



8^e plateforme internationale sur les agglomérations urbaines



Intégration des enjeux environnementaux dans l'organisation des villes :
entre tension et nouveau modèle de développement pour les agglomérations ?

Lausanne, 10 et 11 mai 2010



8^e plateforme internationale sur les agglomérations urbaines

Intégration des enjeux environnementaux dans
l'organisation des villes :
entre tension et nouveau modèle de développement pour
les agglomérations ?

Lausanne du 10 et 11 mai 2010

Synthèse des échanges de la session 2010, Lausanne

Prisca Faure

Louis-M. Boulianne

Table des matières

Introduction	7
Thématique	7
Atelier 1 : Agenda de l'environnement dans la planification urbaine	8
Atelier 2 : Intégration du développement durable dans l'urbanisme	22
Atelier 3 : Quelles relations entre l'échelle spatiale des agglomérations et les échelles spatiales nationale, européenne et mondiale ?	26
Débat	28
Conclusions de la 8^e plateforme	30
Suite – La 9^e plateforme	31
Annexe : liste des participants	32

Introduction

La rencontre de Lausanne est la huitième plateforme francophone sur les agglomérations¹. Comme lors des éditions précédentes, elle a regroupé des participants issus de France, de Suisse et de Belgique ; malheureusement aucun représentant du Québec n'a pu se joindre à cette session. La formule de travail a consisté en trois ateliers d'une demi-journée en plénière, alternant présentations de cas et débats. Elle fut agrémentée d'une visite de terrain dans l'agglomération lausannoise sur des projets en cours et d'une rencontre avec des responsables locaux. L'accent a été mis sur des agglomérations de taille moyenne ou intermédiaire.

Thématique

Pour cette huitième plateforme, la thématique retenue² lors de la préparation de la plateforme a été celle du développement durable (DD). Au vu de la montée en puissance des questions du climat, de l'énergie et du développement durable, il paraissait opportun de retenir cette thématique qui interpelle les agglomérations urbaines, surtout dans le contexte de crise économique et financière qui oblige à une révision drastique du fonctionnement des collectivités.

Les collectivités sont amenées à articuler les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental. Le constat peut être fait que nous assistons depuis quelques années à une montée des enjeux environnementaux, énergétiques et climatiques qui tendent à occuper une place croissante dans la planification spatiale de nos villes et de nos agglomérations. Dans le cas de la France par exemple, une série d'instruments se sont développés comme l'Agenda 21, le plan climat, le plan énergie dans les SCOT, et maintenant Grenelle 2.

De plus en plus, cela se traduit par une formalisation de nouvelles normes imposées par un niveau institutionnel supérieur, notamment de l'Union Européenne ou du niveau fédéral en Suisse. Ces normes sont davantage inspirées de nouveaux registres techniques et scientifiques (climatique, botanique, écologique, ...) et elles deviennent contraignantes pour l'urbanisme et la planification. Ces normes environnementales, souvent sectorielles, posent des problèmes de faisabilité technique et financière, d'arbitrage démocratique local, et peuvent déboucher sur une discrimination spatiale selon les disparités de moyens dont disposent les collectivités territoriales pour les mettre en œuvre.

L'urbanisme et l'aménagement du territoire, traditionnellement les outils du développement territorial, sont réinterrogés par cette montée en puissance des normes environnementales dans la planification urbaine. Les tensions sont de plus en plus fortes entre les politiques d'environnement, de l'énergie, de développement économique, de cohérence sociale et d'urbanisme, dont l'apparition de référentiels d'indicateurs de ville durable est un produit dérivé à la mode.

1 La plateforme bénéficie de l'appui financier de l'ARE.

2 Groupe de préparation : Patrice Aubertel, Paul Boino, Louis-M. Boulianne, Nicolas Gillio, Yves Hanin, Alain Malherbe, Nicole Rousier et Jean-Paul Vogel.

La question de l'échelle d'intervention est également posée : les agglomérations sont-elles le bon niveau pour traiter ces enjeux de développement durable ? Avec quelles marges de manœuvre, avec quels moyens ?

Jusqu'à présent, quels sont les résultats de la mise en œuvre des politiques environnementales dans nos villes, quels bilans de la ville compacte ? Si la nécessité d'agir pour un développement durable n'est pas contestée, qu'elles sont les réponses que proposent les agglomérations ? Va-t-on vers un nouveau modèle de développement urbain imposé, une ville raisonnée ?

Le moment semblait approprié pour porter notre attention sur les politiques de développement durable dans nos pays respectifs car cette problématique gagne une place centrale dans la définition des politiques concernant les agglomérations, remettant en question les stratégies de développement antérieures et amenant à repenser l'ensemble du développement urbain.

La plateforme de Lausanne a tourné autour de trois ateliers. **Les présentations des 4 cas sont accessibles sur le site internet de la CEAT :**

<http://ceat.epfl.ch/Jahia/site/ceat/op/edit/lang/fr/pid/71268>

Par ailleurs, le CITEGO (Cité, Territoire, Gouvernance) qui, outre les travaux de la plateforme des agglomérations, présente de nombreuses informations intéressantes pour les participants. www.citego.info (cliquer sur "gouvernance urbaine", puis sur "la gouvernance des agglomérations" où sont disponibles les synthèses, des descriptifs d'agglomération et des études de cas présentés lors des 7 plateformes précédentes).

Atelier 1 : Agenda de l'environnement dans la planification urbaine

Quatre cas d'agglomérations (Besançon, Namur, Lausanne et Mulhouse) ont été présentés dans le but de montrer comment les questions environnementales sont apparues et se sont développées pour devenir un thème majeur. Comment cela s'est-il traduit, formalisé selon quelles normes, comment cela a-t-il été géré, selon quel arbitrage ? Ces quatre cas apportent un regard sur la diversité des pratiques, l'équilibre entre les trois piliers du développement durable et la faisabilité. Ils ont servi de matériau pour alimenter les discussions des ateliers.

1^{er} CAS : Grand Besançon : la prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques à l'échelle des agglomérations – l'exemple du PCET et de son articulation avec le SCOT de l'agglomération bisontine.

Présenté par Laurent Van Herreweghe et Rémy Dormois.

Le contexte : l'agglomération du Grand Besançon (GB) est composée de 57 communes. Elle a des compétences en matière de déchets, de transport, d'économie, d'habitat. Une gouvernance commune entre la ville et l'agglomération est déjà mise en œuvre.

Sur le plan du DD, la démarche trouve résonance sur le terrain où l'on trouve un engagement des collectivités très ancien, des ressources locales en expertise, des pratiques environnementales et un intérêt pour l'écologie présents dans la population locale.

Par rapport au réchauffement climatique, l'objectif est de diviser par 4 les émissions de CO₂ des pays développés en 2050 par rapport à 1990. A plus court terme l'objectif est d'atteindre l'étape des « 3 x 20 » en 2020 : baisse de 20% des émissions de gaz à effet de serre, baisse de 20% des

consommations d'énergie, augmentation à 23% des énergies renouvelables. L'enjeu pour le GB est ambitieux car il s'agit de passer de 7.7 t CO₂/hab. (tendance à l'horizon 2050) à 1.5 t CO₂/hab.

Le diagnostic des émissions du GB : la part du transport voyageur et marchandise et la part du résidentiel sont très importantes, alors que le logement compte pour 28% des émissions. Le GB compte 85'000 logements qui se caractérisent par un nombre important de logements collectifs (66% du parc total), 22% de logements sociaux, une part importante de logements construits entre 1945 et 1975. Ces logements présentent également une part importante de chauffage collectif. Une réhabilitation énergétique du parc est envisagée. Le transport de personnes représente 28% des émissions. Ce bilan est essentiellement dû à la voiture puisque 58% des déplacements sont réalisés en voiture avec de fortes disparités entre le centre de Besançon (part modale de la voiture : 50%) et les communes périphériques (76%).

En lien avec la mobilité, on observe une progression de la périurbanisation notamment sur les 30 dernières années. L'étalement urbain a des conséquences sur les déplacements. L'éloignement progressif entre habitation et lieu de travail est passé de 14,7 km en 1990 à 15,6 km en moyenne en 1999. Les échanges entre Besançon et les autres secteurs représentent 8% en transport en commun et 14% pour les déplacements internes à Besançon. Les liaisons entre secteurs périphériques s'effectuent à 96% en voiture.

Le Plan Climat constitue un cadre d'engagement d'un territoire. Il fixe les objectifs du territoire et définit un programme d'actions pour les atteindre. Il regroupe l'ensemble des mesures à prendre en vue de réduire les émissions de GES dans tous les domaines de l'économie et de la vie quotidienne des habitants.

Les acteurs impliqués sont l'Etat, la région, le département, l'intercommunalité (l'agglomération), la commune, les personnes physiques et morales.

Les outils de planification sont constitués par le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (PCET), le schéma de cohérence territoriale (SCOT) dans lequel s'intègrent les plans, le programme local de l'habitat (PLH), le plan de déplacement urbain (PDU), le plan local d'urbanisation (PLU).

Les outils opérationnels : « cit'ergie » dont le but est de rechercher la performance énergétique, et « rêve d'avenir » avec des indicateurs de suivi qui est un champs d'expérimentation.

Le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) est un document de planification territoriale stratégique élaboré le plus souvent à l'échelle des bassins de vie (plusieurs intercommunalités).

- Il exprime une vision prospective du devenir d'un territoire (le PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) et fixe des objectifs de politiques publiques (déplacement, habitat, protection des espaces naturels/agricoles).
- Il décline le projet de territoire sous la forme d'orientations (prescriptives ou incitatives) en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme (DOG : Document d'Orientations Générales).
- Les plans d'urbanisme communaux et les documents de programmation intercommunaux doivent être compatibles avec les orientations du SCOT.

Le **DOG du SCOT** fixe des orientations pour structurer le développement de l'agglomération :

- protection d'espaces naturels et agricoles, de corridors écologiques (rivières), de collines, de zones de captage des eaux ;
- lutte contre le mitage en développant l'habitat autour des espaces déjà urbanisés et ce prioritairement dans les communes desservies par les transports publics (armature urbaine), en régulant l'offre en nouvelles zones d'activités ;
- polariser le développement sur la ville-centre et l'agglomération (objectif quantitatif) ;
- renforcement de la mixité fonctionnelle dans les nouvelles urbanisations (impact sur la demande en déplacements).

