropolitaine pour 100 000 habitants. Pour ce critère, la ZUF de Nantes se situe dans le quart supérieur de l'ensemble des ZUF de la zone OCDE, aux côtés d'Ostrava, d'Omaha, de Porto et de Paris. La ZUF de Nantes occupe également le haut du tableau en ce qui concerne les espaces verts par habitant (2014). Selon cet indicateur, la ZUF de Nantes se situe dans le quart supérieur de l'ensemble des ZUF de la zone OCDE, aux côtés de Tolède, Hanovre, Centro et Detroit.



Notes : cette carte est fournie à titre d'illustration, sans préjudice du statut de tout territoire représenté sur cette carte ou de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier. L'aspect de la carte peut varier selon l'angle de projection.

Source : Élaboré par l'auteur.

## Économie, secteurs d'activité et emploi

### *Commerce, transport et services sont les secteurs dominants pour l'emploi dans la région Nantes Saint-Nazaire*

Sa position à l'embouchure de la Loire a donné à la région une base de départ solide pour le transport maritime, que ce soit pour l'exportation de produits agricoles acheminés depuis les régions situées plus en amont du fleuve ou pour l'importation de différentes marchandises venues de l'étranger pour être distribuées à l'intérieur du pays. La construction navale et la pêche ont conforté cette économie liée à l'eau et les deux villes ont été à une époque des acteurs majeurs de la construction européenne de navires. Aujourd'hui, Saint-Nazaire abrite le plus grand chantier naval d'Europe, les Chantiers navals de Saint-Nazaire ou Chantiers de l'Atlantique (nom de la société locale chargée de la gestion et de l'organisation des chantiers navals jusqu'en 2008). Désormais propriété

de l'entreprise coréenne STX, il emploie quelque 2 000 travailleurs. Sur un site de plus de 150 hectares, c'est l'un des plus vastes chantiers navals du monde. Son activité subit toutefois de très fortes variations provoquées par les hauts et les bas de la construction de navires à l'échelle internationale et par l'évolution des coûts relatifs de production des sites concurrents dans d'autres pays. Sa nouvelle spécialisation le conduit à produire de grands navires de croisière, qui constituent un marché en expansion. Après une passe difficile au début de la décennie, le chantier naval a construit le plus gros navire de croisière du monde en 2016 (*Harmony of the Seas*) et vient de signer avec MSC Croisières la construction de quatre nouveaux paquebots, ce qui devrait assurer sa prospérité pour les 5 à 6 années à venir. Les installations portuaires, que ce soit à Nantes ou à Saint-Nazaire, demeurent importantes au sein d'un processus logistique multimodal qui lie des systèmes de transport maritime, ferroviaire et routier.

Plus récemment, l'économie a évolué, s'enrichissant d'activités considérables pour la société Airbus Group SE ; différentes parties du fuselage des avions de la société sont en effet assemblées à Saint-Nazaire avant d'être envoyées sur d'autres sites pour la suite de la fabrication. Nantes accueille une autre usine Airbus spécialisée dans la construction de parties du fuselage et dans la fabrication composite. Ensemble, les deux usines de l'avionneur représentent aujourd'hui plus de 4 000 emplois. On trouve aussi d'autres entreprises manufacturières spécialisées produisant des moteurs diesel et des pièces pour des applications marines, un grand nombre d'entreprises de transformation de produits alimentaires et quelques fabricants d'articles d'habillement. Le principal employeur est le secteur des services. On compte en effet un nombre important d'emplois publics dans l'administration – Nantes étant à la fois la capitale de la région Pays de la Loire et la préfecture du département de la Loire-Atlantique – et de nombreux emplois dans les soins de santé avancés, l'enseignement supérieur et les centres de recherche publics et privés, ainsi que dans les services financiers.

L'agriculture pratiquée dans le voisinage immédiat de Nantes et de Saint-Nazaire est généralement une agriculture à petite échelle, moyennement productive ; elle représente approximativement 32 000 ha de terres cultivées. Elle est fortement orientée vers une agriculture urbaine ou péri-urbaine et sa production vise principalement des créneaux locaux et parfois nationaux, tels que la mâche et le muguet. À l'échelle plus large de la région Pays de la Loire, l'agriculture est toutefois un secteur très important et hautement compétitif sur les marchés mondiaux. La majeure partie de la production des zones situées plus en amont de la Loire est acheminée vers Nantes et Saint-Nazaire pour y être transformée et exportée. Dans certaines parties du territoire, l'agriculture subit la pression de nouveaux programmes immobiliers qui font monter la valeur de la terre. Cela étant, l'agriculture est aussi considérée comme un mode d'occupation des sols primordial pour préserver les aménités paysagères qui attirent les résidents et les touristes.

Récemment, on a assisté à un développement considérable de la production sous serres à grande échelle, destinée à fournir la conurbation de Nantes Saint-Nazaire en légumes frais. Ces installations provoquent la controverse car elles occupent de vastes superficies dans les zones urbaines et péri-urbaines et ne correspondent guère à l'idée que la population se fait d'une activité agricole traditionnelle. Elles sont également perçues comme de grosses consommatrices d'eau et des sources potentielles de pollution. Les serres n'ont donc pas été acceptées facilement par les nouveaux résidents des petites villes et des zones rurales incluses dans le périmètre de la conurbation, même si, sur le principe, l'idée d'accroître les disponibilités alimentaires produites localement bénéficie d'un fort soutien.

Le tourisme est en hausse dans la région, entraîné dans une large mesure par l'accès à l'eau. Ce territoire possède des plages, des berges, des marais et des terres humides qui présentent tous d'importantes possibilités d'agrément. De plus, à mesure que les anciens sites industriels des bords de Loire sont revalorisés, des terrains de haute valeur deviennent disponibles pour une réutilisation. L'offre de terrains en bord de mer ou de cours d'eau est toutefois extrêmement limitée et la façon dont elle sera utilisée constitue un enjeu majeur d'aménagement du territoire. Le tourisme en milieu urbain augmente également au fur et à mesure que l'on restaure le centre des villes et que l'on investit pour exploiter le potentiel culturel et historique. Sa position à l'entrée de la vallée de la Loire, connue pour ses vignobles et son patrimoine exceptionnel, ouvre à la région des débouchés touristiques bien supérieurs à ses seules ressources. La croissance du tourisme est facilitée par l'amélioration des transports, en particulier les liaisons ferroviaires par TGV (train à grande vitesse) avec le centre de la France, l'éventualité d'un nouvel aéroport et les possibilités de débarquement pour les navires de croisière.

L'inscription de la vallée de la Loire sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO devrait accroître le tourisme dans la région. La progression du nombre de visiteurs stimulera la demande d'hébergement et de services associés. Cet aspect des choses présente ses propres défis. Sur le plan de l'occupation des sols, de nouvelles formes d'accès aux sites seront peut-être nécessaires (routes, voies ferrées, aires de stationnement). Dans les années qui viennent, la région devra concilier de multiples pressions s'exerçant sur son paysage et gérer l'accès à des milieux fragiles. Développer des modes de transport durables dans ce but sera important également et aidera à réduire la place de l'automobile et des infrastructures connexes.

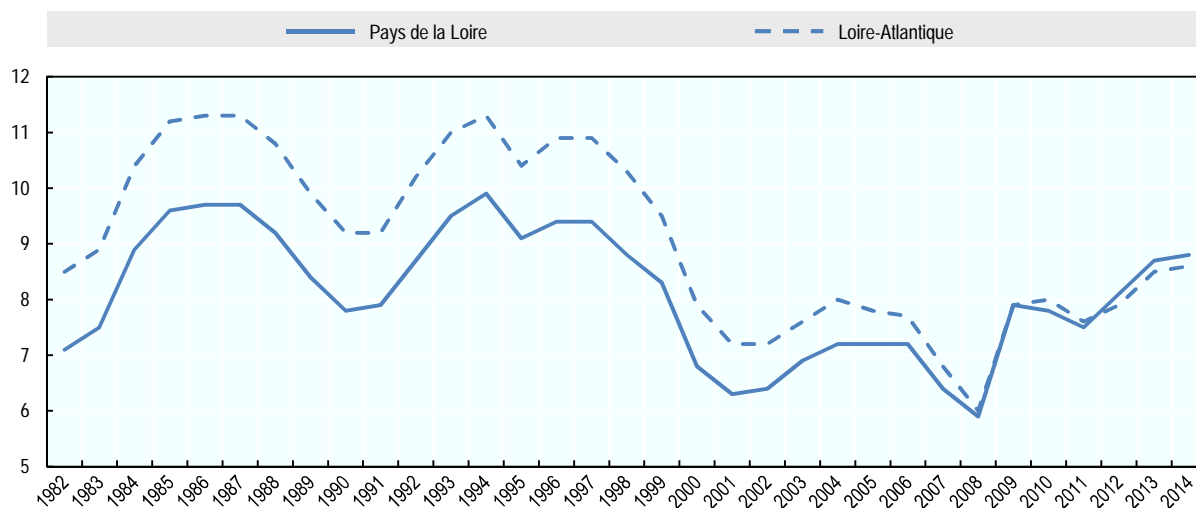
Aussi bien à Nantes qu'à Saint-Nazaire, et dans l'ensemble de leurs communautés urbaines, les secteurs du commerce, du transport et des services sont les principaux employeurs (autour de 70 %) (tableau 3.1), chiffre qui contraste avec la moyenne du département d'environ 40 %. Il est important de noter que Nantes Saint-Nazaire est une plaque tournante de la mobilité quotidienne – de nombreuses personnes y travaillent, mais vivent ailleurs.

Tableau 3.1. Pourcentage d'emploi par secteur, Nantes et Saint-Nazaire, commune et intercommunalité, 2012

Secteur	Nantes (commune)	Nantes (communauté urbaine)	Saint-Nazaire (commune)	Saint-Nazaire (communauté urbaine)	Loire-Atlantique
Agriculture	0.1 %	0.7 %	0.6 %	1.4 %	1.6 %
Industrie	3.6 %	4.4 %	5.0 %	5.5 %	18.3 %
Construction	5.6 %	7.9 %	8.8 %	9.0 %	6.9 %
Commerce, transport, services	74.2 %	71.6 %	68.5 %	71.0 %	42.7 %
Administration publique, enseignement, santé, services sociaux	16.4 %	15.4 %	17.2 %	13.2 %	30.3 %

Source : INSEE (2016a), « Régions, départements et villes de France », [www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous\\_theme=2](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous_theme=2).

Graphique 3.3. Historique des taux de chômage, Pays de la Loire, Loire-Atlantique, 1982-2014



Source : INSEE (2016), « Taux de chômage localisé en moyenne annuelle par département de France métropolitaine », Série historique 1982-2014,

[www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013\\_chomage.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013_chomage.htm)

Après avoir été très longtemps supérieur ou égal à la moyenne régionale, le taux de chômage du département de la Loire-Atlantique est tombé au-dessous de cette moyenne ces dernières années (graphique 3.3), témoignant ainsi de l'amélioration des perspectives d'emploi que connaît le département – autre facteur de l'attrait de la région pour les nouveaux résidents, qui viennent alors renforcer la demande de logements et de services. De fin 1989 à 2012, l'ensemble de la vallée de la Loire a enregistré une forte croissance de l'emploi, puisque celle-ci a été chaque année deux fois supérieure au taux de croissance nationale. L'évolution générale de l'emploi dans la vallée de la Loire durant cette période peut s'expliquer non seulement par un phénomène de rattrapage dans le secteur des services (2.4 % annuellement), mais aussi par une meilleure performance des autres secteurs, y compris la construction, avec un recul limité de l'emploi industriel (-0.4 %, contre -1.5 % pour la France) (INSEE, 2013b). La croissance de l'emploi a été particulièrement forte à Nantes. Sur la période 2000-10, la ville a enregistré le taux le plus élevé de la région Pays de la Loire, avec 1.5 % par an contre 0.7 % pour l'ensemble de la région (INSEE, 2013b).

### ***Logement et démographie***

*La zone a enregistré une forte croissance démographique ces deux dernières décennies*

Aujourd'hui, la zone Nantes Saint-Nazaire compte approximativement 830 000 habitants ([www.nantessaintnazaire.fr/](http://www.nantessaintnazaire.fr/)). Au cours des deux dernières décennies, elle a accueilli quelque 100 000 nouveaux habitants. Son port est le cinquième port français en termes d'activité. La ville se classe régulièrement parmi les plus attractives de France en raison d'une qualité de vie élevée pour un coût relativement abordable ; elle a même été décrite par certains auteurs comme le « nouvel Éden de l'Ouest » (Garat et al., 2015). Il ne faut toutefois pas oublier que la croissance démographique est à plus de 70 % liée à l'accroissement naturel de la population (excédent des naissances sur les décès)<sup>2</sup>.



*D'après les projections, la plus forte croissance démographique concernera les zones péri-urbaines*

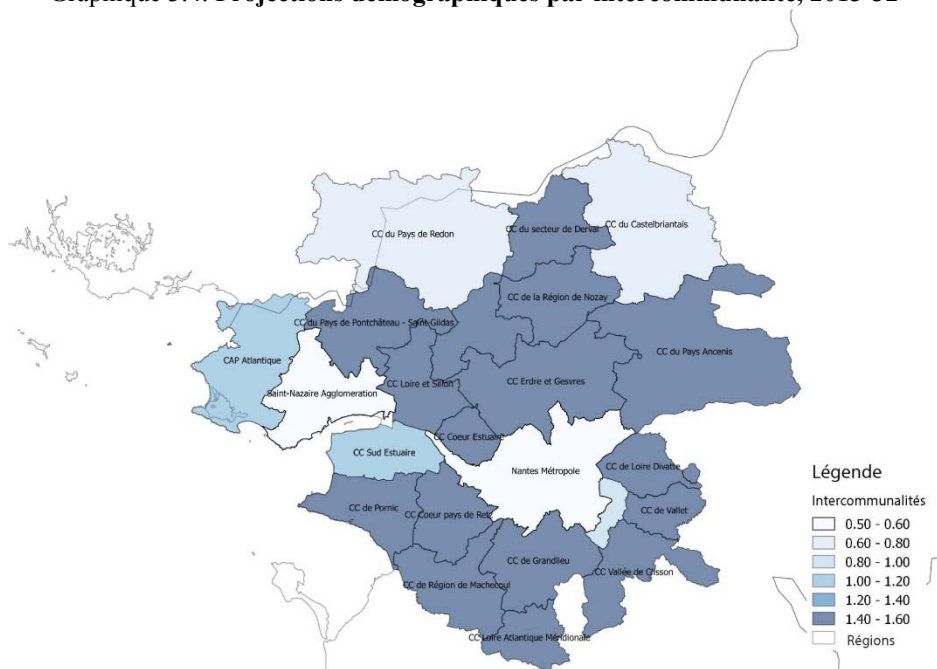
Le département de la Loire-Atlantique a connu une forte croissance démographique au cours des 20 dernières années, avec 11 400 nouveaux résidents environ chaque année<sup>3</sup>, mais cette évolution s'est faite largement en zone péri-urbaine et suburbaine, et non dans le centre des villes de Nantes et Saint-Nazaire. En effet, dans les deux cas, l'accroissement de population a été plus important dans la communauté urbaine (qui comprend les banlieues) que dans la ville proprement dite. En outre, les taux d'activité ont été plus élevés et les taux de chômage plus faibles dans la communauté urbaine que dans la seule commune de Nantes ou de Saint-Nazaire, signe que les membres des ménages qui jouissent des meilleures perspectives d'emploi ne souhaitent pas particulièrement vivre en centre-ville.

Tableau 3.2. **Chiffres clés, Nantes et Saint-Nazaire, commune et intercommunalité, 2012**

	Nantes (commune)	Nantes (communauté urbaine)	Saint-Nazaire (commune)	Saint-Nazaire (communauté urbaine)
Population, 2012	291 604	606 640	67 940	148 141
Variation de population, 2012-07	+0.6 %	+0.8 %	-0.2 %	-0.1 %
Densité de population (nombre d'habitants par km <sup>2</sup> ), 2012	4 473.1	1 128.3	1 452.0	484.7
Taux d'activité (15-64 ans), 2012	71.0 %	72.3 %	69.5 %	70.4 %
Taux de chômage (15-64 ans), 2012	15.8 %	12.4 %	16.6 %	14.0 %

Source : INSEE (2016a), « Régions, départements et villes de France », [www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous\\_theme=2](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous_theme=2).

