

**Université Lumière Lyon 2**  
**École doctorale : Sciences des sociétés et du droit**  
**Faculté de Géographie, Histoire, Histoire de l'Art et Tourisme**  
**Institut d'Urbanisme de Lyon**  
*Équipe de recherche : Environnement, ville, sociétés*

# De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique

**Par Stéphane RABILLOUD**

Thèse de doctorat de doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme

Sous la direction de Franck SCHERRER

Présentée et soutenue publiquement le 4 juillet 2007

Devant un jury composé de : Philippe CHAUDOIR, Maître de conférences, Université Lumière Lyon 2  
Jean FREBAULT, Expert, Président du Conseil de Développement du Grand Lyon  
Bernard MILLERIOUX, Expert, Établissement Public d'Aménagement de L'Isle d'Abeau  
Alain MOTTE, Professeur des universités, Université Paul Cezanne, Aix-Marseille 3  
Franck SCHERRER, Professeur des universités, Université Lumière, Lyon 2  
Martin VANIER, Professeur des universités, Université Joseph Fourier, Grenoble 1  
Marcus ZEPF, Professeur des universités, Université Pierre Mendès-France, Grenoble 2



# Table des matières

..	1
Remerciements . .	3
Introduction générale . .	5
Position .	7
Problématique et hypothèse de recherche .	7
Positionnement épistémologique .	9
Terrain d'étude : la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau .	11
Plan de la thèse .	17
<b>Chapitre 1 : Le domaine scientifique de la planification urbaine. Configurations disciplinaires, conjonctures, perspectives .</b>	<b>19</b>
Introduction .	19
<i>Regards sur la planification urbaine .</i>	20
<i>Une analyse du domaine scientifique de la planification urbaine .</i>	22
1.1. La <i>planification</i> et le <i>projet</i> : des notions floues et souvent opposées . .	23
1.1.1. <i>La planification urbaine : une notion polysémique .</i>	24
1.1.2. <i>Le projet dans la recherche urbaine : l'expression d'un modèle d'action en rupture avec la planification .</i>	29
1.2. La planification urbaine comme élément constitutif de la recherche urbaine . .	39
1.2.1. <i>Le domaine scientifique de la planification urbaine et la pluridisciplinarité . .</i>	40
1.2.2. <i>Le corpus de la recherche .</i>	47
1.3. La planification au miroir de la recherche urbaine .	48
1.3.1. <i>De la fin des années 1960 au milieu des années 1970 : des approches inscrites dans le contexte d'une croissance urbaine accélérée . .</i>	48
1.3.2. <i>De la fin des années 1970 à la fin des années 1980, le glissement de la recherche urbaine vers l'analyse des politiques urbaines .</i>	57
1.3.3. <i>Les années 1990 ou le retour des questionnements directs de la recherche urbaine sur la planification . .</i>	61
1.3.4. <i>La période récente ou les prémices d'une approche transversale et compréhensive de la planification urbaine . .</i>	68

Conclusion .	75
<b>Chapitre 2 : Les villes nouvelles et la recherche urbaine. Convergences, ruptures, perspectives .</b>	<b>79</b>
Introduction .	79
<i>L'intérêt relatif de la recherche urbaine pour l'étude des villes nouvelles .</i>	80
<i>Les prémices d'un renouvellement problématique d'ensemble . .</i>	81
<i>Le corpus de la recherche .</i>	82
<i>Un panorama scientifique thématique et transdisciplinaire .</i>	85
2.1. Les dimensions socio-politiques du programme des villes nouvelles et des schémas de planification .	86
<i>2.1.1. Les recherches sur les processus de planification des villes nouvelles .</i>	87
<i>2.1.2. Les recherches sur les significations socio-politiques des SDAU des villes nouvelles .</i>	91
<i>2.1.3. Les travaux sur les référentiels et méthodes d'action publique : un chantier en cours sur les villes nouvelles . .</i>	95
2.2. La question de la « fabrication » des villes nouvelles .	98
<i>2.2.1. Les recherches sur la genèse des villes nouvelles .</i>	98
<i>2.2.2. Les travaux sur les macro-structures des villes nouvelles . .</i>	105
2.3. L'intercommunalité et la gouvernance des villes nouvelles .	109
<i>2.3.1. Les rouages de l'intercommunalité en villes nouvelles . .</i>	110
<i>2.3.2. Les pratiques de l'intercommunalité en villes nouvelles : tensions, appropriation, identité . .</i>	113
<i>2.3.3. Le sens politique de l'intercommunalité en villes nouvelles . .</i>	117
Conclusion .	121
<b>Chapitre 3 : Construire une approche de la planification entre les sciences de l'action et les sciences de l'espace. Outillage théorique et dispositif méthodologique . .</b>	<b>125</b>
Introduction .	125
3.1. Construction du dispositif de recherche . .	129
<i>3.1.1. La planification urbaine dans le cadre théorique de l'analyse du fonctionnement de l'action publique . .</i>	129
<i>3.1.2. Les apports heuristiques de la « géographie des représentations » .</i>	132
<i>3.1.3. Délimitation de la recherche aux phases de conception et de mise en</i>	134