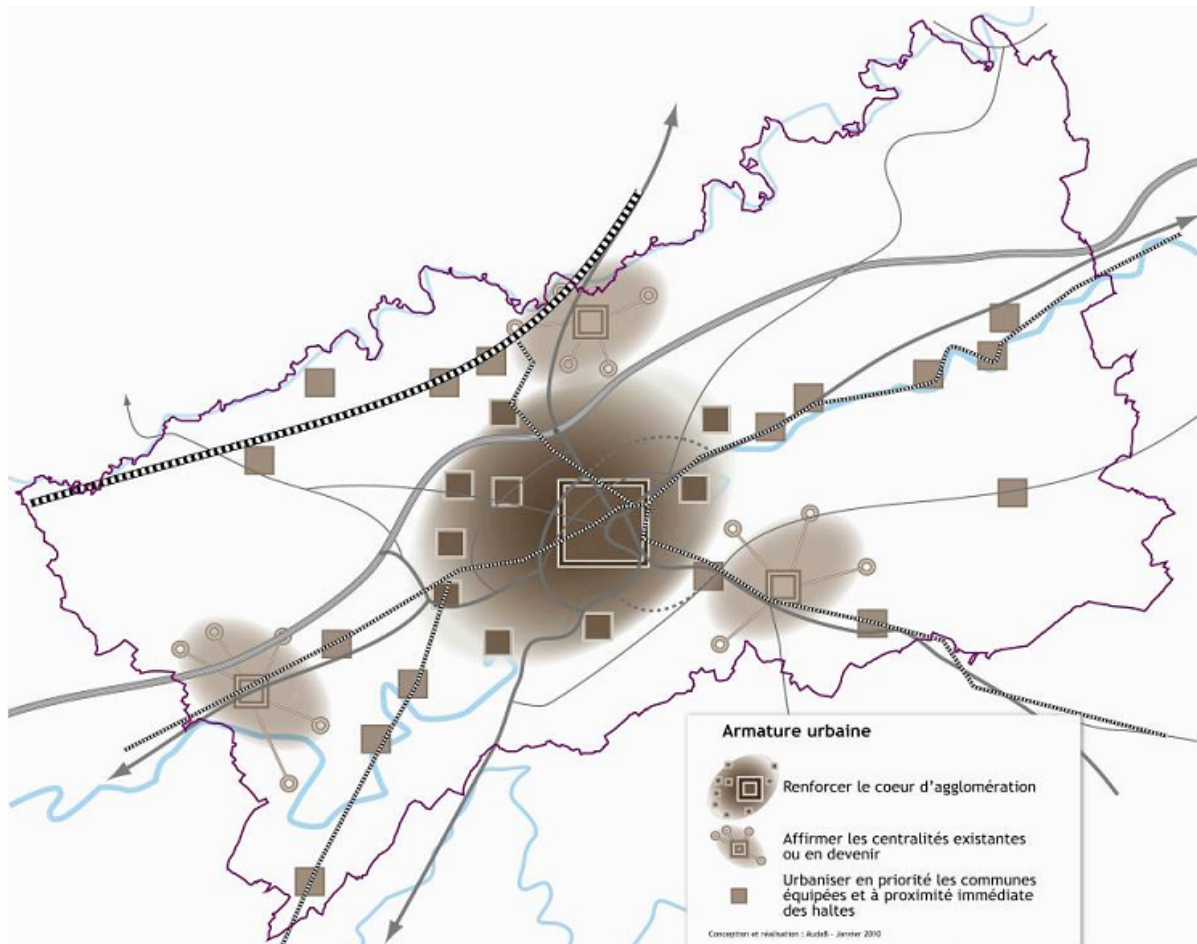


Figure 1 : Stratégie de structuration du développement de l'agglomération (DOG du SCOT)

Sur 130 communes (200'000 hab), 30 communes ont été identifiées en raison de leur proximité à la Ville de Besançon et au réseau urbain de TC, de leur niveau d'équipements (services et commerces, zones d'activités), de la présence d'une gare ou d'une halte ferroviaire.

Zones d'activités (ZAE) : création de 8 réserves foncières, l'aménagement des réserves est permis si 80% des surfaces dans une zone sont commercialisées. Une étude préalable localisera précisément le lieu d'implantation de la nouvelle ZAE.

Espaces agricoles : identification de 9 secteurs sensibles avec un principe de protection renforcée. L'urbanisation reste possible pour certains projets supra communautaires, d'utilité publique ou pour répondre aux objectifs du SCOT, sous réserves de compensations et de densification.

La prise en compte des enjeux énergétiques dans le SCOT détermine les modalités d'aménagement visant à :

- densifier les nouvelles urbanisations pour économiser de la ressource foncière (enjeu de couplage avec une qualité dans ces opérations) ;
- encourager le développement de constructions passives (bureaux, logements) ;
- améliorer la qualité environnementale des nouvelles ZAE.

Des objectifs de densité dans les nouvelles urbanisations sont fixés en fonction de la place de la commune dans l'armature urbaine, en donnant la priorité à la ville de Besançon puis aux autres communes urbaines. Un objectif de densité par niveau de commune est aussi mis en place. Ceci reste un pari par rapport à la mise en œuvre.

Le dispositif de suivi/mise en œuvre du SCOT apportera des informations sur l'évolution de la consommation d'espace et l'évolution des rejets de GES (actualisation du bilan carbone).

Les interrogations qui demeurent :

- la mise en œuvre du schéma polycentrique organisé sur le réseau ferré : verra-t-on réellement un changement dans les pratiques de déplacement ? Sera-t-on en capacité d'améliorer l'offre de TC sur ces axes ? ;
- les nouvelles zones d'habitat plus denses : sera-t-on en mesure de concilier densité et qualité ? Qui paiera le surcoût lié à l'aménagement de ces zones par rapport au coût « bas » des lotissements classiques ? Quelle sera l'acceptabilité par les habitants de ces nouvelles formes urbaines ? ;
- la croissance démographique et économique : quel est le devenir des villes intermédiaires dans un contexte de polarisation sur les métropoles ? ;
- des communes rurales dans services techniques : arrivera-t-on à développer une ingénierie pour les accompagner ? Comment la financera-t-on dans un contexte de finances locales dégradées ?

Un volet formation pour les acteurs du bâtiment et les métiers de l'environnement est compris dans le projet. Des formations sont faites dans la filière bois. En ce qui concerne les marchés bios, il s'agit de réintégrer les circuits courts sur le territoire. En ce qui concerne l'énergie, pour les communes qui ont moins de moyens, l'aide consiste à retravailler leur consommation d'énergie. Un diagnostic énergétique a été effectué sur 18 communes et une démarche a été mise en œuvre avec « 200 familles actives pour le climat » ; ces familles sont des ambassadeurs formés qui font le relais sur le territoire. C'est un projet est un peu en marge du SCOT mais en interaction.

2^e CAS : Namur - projet du plateau d'Erpent, Schéma de structure de Namur Présenté par Pierre Vanderstraaten, bureau Via

Le Schéma directeur d'aménagement durable du sud-est de l'agglomération de Namur (2007-2008) est un document à caractère stratégique. Le projet porte sur un territoire plus circonscrit et des enjeux plus précis que le SCOT : le schéma de structure communal de Namur (en cours d'étude).

La ville de Namur est située au croisement de voies fluviale, ferroviaire, autoroutière. En 1975 a eu lieu la fusion des communes. L'agglomération de Namur (175 km²) comprend beaucoup de territoires ruraux.

Le **contexte** d'étude est le suivant :

- territoire de « première couronne » de Namur (108'000 habitants) ;
- périmètre : 2'000 hectares, 8'000 habitants ;
- enjeux fonciers, environnementaux, de mobilité, sociaux, ... ;
- schéma = document à caractère indicatif, la portée est avant tout politique (positionnement par rapport à des relations de pouvoir) ;
- panel de citoyens ;
- temporalité courte : 6 mois.

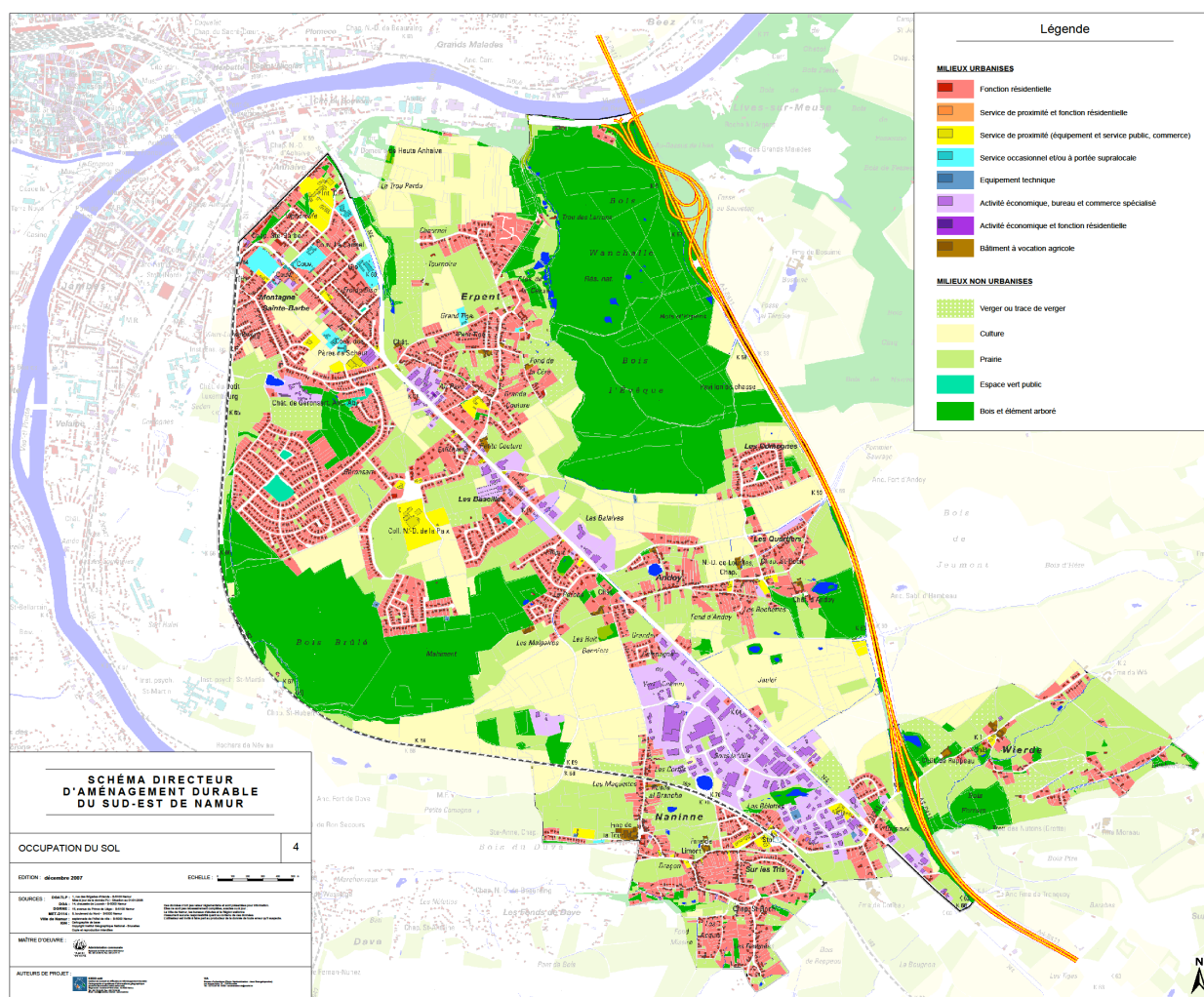


Figure 2 : Occupation du sol sur le Plateau d'Erpent

La part du tertiaire est de 75%. Il y a une forte pression résidentielle avec des enjeux fonciers importants. Un processus participatif a été mené pour l'établissement d'un premier document stratégique. Sur le Plateau d'Erpent se trouvent des habitations de groupes sociaux aisés.