Graphique 3.4. **Projections démographiques par intercommunalité, 2013-32**

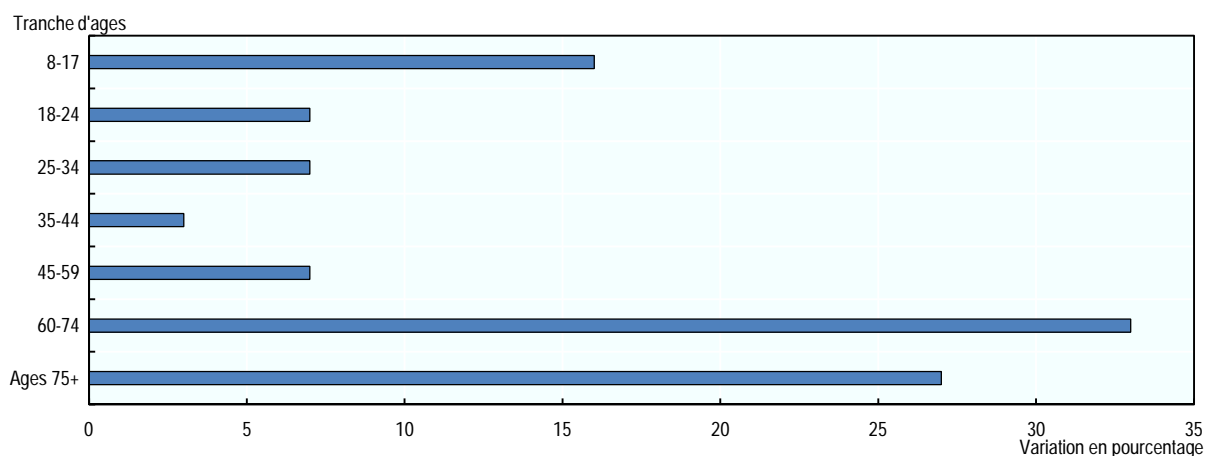


Source : Les projections démographiques sont reprises du document INSEE (2013a), « Les territoires de la Loire-Atlantique en 2030 : davantage de seniors et de jeunes », Pays de la Loire : Étude n° 117.

Si l'évolution démographique actuelle se poursuit, la population du département s'accroîtra de plus de 200 000 habitants d'ici à 2030<sup>4</sup>. L'augmentation ainsi projetée affectera certaines zones plus que d'autres : les taux de croissance les plus bas seront pour Nantes Métropole et l'agglomération de Saint-Nazaire (0.5 % et 0.6 % respectivement), et les plus élevés pour les communes situées à la périphérie de ces deux villes, comme l'illustre la carte ci-dessus (graphique 3.4). Ce modèle de croissance démographique a bien évidemment des conséquences sur la planification de l'occupation des sols et l'aménagement du territoire.

Les projections démographiques pour la région anticipent une croissance des cohortes de personnes âgées et de jeunes (graphique 3.5). Les chiffres décomposés donnent une augmentation annuelle estimée de 7 000 seniors (60 ans et plus) et 2 000 jeunes entre 2009 et 2030 (INSEE, 2013a). Cette dynamique des populations, s'ajoutant à la dimension géographique, rendra de plus en plus importante l'accessibilité des services et des aménités aux résidents péri-urbains. Il sera également tout à fait essentiel pour Nantes Saint-Nazaire de maintenir l'attractivité des secteurs résidentiels, tout en protégeant les aménités et l'accès aux espaces naturels, en particulier aux zones côtières.

Graphique 3.5. Projections démographiques par tranche d'âge, 2009-30, Loire-Atlantique

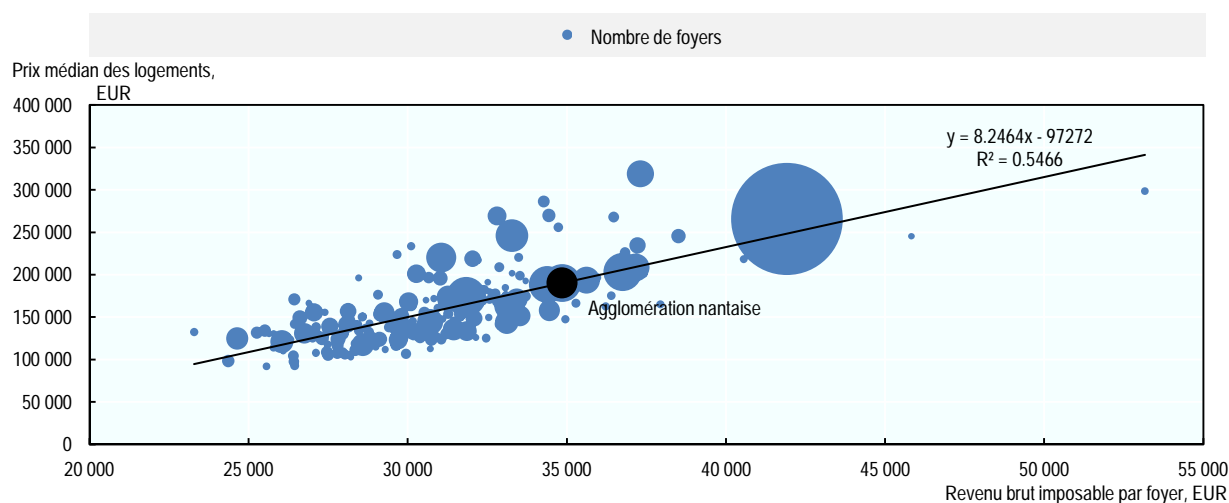


Source : INSEE (2013a), « Les territoires de la Loire-Atlantique en 2030 : davantage de seniors et de jeunes », Pays de la Loire : Étude n° 117.

### *La relative modicité des prix du logement a été un facteur d'attraction vers l'agglomération nantaise*

Comparé à d'autres grandes villes françaises, le logement est resté relativement abordable dans l'agglomération nantaise. Les chiffres de 2006 placent celle-ci dans le milieu du classement de l'accessibilité financière (graphique 3.6). Le prix médian du logement en 2006 était de 190 314 EUR, tandis que le revenu imposable brut par ménage était de 34 850 EUR ; à titre de comparaison, les chiffres moyens pour l'ensemble des agglomérations françaises étaient respectivement de 155 108 EUR et 30 605 EUR.

Graphique 3.6. Prix et accessibilité financière des logements, France, 2006



Source : CGEDD (2016), « House Prices in France: Property Price Index, French Real Estate Market Trends in the Long Run », 12 février 2016 (mise à jour du 22 février 2016),

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html) (consulté le 2 mai 2016).

### *Préserve l'accessibilité financière des logements sera essentiel pour maintenir la croissance démographique*

Les trains à grande vitesse ayant mis Nantes à un peu plus de deux heures de Paris, se loger dans l'agglomération nantaise est devenu de plus en plus avantageux pour ceux qui recherchent une utilisation optimale de leurs ressources. Cette attractivité s'est toutefois accompagnée d'une hausse des prix. Le département de la Loire-Atlantique a connu la plus forte augmentation des prix du logement de la région ; sur la période 1998-2010, ils ont progressé de 144 %, c'est-à-dire nettement plus que dans d'autres départements de la région, à l'exception de la Vendée, où l'on trouve également une économie vigoureuse, en particulier dans le tourisme (tableau 3.3). Sur la même période, le revenu des ménages n'a crû que de 38 % en Loire-Atlantique – à peine plus que dans les autres départements de la région. Ces dernières années, les revenus moyens n'ont pas suivi le rythme de la hausse des prix du logement en Loire-Atlantique.

Tableau 3.3. Principaux indicateurs du logement, Loire-Atlantique et autres départements de la région, 1998-2010

	Hausse des prix des logements en pourcentage, 1998-2010	Hausse du revenu des ménages en pourcentage, 1998-2010	Accroissement de la population en pourcentage, 1998-2010	Hausse de la construction de nouveaux logements, 1998-2010
Loire-Atlantique	144 %	38 %	17 %	22 %
Maine-et-Loire	108 %	35 %	11 %	17 %
Mayenne	155 %	37 %	9 %	16 %
Sarthe	109 %	29 %	8 %	14 %
Vendée	132 %	36 %	20 %	25 %

Source : CGEDD (2011), « Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010 », [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement\\_cle76a2da.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement_cle76a2da.pdf) (consulté le 4 mai 2016).

### *Les ménages à faible revenu sont regroupés en centre-ville et dans quelques zones péri-urbaines*

Le taux de pauvreté de Nantes Saint-Nazaire est proche de la moyenne nationale. Les quartiers à bas revenus sont concentrés dans les zones urbaines, mais on trouve aussi de la pauvreté dans certains secteurs péri-urbains. Si les quartiers où la pauvreté est monnaie courante s'embourgeoisent sous la pression d'une demande de logements en hausse et d'un tassement du taux de conversion des terres, cela posera un problème secondaire d'aménagement : trouver de nouveaux logements abordables pour les ménages à faible revenu déplacés.

### ***Étalement urbain et processus d'urbanisation***

Nantes est l'une des villes les plus attrayantes de France, ce qui fait qu'un grand nombre de personnes jeunes et éduquées et de familles avec de jeunes enfants ont emménagé dans cette région pour profiter des aménités locales et de la bonne qualité de vie (pour plus d'informations sur les indicateurs régionaux de bien-être, voir l'encadré 3.2). Ce mouvement s'est trouvé renforcé par la croissance vigoureuse des possibilités d'emploi ces dernières années, en particulier dans les services spécialisés rémunérateurs. Cette tendance est avérée par de nombreuses études, dont les statistiques publiées par l'INSEE. L'attractivité du territoire repose principalement sur deux moteurs. Le premier est la transformation de l'économie locale, qui a réduit sa dépendance à l'égard de la construction navale et des activités portuaires au profit de l'aéronautique et d'autres formes d'activités manufacturières avancées, et l'essor des services spécialisés dans la finance et l'assurance, ainsi que de la recherche-développement. La modernisation de l'économie a attiré des personnes plus qualifiées et à plus haut revenu. Le second moteur est l'accroissement du nombre d'individus qui peuvent choisir leur lieu de vie : retraités, mais aussi personnes qui peuvent exercer leur activité n'importe où, ou qui sont en mesure de parcourir régulièrement de longues distances entre leur domicile et leur travail, entre Nantes et Paris en TGV, par exemple. Ces individus disposent généralement d'un patrimoine et de revenus élevés, et créent donc une demande supplémentaire pour les biens et services fournis localement, même si elles ne travaillent pas sur le territoire.

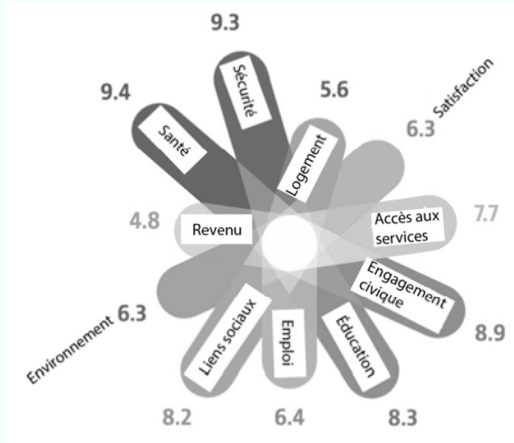
Il en est résulté une croissance importante dans toutes les agglomérations urbaines, principalement Nantes Métropole, mais aussi dans les zones péri-urbaines. Quelque 100 000 nouveaux habitants devraient ainsi déménager dans la métropole au cours des 20 prochaines années, soit l'un des taux les plus élevés de France. La plupart des nouveaux résidents opteront pour des zones urbaines, mais aussi pour de plus petites communes, car les prix des logements dans la ville de Nantes montent.

Le tissu urbain a triplé ces 50 dernières années, tandis que la population croissait de la moitié de ce chiffre (AURAN). L'actuelle tendance générale est qu'il y ait un nouveau logement pour chaque individu supplémentaire. Par ailleurs, les disponibilités foncières se sont réduites de façon régulière sur l'estuaire, et une partie considérable de celles qui restent est assortie de restrictions bloquant la construction ou l'urbanisation en raison des caractéristiques naturelles ou environnementales du lieu. Il s'ensuit une pression croissante pour maîtriser l'expansion des principaux quartiers des villes, densifier les centres et gérer la construction de logements dans l'ensemble de l'agglomération afin d'éviter un morcellement du territoire et un étalement urbain incontrôlé. D'un autre côté, on ne souhaite nullement ralentir l'accroissement de population anticipé, ni augmenter le coût des logements. Nombre de nouveaux résidents ont de jeunes enfants et attachent une grande importance au fait d'habiter une maison individuelle : aussi devra-t-on aménager

quelque peu les nouveaux programmes immobiliers. La réponse pourrait consister à améliorer l'habitat et les services dans les villes plus petites, afin de réduire les longs trajets domicile-travail et d'assurer le bien-être de la population locale tout entière.

### Encadré 3.2. Comment va la vie dans les Pays de la Loire ?

Les indicateurs régionaux de bien-être de l'OCDE offrent une évaluation comparative de 11 dimensions du bien-être pour 30 pays. Pour ces 11 indicateurs pris dans leur globalité, la région des Pays de la Loire est comparable à des régions comme la Province de Trente (Italie), le Sud de la Suède et les régions de Luxembourg et de Madrid (Espagne).



La région des Pays de la Loire fait partie des 9 % de régions de la zone OCDE les mieux classées pour l'indicateur relatif à la santé, mesuré par le taux de mortalité et par l'espérance de vie. Le taux de mortalité des Pays de la Loire est de 6.6 décès pour 1 000 habitants, et l'espérance de vie moyenne s'établit à 82.9 ans. La région fait partie des 12 % de régions de la zone OCDE les mieux classées pour l'indicateur relatif à l'engagement civique, mesuré par la participation électorale (84.2 %). De plus, elle est bien classée (dans les 19 % de tête) sur le plan des liens sociaux : à 92.3 %, ses habitants déclarent disposer d'un réseau social. Concernant la sécurité, mesurée par le taux d'homicides, les Pays de la Loire figurent dans les 31 % de tête, avec un taux de 0.9 homicide pour 100 000 habitants.

Dans certains domaines, toutefois, la région est moins compétitive. Elle fait partie des 39 % de régions les moins bien classées pour ce qui est de l'emploi, mesuré par les taux d'emploi et de chômage, qui s'établissent respectivement à 66.3 % et 8.5 %. De même, sur le plan du niveau de satisfaction des habitants, la région des Pays de la Loire fait partie des 47 % de régions de la zone OCDE les moins bien classées, avec un indice de satisfaction de 6.8 sur 10.

Les travaux de l'OCDE sur le bien-être dans les régions s'appuient sur des indicateurs particuliers qui sont des mesures supplétives de concepts plus généraux, comme l'environnement, l'éducation, etc. Il est entendu qu'il existe de nombreuses façons de décrire le bien-être. Les travaux de l'OCDE dans ce domaine sont structurés spécifiquement pour faciliter l'analyse comparative entre régions.

Source : OCDE (2016), « Regional well-being indicators: Pays de la Loire », [www.oecdregionalwellbeing.org/FR51.html](http://www.oecdregionalwellbeing.org/FR51.html) (consulté le 23 juin 2016).

## Principaux éléments de la géographie locale

### Eau et environnement

Les milieux aquatiques sont source à la fois de difficultés et d'aménités positives dans l'ensemble du territoire. Celui-ci est en effet composé de zones naturelles et agricoles à 80 %, et 23 % de la conurbation Nantes Saint-Nazaire sont occupés par des marais et environ 2 800 km de cours d'eau. La présence de l'eau a une incidence sur à peu près tous les types d'activités et de projets. Son influence prend plusieurs formes :

*La mer* : présence sur le front de mer, rôle dans l'estuaire et importance pour les ports de Saint-Nazaire et de Nantes.