L'occupation du sol est à dominante résidentielle, avec une zone d'activité (ZA) à Naninne. Le plateau est bordé par l'autoroute qui traverse la région du Nord au Sud, et par le chemin de fer qui relie Namur à Luxembourg. Du point de vue écologique, le Plateau est pris en tenaille d'une zone boisée et dispose d'alignements de vergers et d'espaces arborés. Le réseau viaire est composé d'une radiale (N4), et d'une structure arborescente de voies secondaires sans lien entre les branches.

Un des **enjeux** du projet est de mettre en œuvre la desserte à courte distance ainsi que le développement de voies pour les modes doux. La desserte des transports en commun ne dispose pas d'une offre clairement différenciée (avec lignes rabattements). Le Plateau est situé à 5 km du centre ville, avec un réseau étoilé sur les radiales principales avec des lignes diamétrales offrant un réseau périurbain important.

La densité de population est très faible, de 2 à 25-40 logements à l'hectare. Ceci a un impact important sur les finances communales. Pour exemple, un namurois doit entretenir près de 11 m de voirie alors que cette valeur est de 1 m pour un bruxellois. Trois noyaux de services comprenant commerces, équipements scolaires et établissements sociaux sont présents sur le Plateau.

Les plans de secteurs (plan normatif de l'affectation wallonne) permettent encore des développements importants. Des zones d'aménagement communal concerté (ZACC) non bâties peuvent être ouvertes si un projet est en cours. A très long terme, le plateau pourrait accueillir entre 4'500 et 5'000 personnes. Par rapport à l'urbanisation future du plateau, le schéma directeur doit répondre à trois questions : où, comment, quand ?

Mise en œuvre selon les principes du DD

La question est la suivante : comment régule-t-on et gère-t-on ce développement selon les principes énoncés de développement durable ? Pour aller vite dans l'élaboration, l'approche dite des scénarios est choisie. Elle permettra d'évaluer différentes hypothèses de développement avec l'objectif de réunir les trois sphères du DD :

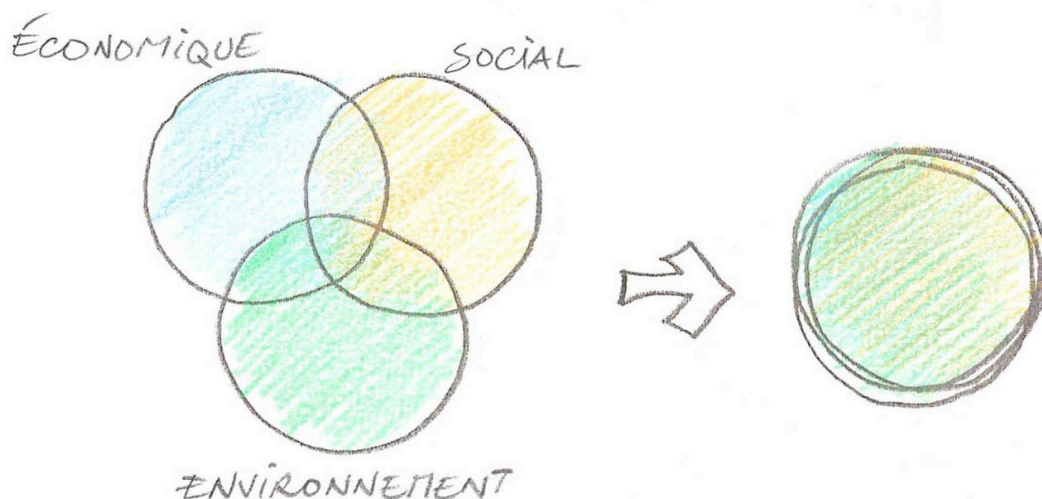


Figure 3 : Réunion des trois sphères du DD

Du point de vue territorial, ce sont les modèles anglais et néerlandais qui servent de base : **Twin tracks** (H. Barton) et **En marchant** : viabilité des services de proximité³ - qui définit des seuils de masse critiques (250m) - distances pantoufles – et la densité d’habitant nécessaire pour définir des balises de densifications. Pour les transports publics, R. Thomas⁴ propose des seuils de distances entre les arrêts et différents types de moyen de transports qui varient en fonction de la densité de population. Ce modèle permet de mettre en œuvre un urbanisme différencié avec des gradients de densité.

Scenario 1 : développement en doigt de gant.

Scenario 2 : développement en lobes, plus polycentrique avec une plus grande offre TP, et des zones ABC définies en fonction de la distance aux activités de services ; dans la zone C, l’on choisit d’arrêter l’urbanisation.

Scenario 3 : en couronne, avec le schéma de structure existant qui n’avait jamais vraiment été approuvé. Son but est de valoriser les localisations les plus proches du centre, avec un parking de dissuasion, les TP aux portes de l’agglomération, et la transformation de la Nationale en Boulevard urbain.

L’évaluation des scénarios se fait en fonction d’indicateurs de performance, en collaboration avec société des TP.

Traduction à l’échelle des quartiers de la Classe A :

- développement d’écoquartier sur les deux zones de réserve ;
- coefficient de biotope par surface : indice de végétalisation (0.6) pour chaque parcelle (c’est le rapport entre la surface-parcelle et surface éco-aménageable). Cette obligation de résultat peut être mise en œuvre de différente manière : compensation avec un toit en ardoise, un jardin, etc. ;
- schéma des structures naturelles écologiques : déconstruction de l’image de la ville en couronne, réflexion sur un territoire étoilé, avec des niches naturelles de haute qualité et une bonne aptitude pédologique des sols.

Traduction à l’échelle des quartiers de **Classe B** intermédiaire : entre 300 m et 600 m d’un noyau de services et d’un arrêt de bus structurant. La densité d’habitation dans la classe B est de 20-30 log/ha. Le développement de ligne TP structurante est difficile dans ces bourgades et villages plus importants avec 20-30 log/ha.

³ in *Towards an urban renaissance*, Final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside, Ed. Spon Press, London, 1999.

⁴ Catchment population for public transports, in R. THOMAS, *Sustainable urban design ; an environmental approach*, Ed. Spon Press, London, 2003.

3^e CAS : Lausanne, Suisse : Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois (SDOL) Présenté par Ariane Widmer, cheffe du projet SDOL

Le Schéma directeur est déjà élaboré : la phase actuelle est celle de la mise en œuvre, sa transformation en projet concret. Le SDOL est un projet d'aménagement du territoire et de la mobilité. Le DD est implicite et il n'est pas stipulé directement dans le document. Les objectifs de respect de l'environnement et d'amélioration de la qualité de vie sont bien présents. Le SDOL est un outil de travail conçu pour conduire et accompagner des projets de planification et de construction, cadré par l'application de lois et normes environnementales (LPE) et territoriales (LAT) à l'échelle fédérale.

Le schéma ne comprend pas le centre ville mais la périphérie de l'agglomération lausannoise. Dans un contexte de hausse démographique, d'emplois et de mobilité importante, il vise à limiter les impacts négatifs de cette évolution. Le SDOL comprend 8 communes plus une partie de la ville de Lausanne.

Le **contexte** en Suisse est celui d'un fort pouvoir des communes. Il y a donc 9 identités et profils variés au sein de l'agglomération.

- 76'000 hab., dont 10'000 de la commune de Lausanne
- 46'000 emplois (sans Lausanne)
- 7 services techniques (2 communes n'en ont pas)
- 500 millions d'investissements prévus dans les infrastructures d'ici à 2020
- les deux Hautes écoles (UNIL, EPFL)
- de larges surfaces industrielles en reconversion à la croisée des autoroutes.

Il s'agit d'un territoire qui s'est industrialisé qui a vu sa population augmenter et se transformer en territoire chaotique et pollué. Dans ce cas lausannois, la contrainte environnementale a été le déclencheur. En effet, en 2000 un moratoire sur les grands générateurs de trafic (centres commerciaux) est décidé. Entre 2001-2003, c'est l'élaboration du schéma directeur et l'ouverture du bureau du SDOL fin 2003. Depuis, la politique pour les agglomérations de la Suisse offre des aides financières.

Le contexte est celui d'une forte croissance démographique. Une augmentation de 100'000 hab. sur 700'000 est prévue dans le Canton de Vaud entre 2005 et 2020 (étalement et concentration). L'Ouest Lausannois est un des cinq sous-secteurs de la politique des agglomérations Lausanne-Morges (PALM).

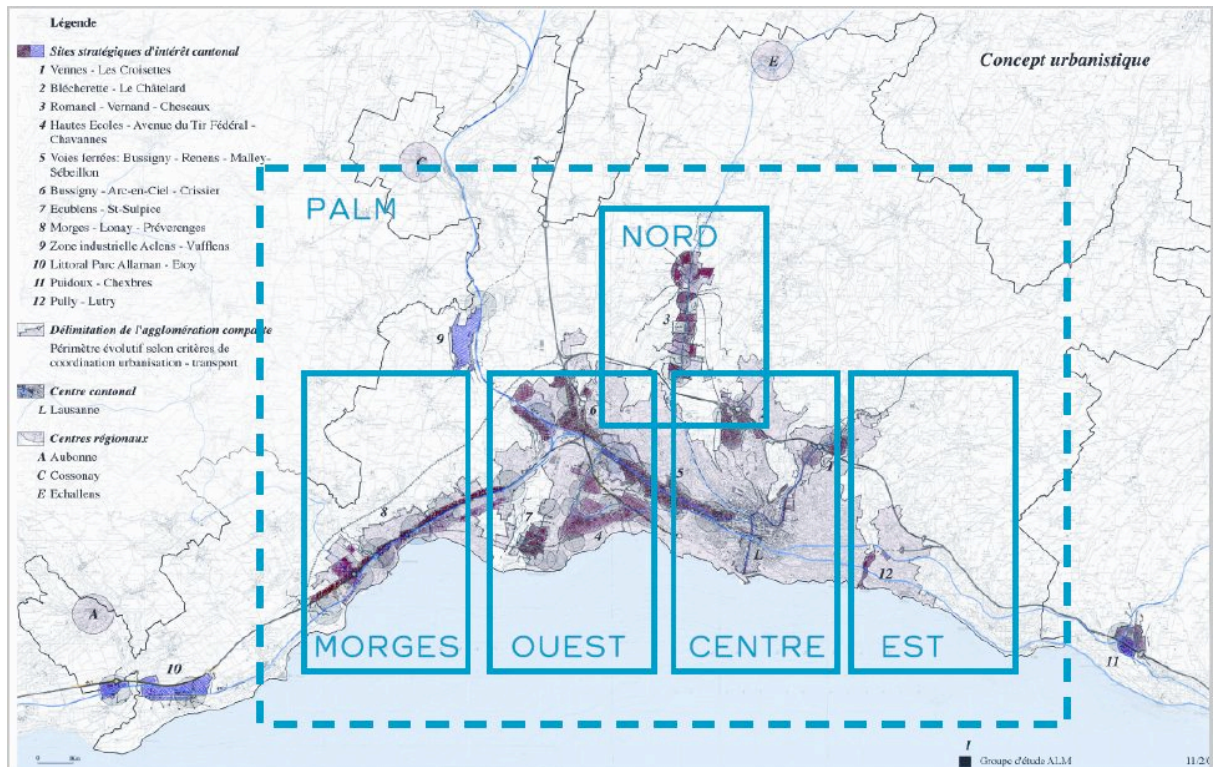


Figure 4 : Les 5 sous-secteurs de la Politique des Agglomérations Lausanne-Morges (PALM)

Le SDOL est un document de planification territoriale, un contrat entre 9 communes et le Canton ; il dispose d'un bureau de 7 collaborateurs ; c'est un instrument de gouvernance, une plateforme de collaboration entre les communes et avec les services de l'Etat.

Il est basé sur 4 axes d'objectifs :

- Environnement : mesures air / bruit / énergie, mise en valeur du paysage, requalification de l'espace public ;
- Urbanisation : coordination urbanisation / transports, mixité, densité pour favoriser le développement des TP, nouveaux pôles de référence ;
- Mobilité : limiter l'accroissement du trafic, développer l'offre TP, créer un maillage fin TNM ;
- Concertation et partenariat.

Trois types de projets distincts sont développés :

- A** Des projets urbains « complexes » sur des sites stratégiques : friches à reconverter, terrains non construits proche des TP.
- B** Des projets d'infrastructures : train, tram, bus, ouvrages mobilité douce – gare de Renens, franchissements, Transports lausannois R2014, travail avec des partenaires locaux.
- C** Des politiques coordonnées : stationnement, mobilité, zones 30 km/h, implantation de tours, etc.

La **méthode ABC** a été imposée aux communes au départ, et aujourd'hui c'est devenu un outil de travail pour les communes de l'Ouest. Cette méthode permet d'évaluer l'opportunité d'implanter la bonne activité au bon endroit.

Un questionnaire élaboré par l'Aménagement du territoire pour le SDOL permet d'évaluer des projets en fonction de leur vocation, adéquation au territoire, structuration et qualité, du stationnement et de l'impact sur la qualité de l'air.

Enjeux principaux :

- Intensifier la ville par la réalisation de nouvelles centralités – densité, mixité et espaces publics.
- Requalifier une région par un investissement dans les infrastructures de transport (publics).
- Rendre le territoire perméable et favorable aux déplacements des modes doux – « Ville ouverte ».

Différents projets sur lesquels le SDOL collabore :

- Revalorisation d'espaces urbains centraux
- Reconversion de ZI en friche
- Intensification de la ville
- Planification de nouvelles centralités
- Création de nouveaux quartiers mixtes et denses
- Préservation de traces historiques et de l'identité des lieux
- Infrastructures de transports publics, développement de réseaux TP
- Création de la « ville ouverte », mise en réseau des lieux à l'identité forte
- Requalification des routes en tant qu'espace public.

Conclusion : le SDOL s'inscrit dans les principes du DD. Il mise sur une action :

- structurelle, qui se situe tout en amont de la planification territoriale « hardware <> software » ;
- trans-disciplinaire et non-sectorielle, entre les domaines de l'environnement, de l'aménagement et de la mobilité ;
- pragmatique qui utilise les lois/normes comme un système de cadrage (aménagement – environnement) ;
- continue qui priorise et mise sur un processus d'accompagnement.

La discussion a porté sur la méthode ABC : le diagnostic préalable qui conditionne la localisation d'entreprises est-il bien accepté ? Par exemple, pour l'implantation du centre commercial Aldi, c'est à la commune de décider si la recommandation est prise en compte ou pas.

L'objectif du bureau est l'organisation de l'accompagnement entre les visions stratégique et opérationnelle. L'interdisciplinarité s'exprime dans les membres du bureau et dans les groupes techniques, et en collaboration avec les différents services cantonaux (économie, développement territorial, environnement) et avec des mandataires. Le bureau est financé par les communes et le Canton. La Confédération offre des subventions par le biais de la politique des agglomérations. Le danger aurait été de créer un supra-service d'urbanisme, et la bonne méthode a été de fédérer les chefs de service des communes, et de les faire travailler ensemble.

La discussion a soulevé les questions suivantes. La croissance annoncée de la population a-t-elle été discutée, voulue et planifiée ? La croissance dans le canton de Vaud a largement dépassé les prévisions, ceci a aidé à faire passer des objectifs de densification. La croissance est due à un solde migratoire positif, lié à la création de nouveaux emplois dans le Canton. La crise n'a guère ralenti l'évolution.

A quel moment a lieu le débat avec le citoyen et avec quelles options ? Est-ce qu'un débat participatif existe ? Pour intégrer la population, le SDOL a été présenté publiquement. Il a fait l'objet d'une consultation et il a été modifié en conséquence. Cela c'est répété à toutes les étapes du projet : selon l'avancement de l'étude, l'on a engrangé des remarques qui ont été intégrées. Un marché du SDOL a été mis sur pied avec des stands, ouvert au public avec un moment pour les services des communes. Cela montre que les gens sont là pour donner des réponses à la population et c'est ainsi qu'une culture du débat se met en place.

En ce qui concerne la gestion et la maîtrise du foncier, les communes ne disposent que de peu de propriétés foncières et cela pose d'énormes problèmes. L'exemple vient de la pratique de la ville de Zürich qui a très bien utilisé le partenariat. Il faut inviter les propriétaires aux études test, ce qui leur permet d'avoir une vision du futur. Tous les propriétaires ne sont pas intéressés mais l'intérêt est suscité. L'intérêt de la collectivité doit être présent en amont pour que le projet soit investi par la population.

Pour le développement des réseaux de bus, avant l'existence du SDOL, les décisions étaient bilatérales entre communes. Avec la plateforme de travail et de discussion, le développement c'est fait beaucoup plus rapidement.

Discussion sur l'expérience de l'Ouest Lausannois avec Marianne Huguenin (syndique de Renens)

En guise d'introduction à la visite de terrain sur le territoire du SDOL, Marianne Huguenin, Syndique depuis 2006 de Renens, nous présente son point de vue de responsable politique sur le SDOL et sa mise en œuvre.

Renens est une commune d'une banlieue ouvrière autour d'une gare importante. Le centre qui autrefois était occupé par les usines, est aujourd'hui le centre-ville, et il s'est modifié au fur et à mesure que les usines disparaissaient en périphérie. Le taux de population étrangère représente plus de 50% à Renens avec une partie importante de cette population qui est née ici. Depuis 4 ans, Marianne Huguenin travaille sur le projet du SDOL.

Le SDOL fait du DD sans le dire, le DD, c'est prendre en compte les intérêts globaux d'une collectivité publique. Le travail du politique et de l'urbaniste est de cadrer l'évolution pour engendrer du durable. Dans ce sens, le concept du SDOL est basé sur le DD.

Le SDOL porte sur une zone périphérique, avec ses places, ses usines, ses terrains vagues, ses hangars, ses nœuds autoroutiers. L'ensemble, c'est 9 communes et une partie de Lausanne. Chaque commune regardait son petit territoire. Les grands centres commerciaux se sont installés de manière anarchique car chaque commune faisant la loi sur son petit territoire. C'est par la volonté du Canton d'arrêter cette évolution anarchique – qu'on ne percevait pas – que le projet a été initié. Un moratoire interdisant les installations à forte fréquentation sans plan d'ensemble a forcé les communes à se mettre ensemble, à prendre conscience que le développement était anarchique. Le point de départ est basé sur une réflexion, pas uniquement sur des règles technocratiques issues du DD.

Tout d'un coup une vision urbanistique de qualité a été lancée. Le SDOL a apporté une aide, un souffle au départ et qui nous porte encore maintenant avec tous les défis à relever. Avec quelle structure politique, comment se met-on ensemble ? On a bricolé institutionnellement et l'agglomération n'a pas de pouvoir de décision. Chaque commune vote ses budgets, engage les crédits par année et ces montants peuvent être remis en cause.

Fribourg par exemple, est en avance au niveau institutionnel avec leur agglomération qui dispose d'une délégation de compétences. Avec le SDOL, l'énergie est mise au départ dans les projets.

Des projets coûteux ont été mis en œuvre grâce à la politique fédérale des agglomérations. Pour l'instant, chaque commune paie pour sa portion de territoire, alors qu'il s'agit d'un ensemble. On pourrait réduire les coûts avec un fond d'agglomération. Mais pour l'instant, l'on continue de bricoler entre communes, au bon vouloir des uns et des autres.

La fusion de communes reste un thème tabou. Il y a des associations de communes à qui on délègue l'aide sociale, les soins infirmiers, la police, et chaque association a son exécutif communal et son législatif parfois. Cela ne pose pas de problèmes, mais si on délègue les compétences sur le sol, il ne reste plus rien, il faut fusionner. Ce qui est tabou ce sont les taux d'imposition qui sont très variables selon les communes.

Sur le plan urbanistique parmi les thèmes sensibles, avant le SDOL, il y avait une forte réticence à développer l'offre de transport public. L'offre va maintenant doubler entre 2010 et 2014 dans l'Ouest.

Par rapport à la solidarité financière entre communes, la péréquation cantonale est un système de collaboration intercommunale qui tient compte d'une logique d'usage et de la topographie. Elle permet de répondre à la question de qui paie la route si elle est sur une commune mais les immeubles qui la bordent sur une autre ? Pour répondre au problème du trafic, des plans de mobilité sont établis pour maîtriser l'implantation des entreprises en fonction de leur nombre d'employés.