*Les cours d'eau* : ils traversent le territoire et ont une incidence sur la circulation principale et sur les trajets de mobilité.

*Les terres humides* : par le passé, ces zones jouaient un rôle direct dans l'économie du territoire ; leur valeur est aujourd'hui essentiellement environnementale. Elles sont assez nombreuses et comprennent aussi bien des lacs que des marais, parfois d'une grande superficie, comme le marais de Brière et le lac de Grand-Lieu.

Plusieurs aménités sont associées à cette présence permanente dans la vie quotidienne des populations et des entreprises locales. Les plus classiques ont trait à la pêche, au transport fluvial et à l'activité économique liée au commerce et aux chantiers navals, en particulier pour le port de Saint-Nazaire. La valeur environnementale de l'eau et des terres adjacentes est avérée. C'est le cas par exemple du Parc naturel régional de Brière, qui se consacre à la défense des espèces et des paysages naturels. L'eau occupe une place essentielle dans la qualité de vie locale qui rend la région attrayante aux yeux des migrants, que ceux-ci viennent y travailler ou y passer leur retraite. Plus récemment, la disponibilité de ressources en eau a également été associée aux activités touristiques, et Nantes Saint-Nazaire est devenue un lieu plaisant de séjour et de loisir de courte ou moyenne durée.

D'un autre côté, la richesse de ces ressources dans la région crée aussi des problèmes et impose différentes contraintes. Premièrement, les cours d'eau font constamment obstacle à la circulation des biens et à la mobilité des personnes. Il faut construire des ponts, ce qui augmente les coûts d'infrastructure et crée des goulets d'étranglement et des embouteillages. Les endroits dépourvus de ponts se trouvent isolés et rendent difficile l'accès aux biens et services. Deuxièmement, même s'il n'existe qu'un risque modéré d'inondation de la zone côtière, la question de la récupération de l'eau et de la contamination des nappes phréatiques est considérée comme un enjeu important dans la région, en particulier dans les zones péri-urbaines. Troisièmement, nombre de terres humides peuvent être regardées comme des obstacles au développement du territoire. Certaines d'entre elles sont enregistrées comme présentant un intérêt exceptionnel sur le plan de la biodiversité, et leur gestion dépend des lois sur la protection de l'environnement (comme la directive-cadre sur l'eau et la directive habitat-faune-flore). Il en résulte que leur utilisation pour une activité économique ou un programme de logements est soumise à de sévères restrictions.

### *Lac de Grand-Lieu*

Le lac de Grand-Lieu est situé au sud-ouest de la métropole nantaise et couvre une vaste étendue. Il est le plus grand lac naturel de France en hiver ; sa superficie varie et il est très peu profond (1 m en été et 3 m en hiver). Il est considéré comme une zone absolument exceptionnelle sur le plan de la biodiversité, car il accueille plus de 300 espèces animales protégées et environ 400 espèces végétales indigènes. Sa portion septentrionale est classée réserve naturelle nationale, tandis que la partie sud a le statut de réserve naturelle régionale. Compte tenu de sa taille, il est également soumis aux règles associées à la loi littorale. Tous ces classements et règlements font que la construction aux abords du lac est fortement restreinte, même lorsqu'il s'agit d'exploitations ou de bâtiments agricoles.

Compte tenu de ses spécificités (faible profondeur, risque d'inondation, superficie fluctuante, zones protégées, biodiversité), le lac de Grand-Lieu est protégé contre les utilisations publiques et n'est pas ouvert au tourisme ni à la visite. Très coupé de la population locale, il n'apporte aucun avantage économique direct à la région sur le plan du tourisme ou d'une autre activité. Par le passé, toutefois, son ouverture à l'activité a donné lieu à des conflits autour de la question des niveaux d'eau. Le pompage peut

modifier le niveau du lac, mais les préférences de niveau déclarées par les différents utilisateurs (chasseurs, agriculteurs, touristes, ornithologues amateurs) et qui correspondaient aux principales utilisations et activités de ces derniers étaient, pour la plupart, incompatibles.

Il s'en est suivi plusieurs conflits ces 20 dernières années, entre agriculteurs, spécialistes de l'environnement, chasseurs et représentants de l'État, à propos du niveau d'eau et des utilisations locales possibles (Leost, 1998). L'activité lacustre est gérée par le Conservatoire du littoral, qui s'efforce de faciliter les négociations de sorte que l'on puisse atteindre un accord général sur le niveau d'eau. Un nouveau « règlement d'eau », établissant les différents niveaux et les périodes d'inondation ou d'exondation, a été établi il y a un an. Pour le moment, il est fortement contesté par les agriculteurs car il entraîne de graves restrictions de leur activité. Cet exemple est typique de nombreux cas d'activité agricole sur des terres humides dans la région.

### ***Infrastructures majeures – le port et l'aéroport***

#### *Port de Nantes Saint-Nazaire et chantiers navals*

L'image de la région est associée aux deux ports, mais aujourd'hui surtout à celui de Saint-Nazaire. Depuis 1966, l'exploitation des deux ports est fusionnée au sein d'un seul et unique établissement public, le Grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire, et est gérée par l'État (plus précisément, par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer du ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer), sous la supervision d'autorités locales (Chambre de commerce, Région et différentes intercommunalités). Cette organisation englobe le port de Saint-Nazaire et celui de Nantes, ce dernier assurant 10 % seulement du trafic total.

La géographie et la structure du port de Saint-Nazaire ont été transformées par l'important investissement infrastructurel issu du projet Port 2000, qui en a agrandi la superficie et a créé de nouvelles possibilités de manutention et d'entreposage. À l'heure actuelle, la principale activité du complexe portuaire est le transport et le stockage du pétrole et du gaz naturel (dans le secteur de Donges), mais la part des produits d'alimentation animale et d'autres produits de base en vrac demeure importante, tout comme le rôle logistique que joue le complexe dans l'assemblage local de parties d'avions Airbus. On prévoit également d'essayer d'attirer des navires de croisière pour accroître l'assise touristique existante, et les plans pour l'avenir se fondent sur des perspectives de croissance de l'activité touristique. L'une des questions cruciales qui se pose sur le développement futur du port concerne le renforcement de son intégration à l'économie régionale et la façon dont il s'insère, plus largement, dans le réseau portuaire européen. À l'échelle mondiale, il ne peut pas concurrencer les plus grands ports européens, comme Rotterdam ou Barcelone.

Le port est un facteur central du développement de l'estuaire, ne serait-ce que parce qu'il utilise une grande superficie de terres. Cependant, des efforts constants visent à mieux lier son activité à d'autres pans de l'économie locale, comme avec les usines d'assemblage d'Airbus. L'un des exemples proposés est d'associer la construction, dans le chantier naval, de plateformes pour éoliennes en mer à une expansion de ce mode de production d'énergie dans la région. Une extension physique supplémentaire de la principale usine à Saint-Nazaire est peu probable, car les terrains disponibles pour une croissance future sont limités, comme l'a clairement démontré, au début des années 2000, le conflit relatif à l'expansion dans le cadre du projet Port 2000.

### *Projet d'aéroport du Grand Ouest – Notre-Dame-des-Landes*

Le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a démarré il y a 30 ans ; implanté sur un nouveau site, il a pour objectif de remplacer l'aéroport actuel en offrant une plus grande capacité. Le site en question se trouve à 20 km environ au nord-ouest de Nantes. Le nouvel aéroport serait un aéroport de classe A, qui pourrait donc accueillir même les plus gros aéronefs et jusqu'à 9 millions de passagers par an, soit 5 millions de plus que l'aéroport actuel (Carrard, 2011). L'idée serait qu'il puisse aussi accueillir les dépassements de capacité des aéroports parisiens et accroître le tourisme et d'autres connexions dans le nord-ouest de la France. Depuis des décennies, cette implantation est source de conflit entre les défenseurs du projet – principalement le gouvernement national et les politiciens locaux, au nombre desquels figure l'ancien Premier Ministre, maire de Nantes et président de Nantes Métropole – et ses opposants, issus de divers groupes, dont des associations de résidents locaux, des associations d'agriculteurs et des groupes écologistes et politiques locaux et nationaux (Lecourt, 2004).

Le périmètre du projet a évolué au fil du temps, mais l'opposition demeure constante. L'aéroport devrait fournir de nouveaux débouchés de transport aérien au département et à la région tout entière. Ses défenseurs déclarent qu'il pourrait avoir un rôle majeur dans le développement futur de la région, augmenter le trafic de passagers et le tourisme, et permettre aux habitants de la région de voyager à l'étranger sans avoir à transiter par l'aéroport Charles de Gaulle à Paris. Un nouvel aéroport pourrait aussi amener un développement de l'activité d'Airbus, les pistes de l'aéroport actuel étant trop courtes pour accueillir les avions gros-porteurs nécessaires au transport de certains composants. Ils affirment également que la construction du nouvel aéroport est inévitable car l'extension du site actuel, déjà trop petit, serait difficile. Pour eux, il s'agit en définitive de reconnaître l'intérêt général du projet, y compris en matière de création d'emplois (qu'ils évaluent à 6 000 nouveaux emplois).

Les opposants insistent sur le fait que le lieu d'implantation du projet est un site écologique remarquable, dont ils affirment qu'il accueille une biodiversité de grande valeur. L'aéroport doit être créé dans une zone mixte de pâturages utilisés à des fins agricoles et de terres humides gérées. Les opposants soutiennent qu'il est possible d'étendre l'ancien aéroport, y compris en y construisant une autre piste à un coût bien moindre. Le début de la construction sur le nouveau site a été annoncé à de nombreuses reprises par le gouvernement et les autorités locales, mais rien n'a encore bougé en raison de la forte opposition (Carrard, 2011). De nombreux recours judiciaires ont été intentés, et des manifestations publiques plus nombreuses encore et de plus grande ampleur ont été organisées. L'intérêt pour ce sujet n'a cessé de grandir et les écologistes et les partis d'autres politiques en ont fait une cause nationale. Certains opposants ont fait de ce site une « zone à défendre » (ZAD) et occupent le terrain. Plusieurs affrontements avec la police ont déjà eu lieu et la situation s'est révélée extrêmement hostile et tendue.

Pour tenter de sortir de cette impasse, le Président de la République a décidé d'organiser un référendum sur la question de la construction d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Cette consultation a eu lieu le 26 juin 2016, et la majorité des votants (habitants du département de la Loire-Atlantique) a choisi d'approuver la construction, mais les opposants contestent la légalité de ce vote, arguant du fait qu'il ne s'est pas déroulé selon les procédures appropriées et que ses résultats ne doivent donc pas être pris en compte. L'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est devenu emblématique des conflits que suscitent les grands projets infrastructurels et fait l'objet de plusieurs études universitaires (Backer, 2005 ; Carrard, 2009, 2010, 2011 ; Guibert, 2013 ; Péliissié et al., 2013 ; Lecourt et Faburel, 2005).



### Encadré 3.3. France – Commission nationale du débat public

Les grands projets infrastructurels – comme l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes – suscitent fréquemment des conflits autour de l'occupation des sols. Ils sont coûteux, complexes, nécessitent généralement une superficie importante et, pour toutes ces raisons, sont sources de risques. C'est pourquoi une participation significative de la population à la prise de décision est une composante essentielle du processus d'action publique. Cela suppose de sensibiliser la population au périmètre, au coût, à l'emplacement et au calendrier d'un projet dès les premiers stades de celui-ci, de façon à réunir informations et opinions sur différents aspects. Dans les dispositifs de participation les plus poussés, les citoyens sont même partiellement associés à la prise de décision.

Une telle association de la population vise à remplir plusieurs objectifs. Ainsi, le fait de recueillir l'opinion et les idées des citoyens (ou des parties prenantes) sur un projet peut enrichir et améliorer les informations à partir desquelles le projet est conçu ou exécuté. On peut faire émerger des informations importantes sur la situation et les utilisations locales. Recueillir des points de vue divers peut aussi révéler l'existence de lacunes dans le projet. De plus, l'association de la population est souvent présentée comme un moyen de résoudre les conflits avant d'entreprendre un projet. Elle permet de faire apparaître les diverses opinions dissidentes, qui peuvent alors être abordées d'emblée, avant que les choses ne s'enveniment. Enfin, en ouvrant les projets à la délibération et au débat, les pouvoirs publics peuvent renforcer la légitimité du résultat final, même en l'absence de consensus.

Mener un dialogue de grande ampleur avec la population exige parfois un grand savoir-faire. Il faut communiquer et gérer les relations et une grande masse d'informations sur plusieurs plateformes (internet, plateforme liée à des manifestations spéciales, etc.). Dans ces conditions, il peut être très utile de disposer d'une organisation centrale spécialisée dans ces processus, à même de coordonner différents départements, ministères et niveaux d'administration et de créer des normes et d'assurer une régularité autour du processus de dialogue.

Le gouvernement français a mis en place un organisme central spécialisé de cette nature : la Commission nationale du débat public (CNDP). La Commission a été créée en 1995 par la loi Barnier relative au renforcement de la protection de l'environnement. La loi de 2002 relative à la démocratie de proximité en a fait une autorité administrative indépendante, chargée de veiller à la participation du public au processus d'élaboration des grands projets d'intérêt national dès lors qu'ils comportent de forts enjeux socio-économiques et/ou qu'ils ont des impacts significatifs sur l'environnement ou sur l'aménagement du territoire. Plus précisément, la Commission :

- veille au respect des bonnes conditions d'information du public à toutes les phases du projet (de la mise en œuvre à l'achèvement) ;
- conseille les autorités sur la concertation avec le public pendant toute la durée du projet ;
- veille à ce que la collecte de toutes les opinions et recommandations se fasse selon une méthode commune.

La CNDP est composée d'un président, de deux vice-présidents et de 22 membres provenant d'horizons différents (parlementaires, élus locaux, membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, associations, patronat, syndicats...) qui assurent son indépendance, notamment à l'égard des administrations et des maîtres d'ouvrage.

La Commission a lancé une enquête publique sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, et cette enquête s'est déroulée de décembre 2002 à mai 2003. Durant cette période, 16 réunions publiques ont été tenues, qui ont rassemblé au total 7 420 participants ; 405 contributions au débat ont été transmises par messagerie électronique ; et 1 860 interventions écrites (questions, commentaires, prises de position) ont été soumises. Toutes ces informations sont compilées et conservées sur le site web de la Commission.

La Commission a également pris part au projet à travers les consultations et les audiences qui ont suivi, pour tenter de régler les conflits par la médiation. Comme on l'a déjà indiqué, un referendum local s'est tenu dans le département de la Loire-Atlantique le 26 juin. Les électeurs étaient invités à se prononcer sur la question : « Êtes-vous favorable au projet de transfert de l'aéroport Nantes-Atlantique sur la commune de Notre-Dame-des-Landes ? ». Au total, 55.17 % des votants ont répondu « Oui », se déclarant ainsi favorables au projet de nouvel aéroport. Il importe toutefois de noter que le referendum est une forme de consultation, et que son résultat n'est pas

### Encadré 3.3. France – Commission nationale du débat public (*suite*)

contraignant. Les principaux groupes écologistes qui s'opposent au transfert, y compris ceux qui occupent le site prévu, jurent qu'ils poursuivront leur action. Le referendum a également soulevé des questions quant à l'échelle à laquelle les décisions de ce type devraient être prises.

Alors que le referendum s'est tenu à l'échelle du département, le projet est assez important pour avoir une incidence régionale. Quoi qu'il en soit, et malgré l'ampleur du conflit autour du projet d'aéroport, la Commission a joué, en toute indépendance, un rôle important de médiation entre les intérêts en présence.

*Source* : Commission nationale du débat public (2016), « Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes », [www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes](http://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes) (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016).

### *Gestion des déchets*

Comme presque partout, la gestion des déchets représente un défi croissant sur le territoire Nantes Saint-Nazaire. Le volume de déchets a augmenté de façon spectaculaire, du fait de l'accroissement de la population, en particulier dans les agglomérations urbaines, et des changements dans la façon dont les marchandises sont conditionnées et vendues. En outre, les terrains qui conviendraient à l'élimination des déchets sont de plus en plus rares et convoités pour des utilisations concurrentes. La principale stratégie était autrefois d'installer des décharges locales, d'une durée de vie limitée à 20 ans environ, et de construire des usines d'incinération. Pour différentes raisons, cette approche n'est plus acceptable, surtout pour les communes rurales.