4^e CAS : Mulhouse - Programme de rénovation urbaine. Ateliers intégration du DD dans l'urbanisme **Présenté par Frédérique Berthaud, direction urbanisme de la ville**

La ville de Mulhouse, c'est un territoire mité, qui dispose d'un centre restreint avec une attractivité résidentielle faible, concurrencée par la périphérie avec :

- un niveau de loyer de 8 €/m² inférieur au département du Haut-Rhin et la région Mulhousienne ;
- un effort important de constructions neuves mais un déséquilibre ville – périphérie ;
- un délai d'écoulement des stocks de 27 mois ;
- une production orientée vers les petits logements ;
- une forte vacance (8339 logements en 2007) soit 14,5% ;

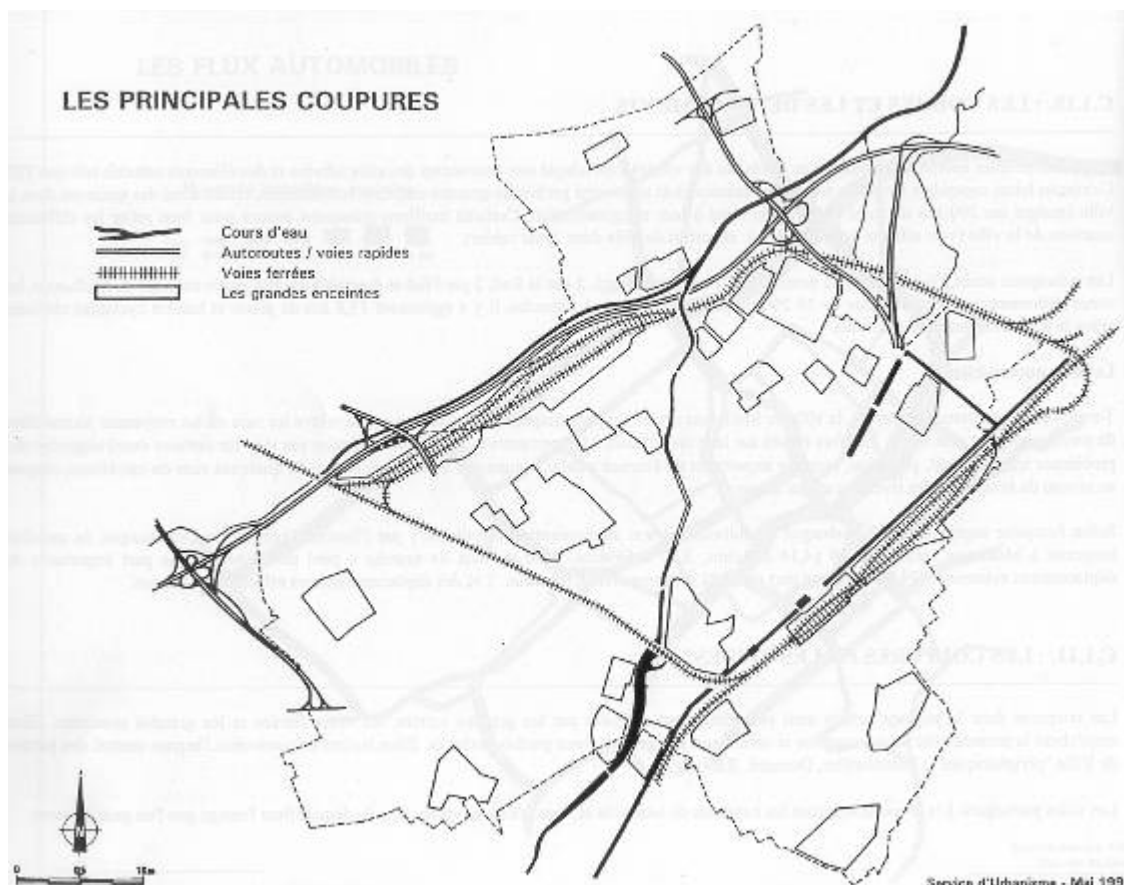


Figure 5 : Mulhouse un urbanisme de fragment

Aujourd'hui le centre manque d'attractivité par rapport aux communes périphériques de cette nouvelle agglomération. Par rapport aux enjeux de développement durable la volonté était de travailler sur l'attractivité résidentielle du centre et sur le développement des transports, avec un projet de tram et un tram-train, le premier de France. Le projet urbain se construit autour de ces 2 aspects.

L'objectif de la ville de Mulhouse est de pouvoir récupérer et diversifier sa population, qui est au centre, essentiellement une population aux conditions socio-économiques défavorables.

Le Programme de Renouvellement Urbain (PRU)

La ville de Mulhouse dispose du soutien de l'Etat à travers le PRU. Le PRU concerne 6 quartiers avec un poids de population important.

Les projets initiés :

- Des **éco quartiers**, suite à la démolition de logements sociaux, les quartiers sont reconstruits sur eux-mêmes avec une réflexion sur la mixité sociale : comment faire venir une population d'un niveau socio-économique plus élevé ? Comment offrir des logements qui ne sont pas des barres ? Une diversité des typologies d'habitat et des statuts d'habitations est proposée : locatif social, locatif privé, logements en accession collectif ou individuel. Des installations à basse consommation, des économies d'énergie (panneaux solaires brique, ventilation mono-flux), des quartiers sans voitures avec silo à voitures à l'entrée du quartier sont proposés. Le tram vient compléter ces projets de quartier. La ville a accompagné cette vision via des équipements publics.

- La **réhabilitation de quartiers anciens** dégradés avec un travail autour du DD sur de l'existant. Les quartiers anciens, du XIX^e, avec un bâti très particulier, mais dans des conditions qui ne sont plus aux normes. Le programme offre une aide aux propriétaires et aux investisseurs pour rénover et travailler sur des économies d'énergie. Le travail sur l'existant est plus difficile, il comporte des contraintes supplémentaires. Un travail d'animation, de persuasion est développé pour atteindre ces objectifs.

Cette opération dure depuis quelques années et l'on constate aujourd'hui une diminution réelle de la consommation d'énergie, un meilleur confort thermique, une meilleure qualité de l'air, une réduction des nuisances thermiques. Il ne suffit pas de prendre une décision mais il faut en assurer le suivi. Un gros effort de mise en synergie de tous les maîtres d'ouvrage – sur l'opérationnel – est nécessaire. Le souhait actuel est de faire tache d'huile sur les autres communes de l'agglomération.

- Les **copropriétés dégradées** : c'est un programme initié suite au plan PICO (plan de sauvetage, 2009). Il concerne plusieurs propriétaires et maîtres d'ouvrage. Une remise à flot par la ville serait nécessaire pour faire les travaux de mise aux normes et susciter des économies d'énergie. Dans ces copropriétés -de grandes tours- les charges sont presque autant importantes que les intérêts. Ce programme demande une synergie d'acteurs et un travail sur plusieurs axes, plusieurs types de bâti.

Perspectives : après et au delà du PRU

L'objectif est d'essaimer au delà des PRU, sur d'autres quartiers pour lesquels il n'y a pas d'outils financiers. Dans ces secteurs, des investisseurs sont intéressés à travailler sur des programmes d'économies d'énergie s'intégrant dans des quartiers urbains. Des groupes d'individus se constituent pour développer leur propre projet de construction – des artisans construisent des lofts dans d'ancien bâtiment industriels.

La porte d'entrée du cas de Mulhouse est l'habitat et l'attractivité résidentielle. C'est une décision politique qui ne fonctionne que si un projet urbain plus vaste existe. La ville a développé la mobilité sur ses fonds propre. Le tram a beaucoup apporté, le tram-train aussi. Une vraie structure urbaine a été développée.

La discussion a permis de mettre en évidence les éléments suivants. Le tram-train fonctionne sans rupture entre les gares. Il roule sur des voies qui s'adaptent entre réseau urbain, dans les communes périphériques et les vallées vosgiennes. L'intention est de raccrocher le secteur de la SNCF au tram-train pour créer une plateforme multimodale. Le tram-train a été pensé pour mailler le territoire régional.

Le projet d'attractivité résidentielle a été un succès et un renouvellement de population est constaté avec une forte incitation d'autres types de population pour réintégrer ces logements et pour forcer la mixité.

La ville de Mulhouse souffrait de son image au sein de l'agglomération. L'objectif premier a été de rééquilibrer cela. Maintenant, dans un deuxième élan, le but est d'essaimer dans les autres communes de l'agglomération, de travailler ensemble avec des enjeux à mettre en synergie : l'attractivité du territoire, l'innovation dans un projet d'agglomération qui met en avant le DD.

Ces programmes financés par l'Etat ont beaucoup influencé la gouvernance de la ville de Mulhouse. Le travail sur des quartiers ciblés avait pour but d'aider la totalité du territoire avec un grand nombre de projets lancés. L'avenir est incertain. Comment faire vivre ces opérations au delà du matériel ? Par exemple, dans les éco-quartiers, comment les gens vont-ils continuer à développer ces opérations ? Lorsque l'Etat se désengage, comment les privés vont-ils prendre le relais ?

La biodiversité n'a pas encore été prise en compte dans ce projet car des questions urgentes étaient à régler. Une réflexion sur le paysage et la biodiversité est en cours à l'échelle de l'agglomération. Un état des lieux est fait, une réflexion sur la gestion différenciée des espaces plantés est en cours.

Grand témoin du premier Atelier: Nicole Rousier (PUCA), Paris

Nicole Rousier souligne les propos convergents dans les cas présentés – la mobilité douce, la densité, la mixité fonctionnelle – en réponse à l'intégration des enjeux environnementaux. A Besançon, l'enjeu est l'énergie et l'approche de l'environnement est centrée sur les questions énergétiques. Quelle est notre approche des questions environnementales et écologiques ? Le point fort est la réduction des émissions de gaz, en agissant sur les transports, en favorisant la mobilité douce, en adaptant les bâtiments (à basse consommation, énergie positive). A la question de l'articulation espace urbain et espace naturel/agricole et de la demande urbaine de nature, le débat n'apporte pas beaucoup de réponses. La biodiversité suscite beaucoup moins d'intérêt et peu d'acteurs s'y intéressent et jouent le rôle porteur dans ce domaine.

Atelier 2 : Intégration du développement durable dans l'urbanisme

L'atelier est animé par Yves Hanin et Alain Malherbe, CREAT, Louvain-la-Neuve.

Ce deuxième atelier s'est intéressé à la gouvernance qui résulte de l'application sur le terrain des ces enjeux et des normes environnementales, sur les tensions entre les différents acteurs et disciplines techniques à l'œuvre sur le territoire. Nous nous sommes interrogés sur la place de la norme dans le développement durable et sur sa compatibilité avec une pratique de démocratie territoriale. Quels modèles de développement cela laisse-t-il présager ?

Les réflexions se sont basées tant sur les expériences des villes présentées au premier atelier que sur celles des villes présentées lors des précédentes plateformes. Les réflexions ont tourné autour de quatre thèmes : norme - modèle - acteurs - gouvernance.

Développement durable et incertitude

Un premier constat général : le concept de développement durable réunit « sous un couvercle » d'innombrables problématiques, des phénomènes en interrelation, une complexité d'échelles spatiales et temporelles. Lorsque l'on doit l'intégrer au domaine de l'urbanisme, ce concept est problématique. Il est difficile d'appréhender un objectif tel que « le projet doit être conforme au DD ».

L'intégration du DD sur le terrain se traduit alors par une prolifération d'indicateurs, de coefficients, de facteurs, de codifications, de certifications, de labels et de normes. On assiste au développement d'entreprises de normalisation, à la construction d'un registre professionnel. Ceci – par effet de

mimétisme – accentue encore la diffusion du phénomène. « *Appréhender le DD comme une problématique unique est peut-être une erreur : c'est se priver d'outils conceptuels plus fins.* »

La multiplication des normes a été principalement liée à l'incertitude, à la difficulté d'appréhender la thématique du DD avec des liens de causalité clairs. La norme dans ces conditions est un outil nécessaire, elle permet de réguler le système. Elle pallie ainsi à la multiplication des indicateurs qui ne permettent pas rendre compte de la complexité du terrain surtout dans le domaine du DD : comment les choisir, comment les mettre en relation pour avoir une vision fidèle et complète, peut-on ramener notre vision à trois ou quatre indices ? Comment appréhender les problématiques sociales avec de tels outils ?

On assiste parallèlement à la construction de référentiels conçus sous la forme d'outils de questionnement plutôt que sous la forme d'indicateurs chiffrés. Ces référentiels permettent de mieux appréhender la complexité du DD. L'exemple du référentiel européen de ville-durable est donné en illustration.

Normes acteurs et gouvernance

La deuxième problématique traitée dans cet atelier est celle des relations entre normes - acteurs - et gouvernance.

Le retour des politiques normatives est perçu comme une technique d'action qui a débuté en Europe dans les années 1980, qui a pris son essor dans les années 1990 et qui bat son plein aujourd'hui. Ce retour est lié à des contingences de l'UE qui n'a pas d'administration locale. Cette forme de gouvernement à distance dans laquelle les Etats imposent un objectif sans préciser les modalités se retrouve dans plusieurs domaines, mais elle est très répandue dans le domaine du DD.

Cette façon de faire a le mérite de conserver une certaine flexibilité ; l'objectif est fixé mais les modalités pour l'atteindre sont libres. Le Grenelle en France par exemple, reste assez flexible pour laisser des terrains d'expérimentation. Selon les contextes, il y a différents points d'entrée qui sont utilisés pour atteindre les objectifs de DD fixés. Cela permet aussi d'évaluer l'impact des différentes stratégies sur les autres domaines.

Deux phénomènes qui découlent de cette technique d'action par la norme ont été relevés. Premièrement, la question de l'application de la norme se pose et nous oblige à ériger un juge – le régulateur – qui veille à son respect. On assiste donc à une montée du recours au juge.

Le deuxième phénomène problématique, qui est lié à la production des normes, est le fait que souvent la raison et l'origine des normes sont ignorées. Au moment du débat démocratique, elles risquent alors d'être remises en cause. On assiste de ce fait à des changements constants des normes ainsi qu'à une prolifération de textes législatifs pour modifier les normes.

A l'échelle des citoyens, on constate que la dynamique du DD se fait par contamination démocratique et un partage collectif d'un certain nombre de normes. Chacun s'approprie la norme et le citoyen est un élément important du DD.

Il a été évoqué le risque de dérive scientifique dans le domaine de l'environnement, dérive qui n'est pas apparue dans le domaine social ou de l'économie. Dans le domaine du DD, une tendance à « croire que c'est scientifique » apparaît. Alors que pour dérouler un « bon » DD, la régulation doit être démocratique.

Développement durable et modèles

Construire une « ville durable » est devenu un mot d'ordre partagé par bon nombre d'opérateurs urbains en Europe. Dans les études de cas présentées, l'on parle de ville étoilée, de ville compacte, du polycentrisme, du maillage. Ces modèles spatiaux sont utiles, et ils ont servi par exemple à mettre en évidence les problèmes de fonctionnement des villes de type éclaté dans le cadre du DD. En effet, pour atteindre les objectifs du DD les indicateurs ont prouvé l'avantage des villes de type compact centralisé (Pierre Vanderstraeten a illustré son propos à l'aide des modèles de macrostructure urbaine de H. Frey⁵ : Core city, linear city, star city, satellite city, regional city, galaxy of settlements).

L'analyse de l'empreinte écologique des villes est aussi un type de modèle intéressant qui favorise la réflexion. Comment prendre en compte le fait que l'emprunte écologique de la ville de Bruxelles représente 408 fois sa superficie ?

Des modèles de « ville durable » se diffusent beaucoup (par exemple, le Grand Bruxelles, le Grand Paris). Des bureaux produisent du modèle, les diffusent, et harmonisent les pratiques des villes. Lors de cette plateforme nous nous sommes interrogés sur l'intégration des enjeux du DD dans l'urbanisme ; ne faudra-t-il pas renverser le modèle et se demander plutôt comment intégrer l'urbanisme dans le DD ? Les stratégies que nous avons évoquées : rééquilibrage de la population – amélioration de la desserte TP – ne s'inscrivent pas dans un nouveau modèle, une nouvelle façon d'appréhender la ville. A quel moment la prise en compte de l'environnement nous oblige à renverser le modèle ?

De nouvelles technologies sont proposées, mais on utilise toujours les mêmes modèles. Les écotecnologies sont des adaptations, on ne change pas encore la façon de construire l'urbain. Nous n'observons pas non plus de positionnement politique par rapport à cela.

Vers de nouveaux modèles ? Modèle de la ville DD et potentiels inexplorés du périurbain

Le modèle aujourd'hui encore largement appliqué est celui de la ville européenne traditionnelle dense et compacte et la réflexion porte sur la manière de diffuser ses qualités en périphérie. Mais est-ce que ce modèle de la ville européenne est toujours opératoire dans un contexte de DD ? Le modèle de ville qui intègre le DD (ou intégrée au DD) est-il celui d'une ville autonome, qui produit sa propre énergie ? Dans ce contexte, est-ce que le périurbain n'est pas porteur de potentiels inexplorés en matière de DD ?

Danger des modèles

Lors de cet atelier, deux types de dangers liés à l'utilisation des modèles ont été relevés. Le premier concerne l'utilisation abusive des indicateurs lorsqu'un ensemble d'indicateurs se substitue au modèle. Les indicateurs sont et doivent rester les révélateurs du modèle.

Le deuxième danger est lié à la manière dont les modèles sont construits, transférés, adaptés ; il y a des dangers du transfert de « Bonnes pratiques ». En effet, chaque espace a sa spécificité et les « bonnes pratiques » identifiées par rapport à des résultats dans un contexte précis ne peuvent être simplement modélisées et reproduites sans une compréhension des raisons du succès de la pratique dans ce contexte particulier.

⁵ Frey, Hildebrand, 1999, *Designing The City : Towards a More Sustainable Urban Form*.

L'Ouest lausannois en est un bon exemple ; comme le projet a bien marché, il est tentant de vouloir le reproduire ; mais il s'agit avant tout d'un jeu d'acteurs, et le transfert du « bon » produit n'est pas suffisant. Il est possible de partager les « bonnes expériences » et de transférer les processus.

Rôle de l'urbaniste dans le contexte du DD ?

Le rôle de l'urbaniste dans ce contexte est à redéfinir. Qu'est-ce que la planification et le projet urbain ? Quel est le produit et la compétence que l'urbaniste apporte dans un projet ? Est-ce qu'il apporte un modèle, des normes ou des règles du jeu ? L'articulation planification-projet est indispensable et il faut établir des règles non négociables et ensuite le projet s'adapte. La complexité ne peut être réduite sous forme d'indicateurs.

Grand témoin du 2^e atelier : Jean Ruegg, Institut de politiques territoriales et d'environnement humain (IPTEH), Université de Lausanne

Le grand témoin de cette discussion a retenu quelques points intéressants du débat qui sont autant de pistes de réflexion.

Le débat sur les indicateurs est récurrent mais il y a une nouveauté : l'astuce proposée dans l'exposé sur Namur, soit l'idée de réintégrer les 3 cercles du DD, au delà du seul effet graphique est intéressante.

L'importance de l'acteur est essentielle car l'acteur a le souci de la pérennité des engagements pris ; lorsque l'acteur change, le suivant n'a pas forcément le même engagement. La problématique de la temporalité est aussi soulevée ici.

Des expériences intéressantes se développent sur le thème des circuits courts et des modes de production énergétique à l'exemple d'une microcentrale électrique qui turbine les eaux usées d'une station de ski. Ce genre de bricolage aura certainement des conséquences intéressantes.

Les critères de localisation seront à prendre en compte (ou pas) à l'avenir : sur les thématiques du cycle de vie, de l'écologie industrielle, de la promotion économique.

La réflexion nous amène sur l'énergie et l'échelle d'exploitation : faut-il réfléchir à l'échelle du bâtiment, du quartier, de la ville ou de la région ? En Suisse par exemple, la nouvelle loi (en révision) sur le développement territorial⁶ (LDTer) tente d'intégrer une nouvelle référence territoriale, l'espace fonctionnel. Il représente le périmètre pertinent pour répondre à cette problématique. Cette nouvelle loi reconnaît que plusieurs questions territoriales importantes pour le développement durable doivent être traitées à une échelle régionale qui se situe entre le canton et les communes. On remet ainsi en cause les territoires institutionnels.

Il manque cependant des connaissances et l'on constate un déficit méthodologique pour documenter des choses simples, par exemple sur le thème des circuits courts et de la ville compact. Nous avons des intuitions et des idées, mais comment les objectiver ? C'est une porte ouverte au scientisme et au dogmatisme et les universitaires sont les premiers porteurs des dogmes. Par exemple en tant que citoyen, nos comportements au quotidien ne correspondent pas à ce que l'on dit : il va falloir changer de comportement, et certains universitaires veulent enseigner comment bien se comporter !

⁶ Projet de Loi fédérale sur le développement territorial (LDTer), qui n'est pas encore entrée en vigueur.