Il apparaît aujourd'hui que les méthodes actuelles de gestion des déchets ne sont pas soutenables à long terme, compte tenu de l'accroissement et de la concentration de population sur ce territoire. L'utilisation de terres pour y installer de nouveaux sites de décharge est aussi de moins en moins souvent acceptée par les riverains, et les actions en justice sont monnaie courante. Bien que la question ait été soulevée et débattue dans le cadre du SCoT, aucun consensus n'a pu être réuni et plusieurs conflits sont apparus (le Saout, 2005). Quelques tentatives, comme la proposition d'implanter une décharge à proximité de l'emplacement du futur aéroport, ont été rejetées par la Direction générale de l'aviation civile, car le site pourrait accroître la présence d'oiseaux et mettre les avions en danger. Pour le moment, plusieurs comités locaux d'opposition s'activent sur les nouveaux sites de décharge proposés, tandis que la question de l'exportation des déchets demeure à l'étude.

### Multiplicité des niveaux de gouvernance et d'aménagement du territoire

Le récent redécoupage régional de la France n'a pas modifié la région Pays de la Loire, mais les changements apportés dans les compétences des conseils régionaux ont étendu le rôle d'aménageur du territoire de ce niveau d'administration, qui assumera à l'avenir des responsabilités supplémentaires. Point important, ses décisions auront un impact sur les plans d'aménagement de niveau inférieur, ne serait-ce que parce que ceux-ci devront en tenir compte. L'une des caractéristiques frappantes du département de la Loire-Atlantique est le nombre et la diversité des accords de coopération intercommunaux. Ces accords concernent presque toutes les communes de la région et montrent que celles-ci sont très conscientes de l'importance des retombées de l'aménagement de chaque territoire sur les autres, et donc de la nécessité pour les collectivités locales de trouver des modes de coopération si elles veulent atteindre leurs

objectifs de développement et de gestion. Le grand nombre d'accords laisse en outre supposer que les résultats de la coopération sont généralement positifs, puisque toutes les communes participantes ont le sentiment d'avoir tiré profit des accords passés et sont prêtes à en conclure de nouveaux.

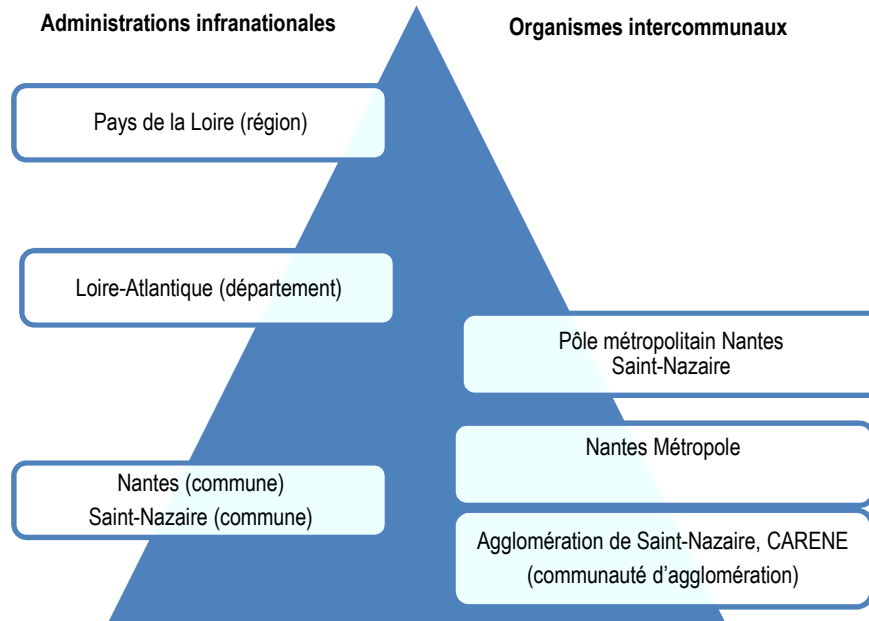
La récente redéfinition de la répartition des compétences en matière d'aménagement du territoire, qui visait à accroître le pouvoir des régions et des diverses organisations intercommunales de façon à élaborer des plans de plus haut niveau susceptibles de mettre le transport, la fourniture des services publics et le développement économique en rapport avec les plans d'occupation des sols classiques, instaure une structure de planification intégrée. Cette approche a toujours été possible, mais tant qu'elle restait dans un cadre consultatif, l'incitation à investir dans un processus à long terme de cette nature était limitée pour les communes. Le fait que désormais les règles d'occupation des sols propres aux communes doivent respecter les plans de plus haut niveau crée une incitation à mieux gérer l'intégration des différents plans d'aménagement du territoire. Dans des départements tels que la Loire-Atlantique, où les traditions de collaboration intercommunale sont déjà très établies et où l'idée d'une planification coordonnée a déjà fait son chemin, ce changement ne devrait poser aucun problème.

### ***Principaux acteurs publics***

#### *La zone Nantes Saint-Nazaire possède un certain nombre d'intercommunalités qu'englobe le pôle métropolitain*

En France, la responsabilité de l'aménagement du territoire est répartie entre plusieurs niveaux d'administration infranationaux. Les régions sont depuis peu chargées d'établir un schéma général, intitulé « schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires » (SRADDET), qui traite notamment du développement économique, des réseaux numériques, de l'air et de l'énergie, et de l'environnement, et qui constitue un guide pour les plans d'occupation des sols, et non un programme d'aménagement obligatoire. À partir d'un projet commun d'action générale sur les terres (le schéma de cohérence territoriale, ou SCoT), les intercommunalités élaborent des plans concertés. Toutefois, ce sont les communes ou les intercommunalités, individuellement, qui édictent les règles précisant les usages autorisés des parcelles de terre, et qui délivrent les permis de construire associés aux changements d'affectation des terres tels qu'ils ont été établis (PLU ou PLUi). Les départements, comme d'autres acteurs, participent à l'élaboration de ces plans s'ils ont des projets ou des intérêts à défendre ayant une incidence sur l'occupation des sols. Plusieurs structures de gouvernance à plusieurs niveaux existent déjà, avec des missions et des compétences variées, en particulier en matière de planification de l'occupation des sols (prise de décision et gestion). Parallèlement, les différentes institutions infranationales font reposer leurs structures de gouvernance des terres sur des documents fournis par les règles et lois nationales ou européennes, si bien que la décision finale de planification de l'occupation des sols devient un processus fort complexe.

Graphique 3.7. Principaux acteurs infranationaux et intercommunaux



Source : Élaboré par l'auteur.

### *Création du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire*

Au cours des années 80, l'idée que les collectivités locales de l'estuaire de la Loire devaient travailler de concert s'est progressivement imposée. Les politiciens ont commencé à penser que les agglomérations de Nantes et de Saint-Nazaire devraient adopter une vision commune de l'aménagement local et qu'ensemble, elles seraient plus fortes. En 2001, une communauté de communes s'est organisée autour de la ville de Nantes, puis le président de Nantes Métropole a lancé une campagne politique pour promouvoir l'idée d'une gouvernance exercée conjointement sur une plus large zone comprenant toutes les communes situées autour de Nantes Métropole.

Au fil du temps, les dirigeants locaux et les collectivités territoriales ont appris à travailler ensemble, de façon concertée. Finalement, cette culture de la coopération a conduit à la décision d'élaborer le premier SCoT, mécanisme permettant une planification et une mise en œuvre plus coordonnées du développement territorial. Les résultats de cette très intense période de collaboration et de réflexion conjointe ayant été jugés satisfaisants, la décision fut prise d'accroître encore le degré d'intégration et de créer le Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire, lancé en 2012. Dans l'intervalle, le SCoT1, réunissant 61 communes, qui avait démarré en 2007 et duré 4 ans, a continué de fournir une structure au maintien de relations de coopération entre les différentes communes participantes et d'autres entités.

Le « pôle métropolitain » français est une association composée d'intercommunalités locales existantes, elles-mêmes constituant des groupements de communes auxquels ces dernières ont délégué certaines responsabilités. Le pouvoir de former un pôle métropolitain et de le doter des moyens nécessaires a été institué par la loi de décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Le pôle a pour but de favoriser la coopération entre les villes les plus importantes lorsqu'elles sont proches

géographiquement et situées dans des régions urbaines complexes ou dans des « corridors de développement ». Le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire comprend un certain nombre de groupements de communes préexistants dotés de structures différentes, notamment une métropole (Nantes Métropole), une communauté d'agglomération (Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire) et quatre communautés de communes (Erdre et Gesvres, Cœur d'estuaire, Région de Blain, Loire et Sillon)<sup>5</sup>.

Le principal but du projet de métropole Nantes Saint-Nazaire est d'organiser l'ensemble de communes autour d'un projet de développement conjoint et d'organisation de l'occupation des sols. Le pôle métropolitain offre aux planificateurs locaux et aux responsables politiques des outils utiles pour élaborer l'organisation future et définir les projets communs. Il ne permet aucun transfert de compétences, mais donne la possibilité de coopérer. Sa principale valeur est de fournir un espace de dialogue pour se mettre d'accord sur des actions que d'autres structures, comme les départements et les communes, auraient du mal à décider. Cela étant, la structure de gouvernance actuelle est encore assez réduite, puisque le pôle métropolitain n'emploie que 4 personnes.

Ces dernières années, une vision commune du territoire s'est élaborée et la perception des futurs axes de travail s'est clarifiée. Le renforcement de la culture commune a contribué de façon déterminante à tisser des liens, tout comme le souci constant de privilégier la négociation et de dégager un consensus. Aujourd'hui, la métropole occupe une place cruciale dans la planification et le développement territoriaux, et joue un rôle majeur à l'échelon régional. Son influence économique et géographique s'étend du sud de la Bretagne au nord de la Vendée. Son taux de croissance est supérieur au taux national et elle est devenue une actrice essentielle de l'aménagement du territoire.

Dans ce domaine, l'utilité géographique du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire ne fait plus aucun doute, mais il n'en demeure pas moins d'importants défis à relever à l'avenir :

- Le premier porte sur la façon dont cet avenir sera géré. Qui interviendra ? Quel sera l'axe d'action du pôle métropolitain ? Comment peut-on encourager la participation des citoyens aux travaux du pôle, de façon que les seconds répondent mieux aux attentes des premiers ? À l'heure actuelle, quelles que soient les questions d'aménagement du territoire régional débattues, la participation des citoyens est très faible. Ainsi, très peu de personnes ont assisté aux réunions publiques portant sur l'élaboration du nouveau SCoT. Comment les aspirations et les inquiétudes des futurs résidents peuvent-elles être prises en compte dans le processus d'aménagement à cette échelle ? Et comment peut-on faire entendre des voix diverses sans affaiblir les objectifs globaux de développement territorial tels que la densification de la population, qui peut aller à l'encontre des intérêts résidentiels ?
- Le deuxième défi est lié à la recherche de meilleures méthodes pour faire le lien entre, d'une part, un développement économique futur qui dépend largement de décisions individuelles à court terme prises par les ménages et les entreprises en réponse au jeu des mécanismes du marché, et, d'autre part, un processus de planification à long terme de l'aménagement du territoire qui s'efforce de détecter avec une décennie d'avance quelles seront les utilisations pertinentes de grandes étendues de terre. Les plans obtenus peuvent déterminer les choix des entreprises et des ménages en décidant où les routes seront construites et en précisant quelles seront les terres aménageables ou non, mais ces outils sont bien sommaires

lorsqu'il s'agit d'orienter la croissance économique. Des plans trop rigides peuvent brider la prospérité, tandis que des plans trop souples ne permettent plus de gérer le milieu bâti et d'atteindre les objectifs de protection de l'environnement.

- Le dernier défi a trait à la place de la métropole dans la région. La logique qui conduit à créer un pôle métropolitain repose sur l'idée que la bonne unité territoriale d'aménagement se compose d'un ou de plusieurs centres urbains actionnant la croissance économique dans un arrière-pays plus rural. Optimiser la force de propulsion de ce pôle de croissance (dans la définition de Perroux, 1949) suppose de donner au(x) centre(s) un rôle dominant dans l'aménagement du territoire et dans la gestion d'autres affaires connexes du pôle métropolitain, et c'est indiscutablement la direction prise par les récentes réformes en France. Il existe toutefois d'autres théories, couramment appliquées en France, quant à l'approche la plus susceptible de favoriser le développement économique et social local. L'une d'elles fait appel à la notion de « bassin de vie » pour faire valoir que l'unité géographique appropriée, si l'on veut optimiser la qualité de vie, est un petit territoire, en particulier en milieu rural. Le bassin de vie se définit, en France, comme une zone à l'intérieur de laquelle les gens vivent et travaillent, et où ils peuvent se procurer localement la grande majorité des services dont ils ont besoin. La logique derrière cette théorie est qu'un niveau élevé d'interconnectivité physique et sociale améliore à la fois la qualité de vie et la prise de décision locale. En France, en 2009, il y avait 1 745 bassins de vie ruraux, chacun comptant entre 270 et 9 500 habitants (Gallois et Schmitt, 2005). La logique du bassin de vie fait pendant à plus d'un titre à la celle, traditionnelle en France, de la commune vue comme l'unité fondamentale de la démocratie directe. En effet, toutes deux mettent en valeur la notion d'attachement à une communauté, quelle que soit sa taille, parce que cette cellule géographique fournit emploi, biens et services, et donne un sentiment d'appartenance et l'impression de pouvoir influencer sur les décisions.

Chacun de ces enjeux est fortement lié à la façon dont la planification de l'occupation des sols doit être gérée dans la zone et ce qu'elle doit englober. Les récents changements dans la répartition des pouvoirs d'aménagement du territoire entre les différents niveaux d'administration infranationaux n'ont apporté de réponse explicite à aucun de ces enjeux, mais ils ont modifié l'équilibre des responsabilités entre ces niveaux, ainsi que la façon dont les citoyens jugeront, *in fine*, la légitimité du processus d'aménagement.

### Cohérence territoriale à l'échelle d'un territoire multiple

Le mécanisme le plus courant pour aménager l'espace dans une vaste zone géographique contenant une diversité de communes est le schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le premier élaboré pour Nantes Saint-Nazaire (SCoT1) a été lancé en mars 2007. Il s'étendait à 800 000 habitants et faisait intervenir six établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) représentant 61 communes : la communauté urbaine de Nantes (Nantes Métropole)<sup>6</sup>, la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) – qui comprend Saint-Nazaire – et les communautés de communes Loire et Sillon (CCLS), Erdre et Gesvres (CEEG), Cœur d'Estuaire (CCCE), puis Pays de Blain, qui a rejoint le SCoT en 2010. Il était principalement organisé autour de deux centres, les zones urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire.

## *Élaboration et mise en œuvre des deux schémas de cohérence territoriale (SCoT)*

### *SCoT1—Renforcement du bi-pôle Nantes Saint-Nazaire comme métropole européenne*

L'ambition de SCoT1 était de renforcer le rôle de Nantes Saint-Nazaire en tant que métropole européenne et de développer la dynamique sociale et économique locale tout en améliorant la gestion de l'urbanisation sur l'ensemble du territoire. Pour l'essentiel, le projet reposait sur l'idée d'essayer de tirer profit de la forme originale de la métropole, divisée en deux grands pôles urbains, tout en intégrant le dynamisme du réseau dense des communes avoisinantes. Il était également fondamental de définir les relations entre les zones bâties et les rôles dévolus à la nature sur ce territoire – aspect qui a représenté une très large part du projet.

Le SCoT1 visait six objectifs principaux :

- Mieux réglementer le processus d'urbanisation et réduire l'étalement urbain, et préserver les grands équilibres entre les divers territoires et les populations locales.
- Permettre à chaque habitant ou nouvel arrivant de trouver un logement convenable.
- Faciliter la mobilité des habitants.
- Assurer le développement économique sur l'ensemble du territoire.
- Protéger et valoriser un espace agricole pérenne.
- Protéger et mieux gérer toutes les ressources du territoire.

Plus précisément, les artisans du projet souhaitaient accroître la densité de la population à l'intérieur du territoire dans son ensemble, préserver les zones naturelles vitales (comme le marais de Brière, le lac de Grand-Lieu, les corridors verts et bleus) caractérisées par leur biodiversité, et maintenir l'agriculture sur des espaces cultivés productifs. L'objectif global était d'« optimiser le territoire », compte tenu du niveau d'urbanisation croissant et de l'impact démographique de l'arrivée de populations nouvelles. D'un autre côté, on cherchait également à accroître, ou tout au moins à maintenir, l'attrait économique des deux principaux pôles : Nantes et Saint-Nazaire.

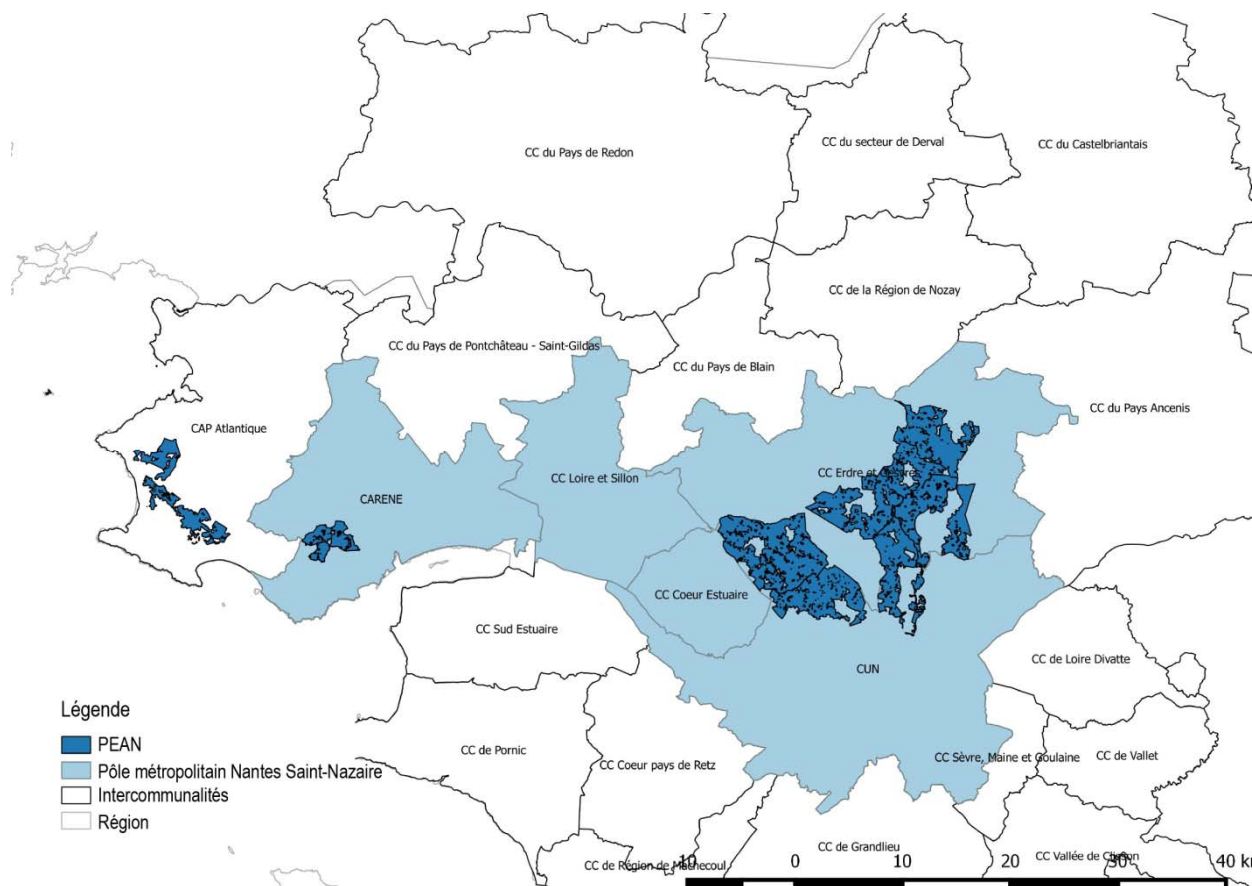
L'un des objectifs centraux visait à préserver le réseau local de communes, surtout les plus urbanisées, et à assurer leur quasi-indépendance, mais aussi à soutenir les déplacements et la mobilité à l'intérieur du territoire par différents moyens de transport, dont les transports en commun, la voiture, la marche et le vélo. La notion de réseau local était fondamentale et a été l'un des points clé du processus d'élaboration du SCoT1. Entre autres soucis majeurs, il s'agissait d'éloigner autant que possible la menace d'étalement urbain liée à l'augmentation naturelle de la population et à l'immigration en recherchant des moyens de concentrer l'habitat dans les deux villes principales et créant de nouveaux logements dans les zones les plus peuplées et urbanisées des communes environnantes.

Sur le plan de l'occupation des sols, le SCoT1 s'efforçait de gérer la répartition des terres de façon à protéger la plupart des zones naturelles, mais aussi d'offrir de nouvelles possibilités de mobilité par un développement des relations de transport en dépit des fortes contraintes liées au franchissement des cours d'eau. La hausse du prix de la terre et

la spéculation foncière, en particulier sur les terrains constructibles et les terres agricoles, étaient préoccupantes. La tension entre les avantages d'une réduction du prix des terres agricoles, obtenue en rendant la conversion plus difficile, et l'inconvénient qui résulte de cette même mesure, à savoir susciter une hausse des prix des terres restantes, potentiellement constructibles, est ici perceptible. De même, réduire la superficie destinée à la construction de nouveaux logements tend à faire monter les prix du parc résidentiel existant, tandis que l'accroître contient les prix, mais encourage l'étalement.

Le maintien de la production sur les terres agricoles représente un défi dans la majeure partie du territoire. D'une manière générale, l'agriculture du département génère des revenus relativement faibles, en partie du fait de la petite taille des exploitations et parce que le milieu physique est difficile. Il s'ensuit que les agriculteurs locaux sont disposés à vendre leurs terres à des promoteurs, surtout lorsqu'ils n'ont pas d'héritier désireux de reprendre l'exploitation. Le gouvernement français a mis en place un programme national, les SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural), qui ont pour mission d'acheter les terres agricoles proposées à la vente pour aider les agriculteurs installés à accroître la taille de leur exploitation et à gagner ainsi en efficacité, et pour faciliter l'installation de nouveaux exploitants. Comme dans d'autres régions, la SAFER agit dans la région Pays de la Loire comme un mécanisme essentiel de maintien des terres agricoles en exploitation.

Graphique 3.8. Protection des zones agricoles et naturelles péri-urbaines



Note : PEAN désigne un périmètre de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains.

Source : Élaboré par l'auteur.



Les autorités territoriales ont également mis en œuvre des outils locaux tels que les PEAN (périmètres de protection des espaces agricoles et naturels péri-urbains), afin de protéger et de récupérer les terres agricoles. L'objectif est de veiller de très près à la conservation et à la réglementation de ces zones au moyen d'un plan d'action visant à stabiliser et à protéger les terres agricoles. On peut ainsi citer le PEAN des trois vallées (le plus important en France), qui couvre 17 000 hectares de terres agricoles dans trois communes. Les zones concernées sont situées entre la ville et les espaces naturels, dans des secteurs où l'agriculture prédomine actuellement, mais subit la pression du développement. Ces zones sont représentées sur la carte ci-dessus (graphique 3.8).

*Après évaluation, le premier SCoT a été considéré comme une réussite*

Le SCoT1 a été évalué par une société de conseil privée en 2012-13, sous la houlette du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. L'un des objectifs de cette évaluation était d'éclairer l'élaboration d'un nouveau SCoT, qui devait être introduit en 2016 et s'étendre jusqu'à 2017 (il a démarré en mars 2016). L'ensemble des effets des plans d'occupation des sols s'étend sur plusieurs décennies, mais les évaluateurs ont néanmoins fait état de quelques résultats à court terme. L'équilibre entre les zones agricoles et naturelles d'une part (80 % de la superficie totale) et les zones urbanisées/constructibles d'autre part (20 %) a pu être maintenu entre 2005 et 2012. La part des zones consacrées au logement ou à des utilisations mixtes s'est stabilisée (14 %), de même que celle des secteurs réservés aux activités de service (6 %). La reclassification de zones agricoles et de réserves foncières en espaces naturels a entraîné une baisse de la superficie des premières au profit des seconds. Néanmoins, la superficie agricole utile s'est stabilisée.

Si les résultats ont été positifs au regard de la consommation de terres, ils semblent moins concluants sur le plan du développement économique. Le taux de croissance économique n'a pas été à la hauteur de celui qu'on anticipait, bien qu'il ait été plus élevé que dans d'autres régions françaises comparables ; ainsi, le nombre d'emplois créé a été supérieur à celui de l'agglomération de Lyon. Plus particulièrement, l'offre des deux grands centres urbains dans le domaine de l'emploi n'a pas suivi le rythme de croissance des zones plus périphériques dans ce domaine. Pour Saint-Nazaire, on peut espérer un léger mieux du fait des contrats récemment signés par les chantiers navals pour la construction de plusieurs gros navires de croisière, encore que ces commandes contribuent principalement à protéger les emplois actuels et n'apportent pas de grands changements en termes de création nette d'emplois directs. En outre, il importe de noter que la crise économique de 2008 a probablement eu des effets préjudiciables sur le développement économique dans les années qui ont suivi.

Le premier SCoT a été jugé efficace pour la création de relations de travail. L'amélioration de l'interaction et du dialogue, que ce soit entre les deux zones urbaines de l'estuaire ou entre ces deux pôles et les communes plus rurales, occupe désormais une place primordiale. Cet accent mis sur le renforcement de la collaboration est plutôt nouveau dans la région ; il a permis d'améliorer l'environnement de travail sur le SCoT et représente aussi, potentiellement, un puissant moteur pour la croissance future de la région, car il facilite la conclusion d'accords sur des politiques communes de développement et d'aménagement.

En revanche, il reste des défis de mobilité à relever sur ce territoire. Cette question est liée aux conditions naturelles – présence de cours d'eau et de terres humides, et autres caractéristiques topographiques –, mais aussi aux effets du récent développement économique et social. L'expansion urbaine se poursuit, entraînant un allongement des

distances moyennes entre domicile et travail. Certaines personnes quittent aujourd'hui les deux principales villes, chassées par les prix élevés de l'immobilier, tandis que d'autres déménagent pour des questions de mode de vie, et ces deux flux viennent grossir le nombre des navetteurs. Certaines villes plus petites ont ouvert des possibilités de construction de logements afin d'attirer de nouveaux habitants, mais toutes n'avaient pas prévu les conséquences d'un accroissement de la population sur les besoins de scolarisation, de soins de santé et d'autres services locaux, d'où une augmentation du nombre de trajets courts. Les problèmes de stationnement aussi se sont aggravés, en raison du nombre accru de navettes quotidiennes effectuées en voiture (80 000 voitures par jour environ à l'intérieur du territoire couvert par le SCoT), mais aussi du fait d'une progression en volume du tourisme. Le SCoT fournit des indications générales sur les questions de transport et de mobilité, mais n'apporte pas de solutions opérationnelles, en particulier en matière de transports en commun. *In fine*, le pôle métropolitain n'a pas de politique commune de transport clairement définie, car cet aspect est mieux géré à une plus grande échelle géographique, régionale ou nationale par exemple.

Rétrospectivement, il apparaît que la délimitation initiale du SCoT ne permettait pas au territoire considéré de prendre pleinement en compte toutes les questions liées à l'occupation des sols et à sa gestion. À l'origine, le SCoT a été conçu comme un outil permettant d'aider les plus grandes communes à gérer les terres hors de leur contrôle direct, mais la perspective était trop étroite. Étant donné qu'un SCoT nécessite un accord entre ses membres, il doit prendre en considération un ensemble plus large d'intérêts, parmi lesquels ceux de communes plus petites dont le rôle est tout aussi essentiel dans l'organisation, du fait de l'expansion continue de l'ensemble de la zone urbaine et péri-urbaine. Les questions relatives au développement économique local, à la mobilité et au rôle des produits alimentaires locaux et de la préservation des terres agricoles doivent être abordées à une plus vaste échelle.

En outre, les limites géographiques d'un SCoT peuvent empêcher celui-ci de prendre en compte les effets de contagion s'exerçant vers ou depuis l'extérieur du territoire concerné. Cet aspect est particulièrement important pour la gestion environnementale, les transports et les évolutions du marché du travail qui influent sur les déplacements quotidiens. La concurrence entre les zones pour saisir les occasions de développement économique s'érige aussi en enjeu. On considère qu'il est nécessaire de nouer des relations plus étroites avec les territoires voisins au nord de la Loire, comme Cap Atlantique ou la communauté de communes Pays de Pont-Château Saint-Gildas-des-Bois, et avec d'autres EPCI entourant Nantes Métropole, afin de mieux gérer les liens entre territoires.

### *Le SCoT2 vient juste d'être adopté*

Maintenant qu'il est lancé, le SCoT2 va devenir le principal agent de planification pour le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Ce dernier demeure la structure de gouvernance dominante en tant que lieu d'échange ouvert à toutes les communes, petites et grandes, et aux multiples et complexes intercommunalités actuelles, mais il ne dispose ni des ressources ni des pouvoirs nécessaires pour intervenir directement dans l'aménagement du territoire. Le SCoT2 sera le principal document d'aménagement, évaluant les modes d'occupation des sols et orientant les grandes décisions concernant les projets et les axes de développement futurs.

Concilier préservation du territoire et de sa riche biodiversité et arrivée de populations nouvelles, et accroître le revenu et les possibilités d'emploi sont deux des défis majeurs du projet. L'un comme l'autre doivent absolument être relevés si l'on veut maintenir l'attrait du territoire, attirer de nouveaux habitants plus jeunes et éviter une accélération du vieillissement de la population. Il est également crucial de parvenir à un meilleur équilibre spatial de l'activité économique. Les pôles urbains de Nantes et Saint-Nazaire sont les principaux moteurs économiques de la région, mais il est nécessaire de répartir les emplois et le revenu entre toutes les communes, à la fois par souci d'efficacité économique et pour continuer de soutenir la collaboration régionale.

Sur le plan de l'occupation des sols, la tâche maîtresse consiste à densifier certaines zones et à réduire globalement la consommation d'espace. Les plans prévoient de diminuer le taux de conversion des terres agricoles au cours de la prochaine période et d'inciter davantage à construire des édifices commerciaux en centre-ville. Pour la première fois, le SCoT fixe le chiffre cible de 25 unités d'habitation par hectare à l'intérieur du périmètre qu'il couvre, ce qui représente une nette augmentation par rapport au ratio actuel de 20 unités/ha environ. Le but est de limiter l'étalement urbain et de préserver les zones agricoles et naturelles. Comme toujours, le grand défi reste de concilier les objectifs individuels (les gens veulent vivre dans des maisons individuelles et les entreprises préfèrent choisir leur lieu d'exploitation) et l'intérêt général plus large d'une gestion du développement améliorant le niveau de vie de la société dans son ensemble.

S'il est simple de définir un objectif de densité, il est beaucoup plus difficile de déterminer comment l'atteindre. Les mécanismes de construction dans des espaces urbains interstitiels, comme BIMBY (*Build in my backyard*, ou « construire dans mon jardin ») semblent prometteurs, mais sont peu répandus dans la région et ne sont pas si faciles à gérer. Ces projets de construction conduisent vite à des conflits de voisinage et à des recours. Les sites interstitiels disponibles ne répondent pas nécessairement aux besoins des constructeurs et les coûts de construction y sont généralement plus élevés que sur des terrains n'ayant jamais été bâtis. Les dépenses supplémentaires qu'occasionne la réhabilitation des friches industrielles peuvent ajouter des coûts et des délais qui rendent ces projets peu attrayants en l'absence de subventions. À l'heure actuelle, 75 % de la consommation de terres a lieu à l'extérieur des centres urbains. Accroître le parc de logements dans les petites villes se traduit par des chantiers modestes mais compliqués. Dans quelques-unes de ces petites villes, le centre est partiellement inoccupé : personne ne veut y habiter parce que la vie y perd son caractère rural sans offrir les avantages des villes plus importantes, et parce que l'habitat existant est de mauvaise qualité.