La capacité à se repositionner (lors de restructuration ou de changement de lois, par ex. : la loi Scellier en France) est très riche et qu'il ne faut pas la sous-estimer. Les réactions face à de nouvelles règles du jeu et la vitesse à laquelle les nouvelles questions pénètrent les préoccupations (par ex. : la question de l'énergie) sont impressionnantes. Mais, pour réduire notre empreinte écologique, nous avons toujours besoin de la croissance : on doit croître pour réduire.

Atelier 3 : Quelles relations entre l'échelle spatiale des agglomérations et les échelles spatiales nationale, européenne et mondiale ?

L'atelier est animé par Paul Boino, Université de Lyon et Jean-Paul Vogel du Grand Besançon.

Les enjeux de DD ne contribuent-ils pas à la structuration des agglomérations en confortant la légitimité des actions au niveau intercommunal : grandes régions, communautés d'agglomération, villes moyennes ? Quelles sont les bases institutionnelles, organisationnelles et territoriales adaptées ? Quelles fragmentations territoriales menacent les territoires les plus fragiles ? Dans quelles mesures les objectifs de DD poursuivis à l'échelle des agglomérations sont-ils cohérents avec des dynamiques de développement et des politiques menées à d'autres échelles spatiales ?

Dans son introduction de l'atelier, Paul Boino, s'interroge sur le rôle des agglomérations - au sens d'instances intercommunales – pour améliorer l'intégration des prescriptions environnementales. Jusqu'où et en quoi les agglomérations ont-elles un rôle à jouer ?

Pour situer le contexte (français), la question environnementale apparaît tardivement par rapport à d'autres thématiques, preuve en est la récente montée en puissance du nombre de lois et de décrets sur les questions environnementales.

Dans les années 1960 la production de règlements est dispersée dans différents codes (santé - urbanisme – construction). En 1971, un Ministère de l'Environnement est créé. Celui-ci n'a toutefois pas d'administration propre, il dépend d'autres ministères et il n'est jamais associé au territoire. Durant cette période l'on produit des politiques procédurales et des règles mais pas des objectifs.

Dès les années 1980, l'on assiste à une montée en puissance juridique avec un code de l'environnement qui est créé et qui est une branche du droit à part entière. En 2005, la protection de l'environnement est inscrite dans la Constitution. C'est devenu un principe sur lequel se construit la République et qui la légitime. En 2007, le « Grenelle de l'environnement » obtient un grand consensus politique : la droite, la gauche, les associations et les entreprises approuvent et participent. C'est un changement de statut clair : d'une préoccupation subalterne, le DD devient un principe majeur.

En parallèle on assiste à un changement organisationnel : la Direction régionale de l'Environnement (DIREN), l'Institut Français de l'Environnement (IFEN) et l'Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'Energie (ADEME) se mettent en place la construction progressive d'une Administration de l'Environnement : en 1997, création d'un Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, et en 2007 intégration dans un seul Ministère des anciens Ministères de l'Équipement et de l'Environnement, donc une seule Administration.

Au niveau national, c'est le passage des politiques procédurales aux politiques normatives. Au niveau local, c'est la mode des labels facultatifs ou dans des choix locaux spécifiques : plans verts – passage aux biocarburants.

Les nombreuses catastrophes d'origine humaine de ces 30 dernières années (marées noires, Tchernobyl) qui ont causé de gros dégâts environnementaux ainsi que la volonté de préserver un environnement de qualité pour les générations futures a mis à mal le référentiel de régulation par le marché. Une coalition de scientifiques (Sommet de Rio par exemple) qui au début n'avaient pas force de loi a réussi à faire passer ces préoccupations au cœur de l'action publique.

Sur le terrain, des contradictions

Par ailleurs, l'on observe sur le terrain un décalage entre la stratégie de DD poursuivie à l'échelle de la ville et les projets individuels. L'on voit des acteurs construire une tour à basse consommation énergétique à Dijon et ces mêmes acteurs construire en parallèle la Tour Oxygène à Lyon, une tour très consommatrice d'énergie dans le Grand Lyon qui par ailleurs poursuit une stratégie de DD, avec des plans bleus et verts, un Agenda 21, et la promotion des biocarburants. Nombreux sont ces constats de contradictions dans l'application des stratégies de DD à travers les différentes échelles.

Les agglomérations, est-ce la bonne échelle ?

Est-ce que les intercommunalités permettent une plus grande faisabilité économique des normes environnementales ? Intégrer de nouvelles normes peut coûter plus cher, et qui supportera le coût supplémentaire ? Est-ce qu'elles aident vraiment à rendre ces normes plus acceptables socialement ? Tout le monde est pour le tri sélectif mais où met-on les centres de tri ? Est-ce que l'intercommunalité permet de faire accepter les choses plus facilement ? Est-ce que c'est une échelle qui permet de mieux articuler les plans climat en urbanisme ?

L'agglomération, ce n'est pas seulement une scène, c'est une organisation qui peut être riche ou pauvre. Ces intercommunalités ont-elles la capacité de mener avec efficacité des politiques environnementales ? Est-ce que ces intercommunalités vont accentuer les inégalités sociales ? Comment fait-on pour éviter qu'elles n'accentuent les fractures et les disparités territoriales ?

Jean-Paul Vogel continue dans le même sens en évoquant les quatre cas présentés où l'on traite la question du DD avec différents points d'entrée. A Namur, l'on veut réduire les émissions de CO₂ pour se conformer aux normes de la Loi sur l'air, et la stratégie utilisée pour atteindre cet objectif est l'amélioration de la politique des transports.

A Mulhouse le point d'entrée est l'habitat, en s'appuyant sur la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain, 13 décembre 2000) et en développant des programmes renouvellement urbain (PRU). Ces programmes sont développés à l'échelle communale. Faut-il les renvoyer aux échelles intercommunales ? Si les lois de l'urbanisme sont confiées aux intercommunalités, est-ce la fin de la commune ? Ce n'est pas à cette échelle que l'on va travailler et c'est identique pour les enjeux de DD.

En ce qui concerne le SCOT bisontin et le SDOL à Lausanne, la différence vient de la volonté politique forte à Besançon en matière de déclinaison d'action de DD que l'on ne retrouve pas de manière explicite à Lausanne. A Besançon, un plan climat a pu entrer dans les logiques parce qu'un travail consensuel sur le DD était entamé de longue date. La politique de DD rentre petit à petit dans les esprits et le consensus politique se fabrique progressivement et précède la loi.

A la question de l'échelle, Jean-Paul Vogel répond que l'échelle pertinente est difficile à établir car les normes se déclinent à toutes les échelles. En effet, qu'est-ce qui a le plus de force : la chartre de DD signée par 1'900 maires en France ou les normes fixées par les Etats ? Ces maires ont choisi

d'inscrire l'approche environnementale et le DD comme prioritaire dans leur politique. Pour eux l'échelon local est un maillon essentiel des politiques environnementales.

Débat

Différentes pratiques selon les pays

En France, la demande sociale s'exprime, bouillonne et finalement se traduit par des lois environnementales. En Suisse la demande sociale existe aussi avec en plus l'opportunité de lancer des initiatives. Par exemple, l'initiative pour le paysage – qui préconise le blocage des zones à bâtir pendant 20 ans – a recueilli un nombre suffisant de signatures pour qu'elle soit soumise en votation. L'initiative vise en outre à une amélioration de la coordination entre les communes, les cantons et la Confédération. La Confédération sait que le débat aura lieu et doit donc prendre position. La révision complète de la loi sur l'Aménagement du territoire a été refusée, et une révision partielle de la loi doit être faite. Autre exemple : l'initiative pour interdire les 4x4. La population peut aussi contribuer à la création des normes, et dispose de plateformes qui permettent de remettre les choses en cause. Ces soupapes sont souvent utilisées sur des questions environnementales. Par ailleurs, les cantons peuvent aussi légiférer. Le traitement des déchets, par exemple, est sous la responsabilité des cantons et on y observe des différences entre les cantons.

En Belgique, la vision n'est pas centralisée, et on peut « bricoler ». Les études d'impact, par exemple, requièrent un permis unique, mais comme il y a deux administrations différentes, l'arbitrage peut se faire entre les deux administrations. Les politiques de DD sont mises en place selon l'intérêt, les convergences d'intérêts sur certains thèmes à l'exemple du recyclage des déchets qui est un thème bien traité alors que les transports publics ne le sont pas. Le DD n'est pas développé sur tous les créneaux possibles. Si l'on regarde l'exemple des constructions en bois, elles étaient interdites, alors qu'elles sont maintenant encouragées, mais sans que la réglementation ne soit pas adaptée car il n'y a pas eu de changement au niveau de la loi. La Belgique a son ministre du DD mais il n'y a pas de grandes modifications au niveau législatif. On observe plutôt une évolution progressive au niveau des citoyens. La part de négociation sur la règle est importante en Belgique.

La France n'est pas un pur produit jacobin car elle est aussi liée au pouvoir des maires. Même dans un pays dit « centralisé », le temps qu'une loi arrive sur le terrain, il y a déjà des rétroactions, des modifications. L'instabilité du droit français est un problème, alors que le droit devrait être là pour sécuriser et stabiliser.

DD et mentalités : importance des réseaux

Les questions des mentalités et des changements de mentalités sont fondamentales dans le contexte de mise en œuvre de mesures environnementales. Si les gens ne sont pas convaincus de l'importance de l'environnement, ils ne feront rien. La question importante est dès lors : qu'est ce qui fait changer les mentalités ? Les agglomérations participent-elles aux réseaux qui facilitent la percolation des idées ?

Concomitance d'échelle – Top down ou Bottom up – Temporalité

Pour pouvoir cerner les enjeux, une certaine concomitance d'échelles est nécessaire.

Bottom-up ou Top-down : le Québec présente la plus forte consommation d'eau et d'énergie par habitant. Il s'agit d'un territoire où l'eau et l'énergie sont des sources intarissables. Pourquoi doit-on

être vertueux si on a tout sur place ? Dans ce contexte, le Top-down est nécessaire, car les mesures d'économie ne seront pas prises spontanément.

En Suisse, des plans de mesures pour la protection de l'air avaient été initiés pour 200 communes en 1993. Jusqu'en 2008, peu de mesures ont été prises. Un deuxième plan de mesure fut initié et c'est maintenant que des mesures sont mises en œuvre. Le Top-down n'est pas efficace tout de suite, il faut du temps. L'on ne peut faire l'économie de la notion de temps, le passage par la loi est nécessaire mais il doit être accompagné.

Le temps est long car il s'agit d'un processus d'apprentissage. Mais il faut être sensible à l'accélération et aux événements qui peuvent avoir des retentissements politiques. L'on assiste parfois à des accélérations du mouvement (ex : augmentation du prix du baril de pétrole, catastrophes naturelles).

Les agglomérations, est-ce la bonne échelle pour le DD ?