Outre ces problèmes, plusieurs autres facteurs influenceront sur l'aménagement du territoire. Ainsi : i) la densification des principales villes et l'amélioration des transports collectifs à l'intérieur de la ville conduisent inévitablement à se poser la question du stationnement ; ii) les centres urbains accueillent toujours, le long du fleuve, un grand nombre d'industries lourdes, et le risque d'accident industriel, de type Seveso, dans l'estuaire impose des règles strictes et limite les possibilités d'urbanisation à proximité de ces sites ; iii) la gestion de l'eau dans le périmètre du SCoT impose aussi différentes contraintes, surtout en ce qui concerne les terres humides.

Le recensement et la protection des terres humides sont maintenant considérés comme essentiels, aussi la recherche de sites potentiels de développement est-elle subordonnée au SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux). Ce document de planification obligatoire fixe pour six ans les règles de gestion et de protection des

ressources hydriques sur de vastes territoires. Il a donc une incidence sur les documents d'aménagement établis à différents niveaux. De la même manière, les actions visant à rendre la zone plus attrayante pour les touristes tiennent compte des règlements relatifs à la gestion des eaux qui, à leur tour, sont évidemment liés aux décisions de plus grande ampleur prise à l'échelle supérieure (Région ou autre).

#### *Mise en œuvre du SCoT : le rôle des PLU et des PLUI pour Nantes Métropole*

Le SCoT est un outil qui oriente de manière globale et à long terme la gestion de l'occupation des sols, que les personnes physiques et morales et les organismes publics doivent respecter. Les communes conservent néanmoins la responsabilité d'édicter les règles et de créer les documents d'aménagement locaux régissant les changements d'affectation des terres. À l'échelon communal, le principal document de planification est le PLU (plan local d'urbanisme), qui organise et définit l'occupation des sols pour une période de 10 à 15 ans. Ces PLU individuels sont progressivement remplacés par des PLUI (PLU intercommunaux), qui poursuivent le même objectif, mais à l'échelle d'une communauté de communes. Avant l'introduction des PLU, la planification locale était administrée à l'aide de POS (plans d'occupation des sols), qui comprenaient moins de recommandations et de contraintes, et moins de contrôles aussi, que les PLU actuels.

Les PLU et PLUI existants et futurs du territoire nourrissent et limitent l'élaboration de plans de plus haut niveau tels que le SCoT, et inversement. Le nouveau SCoT Nantes Saint-Nazaire est inséparable des PLU en vigueur ou à venir sur ce territoire, qui déterminent l'occupation des sols à une plus petite échelle. Ainsi, le PLU de la commune de Saint-Nazaire attache une grande importance à la protection des zones naturelles, à l'emplacement des zones de production et aux risques auxquels l'estuaire est exposé. L'attrait exercé par le bord de mer étant assez fort, le PLU impose des règles strictes de construction dans la zone côtière et s'efforce de ramener les nouveaux aménagements dans les terres, à deux ou trois kilomètres du rivage.

Cela étant, le document de planification maître de la commune, et le principal outil de gestion de l'occupation des sols, sera le PLUI de Nantes Métropole (également dénommé plan local d'urbanisme métropolitain ou PLUm), qui est en cours d'élaboration et entrera en vigueur en 2018. S'étendant à 24 communes situées autour de la ville de Nantes, il définira les principaux axes du projet élargi de développement territorial à l'horizon 2030.

Le PLUm de Nantes Métropole poursuit quatre grands objectifs. Il vise à bâtir :

- une métropole adaptée à tous, y compris aux familles et ménages à faible revenu, avec aussi la ferme intention d'attirer de nouveaux habitants vers le centre de la ville ;
- une métropole qui améliore la mobilité tout en protégeant l'environnement ; le projet s'efforcera d'accroître la proximité entre travail, domicile et accès aux services, par un développement des transports collectifs (tramway, voies de bus, train express régional – TER) et par des incitations plus efficaces à utiliser les modes de transport durables (vélo, par exemple) ;
- une métropole plus compacte et plus attrayante, résultat d'une densification, qui réduira l'intérêt d'un étalement urbain, améliorant ainsi la biodiversité et préservant les espaces agricoles et naturels ;
- une métropole bien intégrée à un tissu économique, social et écologique plus vaste, dans le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire.

En termes d'occupation des sols, plus spécifiquement, le PLUm se propose d'atteindre ces objectifs par une stratégie de rénovation urbaine visant à rebâtir « la ville sur la ville » grâce à des mesures telles que l'ajout de nouveaux étages aux bâtiments existants. On s'efforce également d'encourager une plus forte participation des sociétés publiques d'aménagement et des investisseurs privés au processus de gestion de l'occupation des sols et des opérations d'acquisition de terrains locaux, au-delà du nombre limité de programmes publics.

Ces objectifs larges et plutôt généraux vont dans le même sens que ceux du SCoT2, ce qui est également vrai de la plupart des PLU locaux. Ils n'en soulèvent pas moins des questions sur le plan de la coordination et de la cohérence des initiatives. Le précédent SCoT (SCoT1) était construit sur la base des PLU et POS locaux. Il est désormais nécessaire de parvenir à une plus forte congruence entre l'orientation du nouveau SCoT et la prochaine génération de PLU, en particulier le PLUm de Nantes Métropole. Plus précisément, l'enjeu est le suivant : comment intégrer à une échelle supérieure aux simples conseils municipaux le projet des différentes intercommunalités, dont chacune présente un niveau de contraintes et des solutions locales qui lui sont propres.

La solution privilégiée a consisté à faire participer des groupes d'élus (comme les maires) à la définition des futurs objectifs du SCoT2 (trois ou quatre représentants de chaque intercommunalité). Cette méthode permet aux élus de faire remonter les idées et projets locaux à un niveau supérieur et offre la possibilité de surmonter les difficultés liées aux différences entre les territoires. Ainsi, au nord, le littoral accueille un grand nombre de personnes âgées, tandis qu'au sud vivent principalement de jeunes couples avec enfants. Mais la question primordiale tient souvent à l'opposition entre, d'une part, Nantes et Saint-Nazaire et, d'autre part, le reste des communes. Pour prendre un exemple, le PLUm semble de prime abord offrir de grands avantages à Nantes, mais ne prévoit pas grand-chose concernant le renouveau ou la prospérité économique des communes avoisinantes. Il formule des objectifs de durabilité et de protection de l'environnement de grande envergure et de haut niveau, mais ne dit pas comment les petites communes amélioreront leurs services ou créeront des emplois, ni si elles seront en mesure de faire évoluer l'occupation des sols.

Ces difficultés inhérentes à une gouvernance multiniveau nécessitent un investissement considérable en temps et en énergie, que ce soit pour les débats sur les types d'activité qui seront autorisés dans l'estuaire ou pour les décisions précisant quelle superficie pourra être convertie et, tout aussi important, où se situeront les terres converties. Dans ce domaine, même si l'on parvient à un accord entre organisations et responsables politiques locaux sur la question de la densification, le problème se pose différemment en fonction du type de zone. Les contextes locaux sont d'une importance cruciale et comme *in fine*, ce sont les maires qui signent les permis de construire, il est indispensable qu'ils soutiennent les plans de plus haut niveau.

### ***Structure des finances des collectivités territoriales***

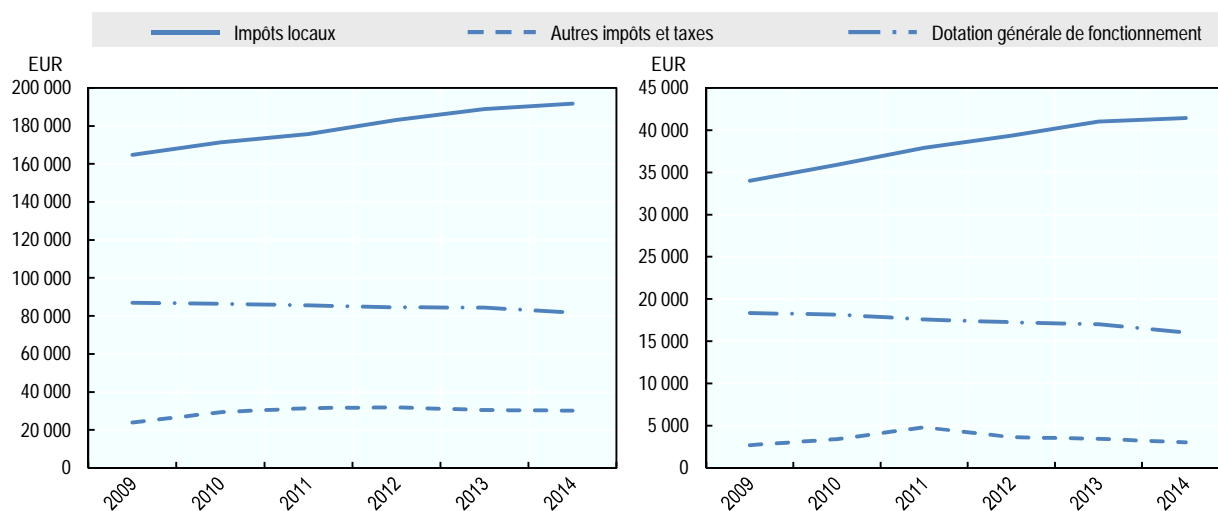
Les outils fiscaux des collectivités territoriales peuvent aussi contribuer à orienter les pratiques d'occupation des sols en créant différentes incitations ou désincitations à utiliser la terre d'une certaine façon. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent prévoir un prélèvement spécial destiné à maintenir les terres agricoles, mettre en place des exonérations fiscales pour stimuler l'investissement dans les friches industrielles ou créer différentes incitations fiscales à prévoir du logement social dans tout nouveau quartier. Par ailleurs, le contexte budgétaire plus large – comme les transferts à partir d'autres niveaux

d'administration – modifie la façon dont ces outils sont utilisés et à quel point ils le sont (Martin, 2015). Lorsque les collectivités territoriales sont responsables d'une grande part de leurs sources de recettes, elles sont nettement incitées à élargir leurs bases d'imposition locales. Selon la nature des impôts perçus localement, une municipalité peut être conduite à développer le parc de logements afin d'accroître le montant d'impôts fonciers perçus, ou à attirer des entreprises sur son territoire pour augmenter celui de la contribution économique territoriale.

En France, ces pressions visant à augmenter les sources de recettes locales sont manifestes. De plus en plus, Nantes et Saint-Nazaire comptent sur leurs ressources propres pour financer leurs dépenses de fonctionnement. À Nantes, la contribution des impôts locaux au total des dépenses de fonctionnement a augmenté de 16 % entre 2009 et 2014, tandis qu'elle progressait de 22 % à Saint-Nazaire (graphique 3.9). En 2014, les impôts locaux représentaient 46 % du budget total de fonctionnement de Nantes et 57 % de celui de Saint-Nazaire. À l'inverse, sur la même période, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 6 % pour Nantes et de 13 % pour Saint-Nazaire.

### Graphique 3.9. Autonomie budgétaire croissante de Nantes et Saint-Nazaire

Contribution des impôts locaux au budget total de fonctionnement, communes de Nantes et Saint-Nazaire, 2009-14



Note : Chiffres corrigés des effets de l'inflation (IPC), année de base 2007.

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l'économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).

En dépit de ces contraintes budgétaires, les deux villes se sont efforcées de stabiliser le taux des impôts locaux. Aussi les hausses enregistrées entre 2009 et 2014 sont-elles restées marginales. En revanche, ces taux diffèrent considérablement entre les deux communes, la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties étant nettement plus faibles à Saint-Nazaire (tableau 3.4).

Tableau 3.4. Taux des impôts locaux, Nantes et Saint-Nazaire, 2009-14

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nantes	Taxe d'habitation (THLV incluse)	23.8 %	24.0 %	24.0 %	24.0 %	24.0 %	24.0 %
	Taxe foncière sur les propriétés bâties	27.2 %	27.5 %	27.5 %	27.5 %	27.5 %	27.5 %
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	61.9 %	62.5 %	62.5 %	62.5 %	62.5 %	62.5 %
Saint-Nazaire	Taxe d'habitation (THLV incluse)	17.6 %	17.8 %	18.0 %	18.0 %	18.0 %	18.0 %
	Taxe foncière sur les propriétés bâties	21.1 %	21.4 %	21.6 %	21.6 %	21.6 %	21.6 %
	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	65.1 %	66.0 %	66.8 %	66.8 %	66.8 %	66.8 %

Note : THLV = taxe d'habitation sur les logements vacants

Source : Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l'économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).

Les intercommunalités lèvent elles aussi des impôts locaux et reçoivent des dotations de l'État. Ainsi, le budget 2016 de Nantes Métropole prévoit un programme d'investissement sur les cinq prochaines années<sup>7</sup>, et ce malgré un contexte budgétaire plus difficile en raison principalement de la baisse des dotations de l'État. Pour compenser sa perte de recettes, Nantes Métropole a réduit ses dépenses de fonctionnement et augmenté le taux des impôts locaux de 5.9 % en moyenne (Nantes Métropole, 2016)<sup>8</sup>. La CARENE fonctionne également dans un contexte de diminution des subventions de l'État et prévoit un fléchissement des crédits destinés à financer son programme de travail – 1.5 million EUR en moins en 2016 (CARENE, 2016). La CARENE pense toutefois que les solides performances économiques de la zone devraient compenser la baisse des dotations de l'État sans qu'il soit besoin d'augmenter les impôts locaux (CARENE, 2016). Le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire dispose aussi de son budget propre, alimenté par les contributions des intercommunalités, lesquelles dépendent du poids de la population dans la zone considérée et de la manne fiscale qu'elle représente.

Tableau 3.5. Contributions au budget du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire

Intercommunalités	Contribution au budget
Nantes Métropole	75.35 %
Agglomération de Saint-Nazaire, CARENE	15.90 %
Erdre et Gesvres	3.98 %
Loire et Sillon	1.88 %
Cœur d'Estuaire	1.79 %
Pays de Blain	1.10 %

Source : Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (2016), « Gouvernance », [www.nantessaintnazaire.fr/comment-ca-fonctionne/](http://www.nantessaintnazaire.fr/comment-ca-fonctionne/).

## Principaux défis et principales possibilités

La métropole de Nantes Saint-Nazaire se caractérise par un très fort niveau de croissance et de développement économiques, plus élevé que dans la plupart des villes françaises. Cette situation n'est pas due à des circonstances exceptionnelles. En effet, la métropole se distingue des autres territoires similaires par son niveau de développement, et non par la spécificité de son milieu. C'est une agglomération de taille moyenne,

comprenant deux centres relativement denses, entourés d'une banlieue proche et de zones péri-urbaines, et qui doit faire face à des contraintes géographiques et environnementales de taille. La région doit choisir une voie qui se trouve très largement restreinte par la façon dont l'administration nationale a réparti les pouvoirs et le financement entre les différents échelons de l'administration infranationale. Des régions comparables sont confrontées au même ensemble de problèmes : maintenir un arrière-pays naturel ou préservé, arbitrer les rivalités et résoudre les tensions entre utilisations des terres, et faire en sorte que les citoyens participent aux débats sur des questions complexes, auxquelles pas de solution simple, et à l'élaboration de politiques locales appropriées. Même si chacune des zones présente toujours des problèmes spécifiques, on peut définir trois grands enjeux communs à toutes ou presque. Les deux premiers portent sur des conflits, mais le dernier ouvre des perspectives intéressantes pour l'ensemble du territoire. Le chapitre se conclut par un bref examen de quelques défis futurs importants pour l'aménagement du territoire dans la conurbation Nantes Saint-Nazaire.

### ***L'aménagement du territoire dans un proche avenir***

Nantes Saint-Nazaire a pu assurer sa croissance grâce à la transformation de son économie locale et à la mise à profit de ses aménités environnementales.

L'aménagement du territoire et la planification de l'occupation des sols dans la région de Nantes Saint-Nazaire se caractérisent au premier chef par un effort visant à protéger les ressources foncières et hydriques locales – qui différencient la zone d'autres agglomérations françaises de taille moyenne – tout en maintenant la croissance élevée de la population et des résultats économiques enregistrée cette dernière décennie. La planification intégrée de l'occupation des sols est fortement enracinée dans la région. Cet enracinement repose sur une série d'accords conjoints entre communes, menés par les deux centres urbains que sont Nantes et Saint-Nazaire. Avant même les toutes dernières réformes de l'aménagement du territoire conduites par les pouvoirs publics français et qui obligent désormais à mieux coordonner la planification, les collectivités territoriales de la région tiraient parti de la précédente législation autorisant la formation d'organisations intercommunales pour faciliter les activités menées en coopération, dont la planification de l'occupation des sols.

L'un des principaux facteurs favorisant une action conjointe est le rôle dominant de l'eau dans la région. Ni l'estuaire de la Loire ni les terres humides et les cours d'eau locaux ne peuvent être gérés à l'échelle communale, et c'est ce problème commun qui, très tôt, a déclenché la collaboration. De la même manière, la rivalité passée entre Nantes et Saint-Nazaire autour des chantiers navals et des activités portuaires s'est muée en coopération lorsque les deux villes se sont vues contraintes de s'associer pour bâtir un complexe portuaire plus efficient, capable de concurrencer d'autres ports européens. La gouvernance et la réglementation de l'occupation des sols constituent donc autant un projet politique qu'une réaction aux conditions sociales et économiques et aux morphologies urbano-rurales. Les analyses exposées plus haut des objectifs d'aménagement du territoire dans cette zone mettent en lumière plusieurs grands défis et possibilités qui sont abordés successivement ci-après.

### ***Processus de périurbanisation***

Le processus de périurbanisation est l'une des caractéristiques les plus courantes des agglomérations modernes, petites ou grandes. Nantes Saint-Nazaire n'échappe pas à la règle, avec des conséquences similaires à celles constatées ailleurs. La concurrence entre



les différentes utilisations des terres (logements, routes et voies de chemin de fer, édifices commerciaux, zones naturelles, zones de loisir, agriculture) dans une zone réglementée et soumise à des contraintes géographiques, accroît les difficultés de gestion de la mobilité. Élément capital, l'extension des infrastructures et des services dans ce type de zones peut finir par entraîner des coûts importants pour les municipalités. Une série de modifications non coordonnées dans l'affectation des terres peut aboutir *in fine* à un schéma de développement dans lequel une grande partie de la population doit supporter des coûts de transport élevés parce que les aménagements connexes sont spatialement disjointes (les lieux de vie sont éloignés des lieux de travail et des commerces), ou dans lequel les émanations des exploitations agricoles créent des conditions de vie déplaisantes. Ces coûts entraînent des conflits, affaiblissent la cohésion sociale et, dans les cas extrêmes, provoquent une migration, les gens fuyant une situation dysfonctionnelle. Cependant, la périurbanisation n'est pas intrinsèquement mauvaise car de nombreuses données indiquent qu'une grande part de la population choisirait de vivre en milieu semi-rural si l'occasion se présentait. À l'évidence, le défi consiste alors à savoir comment gérer au mieux le processus. L'un des problèmes critiques est de faire en sorte que les résidents qui choisissent de vivre dans ces endroits supportent la totalité du coût lié à ce choix. Très souvent, ce n'est pas le cas.

### *Conflits entre les différentes utilisations des terres*

Dans toute collectivité, il est inévitable de faire évoluer l'affectation des terres au fil du temps pour répondre aux changements notamment économiques et démographiques. Les conflits naissent lorsque les parcelles ainsi converties font peser des coûts non compensés sur les parcelles adjacentes ou, plus largement, sur la communauté. Il importe peu que le changement soit amorcé par une personne privée ou par l'administration locale. Ainsi, des résidents mécontents de la construction d'un nouveau bâtiment près de chez eux ne feront probablement aucune différence entre une usine bâtie par une entreprise ou un atelier de réparation d'autobus installé par la municipalité. Les conflits découlent d'utilisations incompatibles et les changements prévus par les plans d'aménagement peuvent tout aussi bien les provoquer. Dans certains cas, toutefois, des utilisations différentes à proximité immédiate l'une de l'autre apportent des avantages à un ou plusieurs propriétaires fonciers. Habiter à distance de marche d'un restaurant ou d'une épicerie est un avantage décisif lorsqu'on vit en ville, tout comme peut l'être le fait de vivre dans une commune rurale proche d'une zone forestière protégée. Cela signifie que le défi essentiel quand on planifie l'occupation des sols n'est pas d'appliquer simplement un zonage exclusif séparant les différentes utilisations, mais de déterminer quels sont les usages compatibles entre eux et de les soutenir, tout en décourageant ceux dont la trop grande proximité serait source de conflits.

### *De nouveaux besoins pour de nouveaux usages : paysage et impératifs écologiques, agriculture à proximité de la ville, zones touristiques*

Les gens qui vivent dans les agglomérations urbaines apprécient généralement la diversité d'expériences qu'offre une ville, mais veulent aussi souvent autre chose. Certaines de leurs aspirations ne peuvent que partiellement être satisfaites en milieu urbain : espaces naturels, espaces de loisir, exploitants agricoles à proximité et aliments produits localement et typiques de la région. À Nantes Saint-Nazaire, ce désir de nature et de paysages préservés, mais transformés, est particulièrement fort. Tous les résidents, qu'ils soient installés de longue ou fraîche date, disent l'importance qu'ils accordent à un accès facile aux espaces naturels, aux terres humides et aux zones environnementales

protégées. Ces zones jouent un très grand rôle dans la décision des individus et des couples jeunes qui choisissent de s'installer dans la région. La situation géographique exceptionnelle de l'estuaire et les immenses possibilités qu'offrent les zones naturelles et préservées permettent de répondre à ces demandes.

Cela montre que la qualité de vie est un paramètre essentiel dans le choix que les gens font de leur lieu d'installation, et que les simples motifs économiques – offres d'emploi et niveau de revenu – n'expliquent que partiellement l'attractivité d'un territoire. D'ailleurs, même ceux qui préfèrent vivre dans un milieu urbain dense apprécient aussi souvent la présence proche d'un milieu naturel de haute qualité, qui crée le contraste avec leur expérience quotidienne. Pour Nantes Saint-Nazaire, la décision prise durant le processus d'aménagement du territoire de mettre l'accent sur les connexions ville-campagne et de renforcer à la fois la qualité des zones urbaines et celle des zones rurales a été déterminante dans le soutien de la croissance économique.

### ***Repérer les prochains pôles de croissance***

Le territoire a pour ambition de continuer d'accroître sa population et son activité économique, ce qui signifie que le besoin de logements et de sites industriels nouveaux ne va pas disparaître. Dans la dernière décennie, ce processus de croissance a entraîné une expansion rapide des nouveaux logements et des nouvelles entreprises dans les communes péri-urbaines. Mettre un terme à cette tendance et concentrer les nouveaux logements dans les centres urbains afin de « construire la ville sur la ville » et d'accroître la densité font partie des objectifs du plan actuel d'aménagement du territoire de la métropole Nantes Saint-Nazaire. Les avantages sont les suivants : des coûts infrastructurels réduits, une diminution potentielle des trajets quotidiens en voiture si les gens vivent près de leur lieu de travail, et la préservation de terres pour l'agriculture et la nature.

Ce plan présente toutefois l'inconvénient de concentrer les fruits de la croissance et des richesses futures dans les centres urbains et de ne laisser que peu d'avantages aux communes périphériques, d'autant que l'agriculture de la région n'est pas particulièrement productive et qu'il est peu probable que le tourisme crée beaucoup d'emplois à plein temps bien rémunérés. Pour que ces communes ainsi défavorisées ne retirent pas leur soutien aux objectifs du plan, les deux communes centrales devront peut-être leur accorder des compensations, ce qui bien sûr réduit les avantages de la stratégie. De plus, la stratégie territoriale semble supposer que les nouveaux employeurs seront disposés à accepter les coûts plus élevés et les conditions plus complexes d'une mise en valeur des friches industrielles de Nantes ou de Saint-Nazaire plutôt que de s'installer sur les terrains vierges d'une commune rurale. Si les employeurs ne jouent pas le jeu et qu'une part notable des emplois demeure éloignée du centre, les avantages du déplacement des ménages vers ce centre seront nettement amputés. Autre point, un grand nombre de nouveaux arrivants ont de jeunes enfants et manifestent une très forte préférence pour les maisons individuelles.

On admet dans une certaine mesure que de nouveaux logements pourraient aussi être nécessaires dans les quartiers urbanisés des communes rurales, mais il semble que ce point ait été ajouté après coup et non pensé comme un élément central de la stratégie. Il pourrait pourtant être utile, pour différents motifs politiques ou liés au choix de vie des ménages, ou encore pour attirer des entreprises, de sélectionner plusieurs types d'endroits où l'on garderait la possibilité de construire des logements, sans pour autant abandonner les efforts de densification.

### *Renforcement des infrastructures*

La présence d'eau vient compliquer les besoins infrastructurels de la région. Si l'on prend le transport routier, la stabilisation des chaussées devient plus complexe et des ponts sont nécessaires, ce qui accroît le coût de la construction et allonge souvent les parcours par rapport à des territoires situés plus loin dans les terres. Les liaisons ferroviaires avec Paris sont déjà bien développées et le temps de transport réduit est l'un des atouts de la région. La gestion des déchets solides en revanche est un problème de plus en plus complexe. À mesure que la population s'accroît, les restrictions d'installation de décharges deviennent plus rigoureuses et le nombre de nouveaux sites potentiels se réduit. Compte tenu des projections, qui anticipent un accroissement considérable de la population future, le choix de l'emplacement des nouveaux sites d'élimination ou de traitement des déchets va devenir, pour les planificateurs de l'occupation des sols, une tâche cruciale.

La Loire elle-même est un axe de transport important pour le vrac, et les systèmes de navigation doivent être maintenus. De même, les ports sont essentiels dans la région et occupent de vastes étendues en bordure du fleuve, à Nantes, à Saint-Nazaire et dans d'autres communes plus petites. En matière d'aménagement du territoire, les ports imposent des contraintes à d'autres activités qui peuvent être installées à proximité, et nécessitent d'autres formes d'infrastructures, comme des accès routiers et ferroviaires, pour fonctionner de façon plus efficiente.

Enfin, malgré la majorité de votes favorables à la mise en œuvre de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes obtenue lors du récent referendum, l'opposition n'a pas renoncé. Il semble que les avantages et les coûts aient été nettement exagérés, que ce soit par les partisans du projet ou par ses opposants, parvenus désormais à un point de non-retour. À ce stade, la durée et l'intensité du conflit risquent d'avoir des retombées dans d'autres secteurs de l'aménagement du territoire ou dans des domaines plus larges du développement économique et de la coopération politique.

### *Diversification économique*

Nantes en particulier, mais aussi Saint-Nazaire et d'autres communes de la région, ont connu une transformation économique de grande ampleur. Le transport maritime et les chantiers navals occupent encore une place importante dans l'économie locale, mais ils s'inscrivent désormais dans une structure économique plus diversifiée où les services jouent le premier rôle. Le nombre des activités exercées à l'intérieur du complexe portuaire s'est accru au fil du temps, en particulier avec l'installation du terminal de GNL, mais l'emploi n'a pas progressé en proportion. L'emploi dans l'industrie manufacturière s'est également diversifié en dehors des secteurs maritimes, avec les deux usines d'assemblage d'Airbus et les entreprises associées. Cependant, c'est la croissance des services avancés, tels que la finance, les soins de santé et la recherche, qui est à l'origine d'un grand nombre des nouveaux emplois.

Cette croissance de l'emploi dans les services avancés est le principal facteur d'attraction de migrants hautement qualifiés dans la région. Pour la plupart de ces entreprises, comparée à d'autres agglomérations de taille moyenne en France, la métropole n'apporte aucun avantage net en termes de coût direct d'exploitation. En revanche, elle constitue un bien meilleur emplacement pour ce qui est de la qualité de vie des employés, ce qui permet à ces entreprises d'attirer et de retenir des travailleurs plus aisément. L'orientation du plan d'aménagement sur la préservation des aménités naturelles du territoire et sur le maintien de la qualité de l'environnement local est un

aspect essentiel des efforts consentis pour que Nantes Saint-Nazaire demeure un endroit où il fait bon vivre.

Le tourisme et les services destinés aux personnes retraitées sont deux secteurs en expansion qui nécessitent également que l'on préserve l'environnement naturel et que l'on crée des quartiers urbanisés attirants. Les retraités sont très nombreux à s'installer dans la région car le marché de l'immobilier y est favorable (INSEE, 2016b), le climat est agréable et l'endroit offre une diversité de styles de vie. De même, le tourisme progresse en raison des aménités liées à l'eau et de l'attrait croissant des espaces urbains. L'aménagement du territoire jouera un rôle essentiel dans une entreprise délicate : le maintien et l'amélioration d'un milieu tant naturel que bâti propice à la progression de ces deux ressorts de l'activité économique locale (Stenger et Dupraz, 2014).

### *Le soutien local vigoureux d'une la gouvernance à plusieurs niveaux a facilité les bons résultats économiques passés*

La question du renforcement de la gouvernance à plusieurs niveaux est une préoccupation omniprésente en France. Elle est au centre des dernières réformes de la législation nationale attribuant l'aménagement du territoire aux différents échelons de l'administration infranationale (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – MAPTAM – et loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République – NOTRe). Ces réformes se sont efforcées d'apporter des solutions et des simplifications à ce que l'on a coutume d'appeler le « millefeuille territorial ». Dans la zone Nantes Saint-Nazaire, les collectivités territoriales s'étaient déjà fermement engagées dans une gouvernance multiniveau à leur échelon en tirant parti de plusieurs accords intercommunaux de coopération à des fins spéciales. Ce degré de collaboration est impressionnant et a porté des fruits, mais il a également conduit à créer une multiplicité de couches institutionnelles qui viennent compliquer encore les contraintes spatiales dues à la géographie complexe du territoire. Les personnes responsables de l'aménagement de Nantes Saint-Nazaire semblent avoir trouvé des moyens de préserver la coordination à l'intérieur d'un lacis d'organismes à la complexité croissante, mais au prix d'un processus coûteux.

À ce jour, le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire dépend de plusieurs niveaux d'administration et d'un ensemble complexe d'entités que la liste suivante est loin de répertorier de façon exhaustive :

- collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités, communes) ;
- ministères et organismes de l'administration nationale, et leurs organes régionaux ;
- directives et autres règlements de l'Union européenne ayant une incidence directe sur l'occupation des sols ;
- documents de planification de l'aménagement (SRADDET, SCoT, PLU, PLUI, entre autres) ;
- documents locaux spécifiques (négociés et convenus avec des acteurs locaux) ;
- en principe, les décisions d'aménagement d'une parcelle particulière pourraient faire intervenir un grand nombre de ces organismes ; s'ajoute à cela le fait que les directives données par chacun d'eux quant aux utilisations jugées acceptables des terres n'ont pas toujours été cohérentes.

Les liaisons et les échanges d'informations entre ces différents niveaux sont extrêmement complexes et leur multiplication au fil du temps n'a pas contribué à la croissance économique. Il n'est pas dit non plus qu'elle ait aidé à élaborer de meilleures politiques et décisions en matière d'aménagement. Un grand nombre des acteurs concernés ne le sont qu'à un titre (maintenir le nombre d'agriculteurs dans la région, par exemple, ou protéger les populations d'oiseaux) ; aussi n'est-il pas aisé pour eux d'avoir une vision exacte des arbitrages entre objectifs contradictoires. Au bout du compte, c'est à la commune ou au groupe de communes qu'incombe l'élaboration des règlements d'occupation des sols régissant les changements d'affectation des terres. Il lui faut donc trouver le moyen de concilier les messages discordants émanant des niveaux d'administration supérieurs, sous la pression de populations locales qui souhaitent maintenir ou changer l'utilisation de parcelles données. Les communes rurales disposent rarement du personnel compétent en planification de l'occupation des sols qui leur serait nécessaire, ce qui amplifie le défi. Le recrutement de consultants spécialisés est possible, mais peut aussi se révéler problématique car, si ceux-ci comprennent souvent bien l'approche prônée par les niveaux supérieurs de planification, ils ne sont généralement pas très au fait du milieu local, et leurs conseils créent fréquemment la controverse à cet échelon.