En Suisse, le concept de DD a été porté par les milieux écologistes liés tout d'abord à la protection de la nature. Le milieu des entreprises a suivi avec les normes ISO 14000 et le concept de pollueur-payeur. Dans le domaine de l'Aménagement du territoire, le concept se retrouve à toutes échelles : des Agenda 21 locaux aux labels, à l'échelle de la commune ou au niveau suisse. Le discours selon lequel le DD peut se faire à l'échelle de l'agglomération a poussé la politique fédérale d'agglomération.

Les différents niveaux des collectivités peuvent tenter de répondre en fonction de leurs compétences. Le bâti, la mobilité, la production énergétique sont des thèmes maîtrisables au niveau de l'intercommunalité. D'autres thématiques débordent comme l'agriculture, le paysage, et les risques sont des enjeux qui dépassent le niveau de l'intercommunal. Après l'accident de Schweizerhalle à Bâle par exemple, la loi a pris une orientation internationale après cet accident. En effet, l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM, 1991) a été élaborée suite à l'accident de 1986.

Au niveau du foncier, si l'on confie la législation à un pouvoir local, comment faut-il réguler les disparités territoriales ? Dans ce contexte, l'instance agglomération est la bonne échelle car elle est suffisamment éloignée des lobbies.

Echelle du quartier et questions d'équité et d'autonomie

L'échelle du quartier est de plus en plus mise en avant par un nouveau mouvement qui valorise la proximité – qui a vertu de responsabilisation citoyenne. Les tensions liées à la notion d'équité dans l'accès aux grands services urbains et les enjeux liés à l'autonomie dans les quartiers sont mises en évidence. Par exemple, dans le cas de la problématique de gestion des déchets organiques, doit-on faire des composts de quartiers ou régionaux ? Ces enjeux ne sont pas seulement techniques mais aussi sociaux.

La vie est plus complexe que les normes. Qu'est ce qui doit être dans la loi en termes de normes ? Doit-on laisser plus de liberté aux acteurs ? Les questions de DD peuvent aussi parfois en contradiction avec les questions démocratiques ou sociales.

Grand témoin du 3^e atelier : Patrice Aubertel, PUCA, Paris

Patrice Aubertel revient sur les conflits et tensions autour de la notion d'articulation de trois différents types d'échelles. L'échelle **spatiale**-intercommunale : le « vivre ensemble » se fait-il à l'échelle du bâtiment – du quartier – de la cité ? Au niveau écologique, les habitants de l'éco-quartier se désolidariseront-ils du reste de la population ? Y aura-t-il des exclus du DD, des tensions entre individualisation et accès aux services DD, des gagnants et des perdants du DD ?

L'articulation des différents **milieux** : habitats, logements et la prise en compte de la nature. Le DD oblige à poser les relations ville – nature et à imaginer des rapports à la nature : les trames vertes et bleues.

Les échelles **temporelle** : faut-il faire un DD qui dure ou un DD durablement adaptable, avec des normes en continuelle évolution ? Faut-il faire un DD compact ou un DD souple ?

Il y a des éco-quartiers qui se construisent, mais il y a peu de réflexion sur les dynamiques d'usage des populations qui vont habiter dans ces lieux. Les chercheurs se positionnent à une autre échelle de temps que les acteurs de la ville, avec des urgences différentes suivant les acteurs. Cette question est importante en termes d'évaluation. Les acteurs de la ville veulent des réponses par rapport à un possible. Les universitaires réfléchissent par rapport à un souhaitable. Il y a une distorsion entre les urgences et les réponses des acteurs et des observateurs.

Conclusions de la 8^e plateforme

Cette plateforme a suscité de nombreux débats sur la manière dont est intégré le développement durable dans les politiques mises en œuvre par les autorités des agglomérations.

Comme l'a souligné Nicole Rousier, les cas présentés montrent des convergences dans leurs réponses à l'intégration des enjeux environnementaux, bien que les thématiques soient différentes (mobilité, densité, énergie, logement).

Le constat est clair : le DD est indissociable des agglomérations, qu'il soit au cœur du dispositif comme c'est le cas du plan climat du grand Besançon en lien avec son SCOT, ou bien sous-jacent et implicite comme dans le Schéma Directeur de l'Ouest Lausannois. C'est une réponse à l'interrogation sur la pertinence des agglomérations comme levier d'action du DD. A leur niveau, les agglomérations ont leur rôle à jouer pour la mise en œuvre de planifications qui contribuent à structurer le territoire comme c'est le cas à Namur et dans l'Ouest lausannois, et aussi d'actions à l'échelle de l'intercommunalité comme les exemples de Besançon et de Mulhouse l'ont montré.

Les présentations des études de cas et les discussions ont laissé apparaître diverses normes techniques et environnementales, développées lors d'expériences qualifiées de bonnes pratiques que l'on s'empresse de copier à l'exemple des éco-quartiers qui s'imposent comme autant de références incontournables. Ces normes, souvent diffusées sous l'impulsion de l'Union européenne, doivent être appliquées, alors qu'elles n'ont que fort peu été l'objet de débat scientifique et démocratique. C'est Jean Ruegg qui a déploré les lacunes de connaissances et un déficit méthodologique qui peut laisser la porte ouverte au scientisme voir au dogmatisme. Cela donne l'impression que tous les territoires se doivent de surfer sur la mode du DD et qu'il n'est pas bienvenue de contester telle ou telle norme environnementale. La question qui se pose, et elle a été latente tout au long de la plateforme de

Lausanne, est : qu'elle place reste-t-il aux urbanistes et aménagistes face ce catalogue de normes qui cadre, voir se substitue, au planificateur ?

La plateforme a également montré qu'il est possible d'intégrer les exigences du DD aux outils de planification à l'exemple du plan climat et du SCOT du Grand Besançon. Patrice Aubertel avait d'ailleurs mis l'accent sur les tensions entre les articulations des échelles spatiales (quartier, cité, agglomération), des milieux (logements, nature) et des échelles temporelles. Il est temps de dépasser le débat sur la pertinence du périmètre d'action du DD. Les planificateurs qui depuis longtemps travaillent sur le long terme et dans une optique de durabilité, se doivent d'introduire ces nouvelles normes environnementales dans leurs outils, contribuant ainsi à leur donner du sens et une chance de produire les effets souhaités. Ce défi à relever permettra de resituer dans une approche plus globale de planification et de structuration du territoire, à l'exemple de celui des agglomérations, des normes techniques et environnementales d'origine sectorielles (énergie, bâtiment, transport, écologie, biodiversité, ...).

Une fois de plus, ce huitième exercice de la plateforme des agglomérations a montré que les préoccupations, les problèmes, les interrogations sur le DD et les agglomérations sont très comparables entre les pays participants et cela malgré des contextes institutionnels différents. L'échange d'expériences sur les manières de travailler dans une optique de DD dans les différentes agglomérations a illustré la richesse des réponses possibles et la variété des voies empruntées pour s'inscrire dans cette logique du développement durable.

Suite – La 9^e plateforme

En fin de plateforme à Lausanne, il a été discutée de la suite pour 2011. Les participants de Belgique ont annoncé leur intention de continuer le tournoi et d'organiser la prochaine plateforme sous la direction d'Helen Barthe-Batsalle, Yves Hanin et Alain Malherbe.

Le thème proposé tourne autour de la culture comme élément dynamique des agglomérations. Ce thème rencontre un écho très favorable, notamment en relation avec les nombreuses facettes dont il est possible d'aborder cette thématique, par exemple :

- l'action publique dans le champ culturel ;
- la culture comme marketing des villes ;
- politique « d'événements », de loisir ;
- création de lien social, d'identité ;
- réseau de villes, concurrence.

De plus, cette thématique permettra d'intégrer de nouveaux partenaires dans un domaine que nous n'avons pas encore considéré et qui est riche d'expériences.

La ville de Mons (ville moyenne de 91'000 habitants) nous paraît un exemple intéressant car elle a reçu la compétence de capitale culturelle wallonne lors de la réforme de l'Etat belge et sa loi de régionalisation de 1980. A ce titre, elle a développé plusieurs projets qui ont à présent abouti et qu'il serait intéressant d'évaluer et de confronter leurs impacts sur la structuration de l'agglomération.

De plus, Mons est retenue comme capitale culturelle européenne 2015 (<http://www.mons2015.eu/>) et axe notamment sa candidature par le développement de partenariats forts et une recherche d'un positionnement métropolitain englobant les villes de Maubeuge et de Valenciennes.

La période retenue se situe dans les semaines du 9 au 13 mai ou 16 au 20 mai 2011.

L'idée de l'élaboration d'un dossier préalable pour clarifier la problématique et de situer les différents cas d'étude est retenue. Ce dossier est destiné à préciser les champs d'action, d'identifier les compétences et les initiatives des agglomérations, leur rôle dans la culture, et le rôle de la culture dans la vie des agglomérations (leviers, effets, interculturalité).

Annexe : liste des participants

Aubertel Patrice	DGALN/STRUCT/PUCA
Barthe-Batsalle Helen	Hainaut développement, Système d'Information Stratégique (SIS), Mons
Berthaud Frédérique	Ville de Mulhouse
Boino Paul	Institut d'urbanisme, Université de Lyon
Boulianne Louis-M.	EPFL – CEAT, Lausanne
Delcourt Pierre-Yves	ARE, Berne
Desquesnes Vincent	Service public de Wallonie DGO4, Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Energie, Namur
Dormois Rémi	Agglomération de Besançon
Faure Prisca	EPFL – CEAT, Lausanne
Gillio Nicolas	CERTU/URB/OUR, Lyon
Hanin Yves	CREAT, Université de Louvain-la-Neuve
Harou Raphaëlle	CREAT, Université de Louvain-la-Neuve
Huguenin Marianne	Syndique de Renens
Joerin Florent	Université Laval
Margalhan-Ferrat Corinne	Agglomération Fribourg
Malherbe Alain	CREAT, Université de Louvain-la-Neuve
Maury Josiane	ARE, Berne
Rabinovich Adriana	SDT, Canton de Vaud, Lausanne
Ruegg Jean	IPTEH, Université de Lausanne

Rey Michel	Lausanne
Rousier Nicole	DGUHC/PUCA
Ruzicka Rossier	EPFL – CEAT – CHOROS, Lausanne
Schuler Martin	EPFL – CEAT, Lausanne
Smoos Mathurin	Cabinet du ministre du Développement durable et de la Fonction publique de la Région wallonne, Namur
Vancutsem Michaël	Institut Jules Destrée, Namur
Vandecasteele Yves	Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement, Bruxelles
Vanderstraeten Pierre	Bureau Via – bureau d'urbanisme – Bruxelles
Vogel Jean-Paul	Agglomération de Besançon
Widmer Ariane	SDOL, Renens