Le dernier train de réformes en date présente l'avantage d'établir une hiérarchie des plans, qui fait que ceux édictés aux niveaux supérieurs doivent être respectés lorsque des mesures d'aménagement sont prises à des échelons inférieurs de l'administration infranationale. En outre, les textes apportent des clarifications quant au niveau d'administration responsable des différentes tâches du processus d'aménagement. Cela a eu pour effet de faire apparaître plus nettement les liaisons verticales dans le processus de gouvernance à plusieurs niveaux. Si la commune demeure chargée d'établir les règlements d'aménagement spécifiques sur son territoire, le gouvernement français crée des incitations à la coopération intercommunale dans le domaine de l'occupation des sols et dans d'autres domaines fonctionnels lorsque des groupes de communes partagent des problèmes ou des objectifs communs. Cela permet la création de différents groupes à différentes fins. Ce type de géographie modulable accroît le degré de complexité d'une coordination horizontale, mais peut aussi déboucher sur la meilleure approche lorsqu'un compromis s'impose entre le besoin d'améliorer la coordination et la nécessité d'aboutir à des plans qui puissent refléter la granularité des conditions et des intérêts locaux. La région Nantes Saint-Nazaire réussit à assurer une coordination complexe de l'aménagement du territoire sans s'aliéner le soutien politique local, prouvant ainsi que ce type d'approche est possible.

## Principales recommandations pour Nantes Saint-Nazaire

### ***Maintenir la tradition de coopération et d'échanges entre communes et intercommunalités***

L'étude du cas de Nantes Saint-Nazaire a fait apparaître de bonnes pratiques de gouvernance et un haut niveau de communication et d'échanges entre les différentes parties prenantes locales sur les questions d'occupation des sols. La robustesse des relations institutionnelles et une réelle stratégie de planification conjointe ont été cruciales pour la réussite du territoire. La tradition d'échanges et de communication entre parties prenantes locales, même si celles-ci ont des avis divergents, est un atout d'une valeur extrême pour un territoire, qui a conduit au développement réussi et sans heurts de la métropole de Nantes Saint-Nazaire. Il semble maintenant de la plus haute importance de

maintenir ce type de gestion et, plus précisément, d'encourager les bonnes pratiques et les compétences de gouvernance chez les acteurs locaux. Ainsi pourra-t-on améliorer la communication entre les différentes couches de la gouvernance à plusieurs niveaux et entre les divers types de structures de gouvernance et les représentants des différentes organisations ou institutions chargées de la gestion et de la planification locales de l'occupation des sols. Les nécessaires échanges et compromis en seront facilités à l'heure des choix de financement sur des projets communs. Les acteurs locaux seront aussi en meilleure position pour résoudre temporairement, ou surmonter, les conflits relatifs à l'occupation des sols résultant d'attentes ou de besoins locaux.

### ***Continuer à développer l'économie résidentielle en maintenant une qualité de vie élevée afin de retenir les habitants et d'en attirer de nouveaux***

Ces 20 dernières années, l'économie résidentielle a fait un bond en avant, poussée par l'arrivée de résidents plus âgés et de jeunes couples avec enfants à la recherche d'une meilleure qualité de vie. Cet afflux de population a provoqué de grands changements dans la métropole, en ce qui concerne le style de vie et les nouveaux besoins, et a stimulé une progression constante de la croissance et le développement de nouveaux services. Pour alimenter et renforcer encore l'économie résidentielle, il est important d'accroître l'attractivité locale reposant sur les zones protégées et les paysages naturels, et de préserver les paysages résidentiels. Le territoire devra concilier la croissance et le développement (densification) avec l'entretien des zones et des paysages qui ont attiré les gens dans cette région en premier lieu.

### ***Protéger la zone côtière, les zones environnementales et les paysages naturels***

La protection de la zone côtière, des zones environnementales et des paysages naturels est un enjeu évident pour Nantes Saint-Nazaire. Ces zones ne sont pas uniquement une cause majeure de conflits, du fait d'utilisations – ou d'intentions d'utilisation – incompatibles par les diverses parties prenantes locales (promoteurs, organismes publics, institutions locales, écologistes, voisins, agriculteurs, etc.) ; elles sont aussi le principal facteur d'attractivité de la métropole, sur le plan du bien-être. Elles donnent au territoire son caractère unique, largement reconnu et apprécié. Pour toutes ces raisons évidentes, les zones en question doivent être protégées autant qu'il se peut, afin d'assurer la prospérité future du territoire.

### ***Promouvoir la densification urbaine***

Compte tenu des déclarations et recommandations qui précèdent, les politiques locales de planification de l'occupation des sols devraient promouvoir la densification des zones urbanisées afin de contenir l'étalement urbain et de préserver les zones non bâties. Il faut pour cela agir sur trois axes principaux :

- densification du cœur des principales villes (« construire la ville sur la ville ») ;
- gestion de l'étalement urbain, principalement dans les zones péri-urbaines, et protection des zones agricoles et naturelles et des paysages contre les processus d'urbanisation ;
- promotion de l'urbanisation de plus petites villes (« bourgs ») sur le territoire, en assurant les services associés (écoles, crèches, petits commerces), afin de réduire les navettes quotidiennes sur de longues distances et de diversifier les types d'habitat possibles.

## Notes

1. Il faut noter que l'idée d'une métropole nantaise est apparue dès les années 50. Pour un aperçu historique du développement de l'agglomération, voir J. Renard (2004), pp. 135-142.
2. <http://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/2014/09/02/nantes-lune-des-trois-villes-les-plus-attractives-selon-les-cadres-franciliens-542436.html> ; [www.mavilledemain.fr/axes/5-ville-active-et-ou-ville-a-vivre.html](http://www.mavilledemain.fr/axes/5-ville-active-et-ou-ville-a-vivre.html).
3. Sur la période 1990-2009, la Loire-Atlantique a gagné approximativement 11 400 nouveaux résidents par an (INSEE, 2013a).
4. Chiffre établi d'après les projections de l'INSEE, qui anticipent une augmentation, de 1 329 000 habitants en 2013 à 1 550 000 en 2030 (INSEE, 2013a).
5. À Nantes, les regroupements intercommunaux remontent au début des années 60 quand a été créé l'Association communautaire de la région nantaise (ACRN), qui réunissait 37 communes. À cette époque existaient aussi un certain nombre d'associations intercommunales débutantes, créées pour mettre en œuvre des politiques spécifiques (transport, routes, drainage, etc.). Ces associations de la première heure prenaient des projets en charge, mais n'avaient ni la capacité d'analyse ni le poids politique nécessaires pour penser le développement régional dans son ensemble. La création de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN), en 1978, a été cruciale à cet égard. L'AURAN a été la première organisation destinée à faire progresser une approche cohérente du développement. Elle a eu plusieurs successeurs dans les années qui ont suivi, la dernière mouture étant Nantes Métropole, en 2004.  
*Source* : Nantes Métropole (n.d.) Les fiches territoire Nantes Métropole (Loire-Atlantique), [www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/](http://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/) ; Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (2016). [www.nantessaintnazaire.fr](http://www.nantessaintnazaire.fr) ; M. F. Busnelk (2003). La création de la communauté urbaine de Nantes : Pays de la Loire. PCM le pont, vol. 101/3, pp. 49-53.
6. À Nantes, les regroupements intercommunaux remontent au début des années 60 quand a été créé l'Association communautaire de la région nantaise (ACRN), qui réunissait 37 communes. À cette époque existaient aussi un certain nombre d'associations intercommunales débutantes, créées pour mettre en œuvre des politiques spécifiques (transport, routes, drainage, etc.). Ces associations de la première heure prenaient des projets en charge, mais n'avaient ni la capacité d'analyse ni le poids politique nécessaires pour penser le développement régional dans son ensemble. La création de l'Agence d'études urbaines de l'agglomération nantaise (AURAN), en 1978, a été cruciale à cet égard. L'AURAN a été la première organisation destinée à faire progresser une approche cohérente du développement. Elle a eu plusieurs successeurs dans les années qui ont suivi, la dernière mouture étant Nantes Métropole, en 2004. Voir : Nantes Métropole (n.d.) Les fiches territoire Nantes Métropole (Loire-Atlantique), [www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/](http://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/).
7. À compter de 2016, le budget représente plus de 1 milliard EUR, dont 327 millions investis dans des dépenses d'équipement (Nantes Métropole, 2016).
8. Les taux d'imposition réels pour 2016 étaient les suivants : taxe d'habitation, 10.14 % ; taxe foncière sur les propriétés bâties, 6.41 % ; taxe d'enlèvement des ordures ménagères, 7.50 % (Nantes Métropole, 2016).

## Références

- Busnel, M. F. (2003), « La création de la communauté urbaine de Nantes: Pays de la Loire », *PCM le pont*, vol. 101, n° 3, pp. 49-53.
- Carrard, M. (2011), « Nantes, Rennes et l'aéroport Notre-Dame-des-Landes: quelques éléments de gouvernance à partir de la théorie des jeux (2<sup>e</sup> partie) », *Les Cahiers Nantais*, vol. 1, pp. 5-11.
- Carrard, M. (2009), « L'impact de l'aéroport Notre-Dame-Des-Landes sur le devenir des relations entre Nantes et Rennes: étude prospective à l'aide de la théorie des jeux », Thèse de doctorat, Université Rennes 2, Université Européenne de Bretagne.
- Carene (2016), « Un budget 2016 au service d'un projet d'agglomération solidaire », [www.agglo-carene.fr/1459333150921/0/fiche\\_actualite/&rh=accueil](http://www.agglo-carene.fr/1459333150921/0/fiche_actualite/&rh=accueil) (consulté le 18 juillet 2016).
- CGEDD (2016), *House Prices in France: Property Price Index, French Real Estate Market Trends in the Long Run*, 12 février 2016 (mis à jour le 22 février 2016), [www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/house-prices-in-france-property-price-index-french-a1117.html) (consulté le 2 mai 2016).
- CGEDD (2011), « Différenciation de la variation du prix des logements selon le département de 1994 à 2010 », [http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement\\_cle76a2da.pdf](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/difference-variation-prix-immobilier-par-departement_cle76a2da.pdf) (consulté le 4 mai 2016).
- Commission nationale du débat public (2016), « Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes », [www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes](http://www.debatpublic.fr/projet-daeroport-notre-dame-landes) (consulté le 1<sup>er</sup> juin 2016).
- De Backer, P. (2005), *Les indicateurs financiers du développement durable*, Éditions d'Organisation.
- Ercin, A. E., M. M. Mekonnen et A. Y. Hoekstra (2013), « Sustainability of national consumption from a water resources perspective: The case study for France », *Ecological Economics*, vol. 88, pp. 133-147.
- Garat, I. et al. (2005), Nantes, de la belle endormie au nouvel Éden de l'Ouest, *Anthropos-Economica*, collection Villes, Paris, p. 162.
- Guibert, G. (2013), « La contestation des grands projets d'infrastructures », *Esprit*, vol. 10, pp. 92-104.
- Guigou, J. L. (2007), « Redécoupage des limites régionales, ou coopération interrégionale? Le cas de la Bretagne », *Cybergeo: European Journal of Geography*.
- Hamman, P. (2009), « Urban sustainable development and the challenge of French metropolitan strategies », *Urban Research and Practice*, vol. 2/2, pp. 138-157.



- INSEE (2016a), « Régions, départements et villes de France », [www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous\\_theme=2](http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=1&sous_theme=2) (consulté le 18 juillet 2016).
- INSEE (2016b), « Taux de chômage localisé en moyenne annuelle par département de France métropolitaine », Série historique 1982-2014, [www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013\\_chomage.htm](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=ir-irsoceds2013&page=irweb/irsoceds2013/dd/irsoceds2013_chomage.htm) (consulté en juin 2016).
- INSEE (2016c), Loire-Atlantique - Relocation different reasons in different territories and distances, Insee Analyses Loire n° 34 – juin 2016, [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=3&ref\\_id=24487#inter5](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=3&ref_id=24487#inter5) (consulté en juin 2016).
- INSEE (2013a), « Les territoires de la Loire-Atlantique en 2030 : davantage de seniors et de jeunes », Insee Pays de la Loire, Étude n° 117.
- INSEE (2013b), « Depuis 20 ans, un ‘effet Pays de la Loire’ dope l’emploi », *Faits et Chiffres*, n° 483, décembre 2013, [www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=3&ref\\_id=20586](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=3&ref_id=20586) (consulté le 18 juillet 2016).
- Le Saout, R. (2005), « *Intercommunalité* et réorganisation des services urbains : La collecte des déchets ménagers par la communauté urbaine de Nantes », in *Annales de la recherche urbaine*, n° 99, Lavoisier.
- Lecourt, A. (2004), « Entrer en politique pour défendre son jardin: une analyse des conflits d’aménagement », *Cosmopolitiques, Cahiers théoriques pour l’écologie politique*, vol. 7, pp. 176-186.
- Lecourt, A. et G. Faburel (2005), « Comprendre la place des territoires dans les conflits d’aménagement: Une application aux espaces ruraux », *ESO*, vol. 23, pp. 77-91.
- Leost, P. (1998), « La stratégie contentieuse d’une association de protection de la nature en Bretagne », in P. Le Louarn (dir. pub.), *Décision locale et droit de l’environnement. Étude comparée des cas breton et martiniquais*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, pp. 85-106.
- Martin, I. W. (2015), « What Property Tax Limitations Do to Local Finances: A Meta-Analysis », *Working paper n° 12*, UCLA Research on Labour and Employment.
- Ministère des Finances et des Comptes publics (2016), « Le portail de l’économie et des finances », [www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales](http://www.economie.gouv.fr/cedef/chiffres-cles-budgets-collectivites-locales) (consulté le 18 juillet 2016).
- Nantes Métropole (n. d.), « Les fiches territoire Nantes Métropole (Loire-Atlantique) » [www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/](http://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/) (consulté le 18 juillet 2016).
- Nantes Métropole (2016), « Le budget 2016 de Nantes Métropole », [www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/le-budget-2016-de-nantes-metropole-82639.kjsp](http://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/le-budget-2016-de-nantes-metropole-82639.kjsp) (consulté le 18 juillet 2016).
- OCDE (2016), « Regional well-being indicators: Auvergne », [www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html](http://www.oecdregionalwellbeing.org/FR72.html) (consulté le 23 juin 2016).

- Pélissié, D., D. Nil et J. M. Stephan (2013), « Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Expertise de l'impact sur l'agriculture », Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, Paris.
- Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire (2016), « Gouvernance », [www.nantessaintnazaire.fr/comment-ca-fonctionne/](http://www.nantessaintnazaire.fr/comment-ca-fonctionne/) (consulté le juin 2016).
- Renard, J. (2004), « Les territoires de la métropole nantaise : de la ville à l'agglomération, de l'agglomération à la métropole », *Norois: Environnement, aménagement, société*, vol. 192, pp. 135-142.
- Stenger, A. et P. Dupraz (2014), *Aménités rurales et développement rural au sein d'un Parc Naturel Régional : Le cas du Parc Naturel Régional Normandie-Maine, France*.
- Teulier, R. et B. Hubert (2008), « Des concepts intermédiaires pour la conception collective : Les situations d'action collective avec acteurs hétérogènes », *Écologisation: objets et concepts intermédiaires*, Peter Lang, Bruxelles, pp. 163-186.

# **ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES**

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

# La gouvernance de l'occupation des sols en France

## ETUDES DE CAS POUR CLERMONT-FERRAND ET NANTES SAINT-NAZAIRE

### Table des matières

Chapitre 1. Aménagement du territoire et planification de l'occupation des sols en France

Chapitre 2. Planification de l'occupation des sols dans l'agglomération de Clermont-Ferrand

Chapitre 3. Planification de l'occupation des sols du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264273399-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) pour plus d'informations.