<b>œuvre du SDAU et du projet de territoire .</b>	
3.2. Grille d'analyse . .	137
<b>3.2.1. Les variables de situation ou structurelles . .</b>	138
<b>3.2.2. Une approche du SDAU et du projet de territoire en terme d'interactions entre acteurs institutionnels (et sociaux) .</b>	139
<b>3.2.3. Les ressources des acteurs .</b>	143
<b>3.2.4. Les règles institutionnelles .</b>	149
3.3. Protocole de recherche .	151
<b>3.3.1. Une démarche compréhensive . .</b>	151
<b>3.3.2. Priorité à la description empirique et « narrative » .</b>	152
<b>3.3.3. Etude de cas et corpus empirique . .</b>	153
<b>Chapitre 4 : Conception et mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau . .</b>	159
Chronologie sommaire .	159
Introduction .	167
4.1. Les origines du SDAU de la ville nouvelle : le schéma de l'OREAM et le dossier « Propositions » de la Mission d'Etude . .	168
<b>4.1.1. Les prémices : l'élaboration du PADOG lyonnais, 1962-1965 . .</b>	168
<b>4.1.2. L'élaboration du Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyon – Saint-Etienne – Grenoble (SDAM), 1966-1970 .</b>	170
<b>4.1.3. Le dossier « Propositions » de la MEAVN : le Livre blanc du SDAU de la ville nouvelle, 1970-1971 . .</b>	175
4.2. La conception du SDAU de la ville nouvelle .	184
<b>4.2.1. Les objectifs du SDAU : le résultat d'une logique de substitution . .</b>	184
<b>4.2.2 La dynamique institutionnelle de l'élaboration du SDAU : un jeu fermé et monopolistique .</b>	195
<b><u>Conclusion</u> : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la conception du SDAU : des arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux .</b>	224
4.3. La mise en œuvre du SDAU à partir de 1978 : les grands principes à l'épreuve du pragmatisme et des jeux de pouvoirs .	226
<b>4.3.1. La mobilisation des droits de recours par les collectivités locales : la stratégie de l'affrontement .</b>	227
<b>4.3.2. L'émergence de stratégies de négociations entre l'Etat et les</b>	234

<b>collectivités locales</b> . .	
<u>Conclusion</u> : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la mise en oeuvre du SDAU : des arrangements politico-administratifs fortement centralisés et fermés aux acteurs sociaux . .	246
<b>Chapitre 5 : Conception et mise en œuvre du projet de territoire Nord-Isère</b> .	249
Chronologie sommaire .	249
5.1. Les origines du projet de territoire Nord-Isère : le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » et la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise .	255
<b>5.1.1. L'élaboration du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 »<sup>562</sup>, 1996-1998</b> . .	255
<b>5.1.2. La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, 1998-2004</b> . .	263
5.2. La conception du projet de territoire Nord-Isère . .	266
<b>5.2.1. Les objectifs du projet de territoire : la permanence d'une logique de substitution</b> .	267
<u>Conclusion</u> : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la conception du projet de territoire : des arrangements politico-administratifs <u>encore</u> centralisés et fermés aux acteurs sociaux . .	313
<b>Des arrangements fortement intégrés et centralisés</b> . .	313
5.3. La mise en œuvre (ou mise à l'épreuve) du projet de territoire à partir de 2005 . .	316
<b>5.3.1. Contenu et processus de négociation du Contrat d'agglomération Nord-Isère</b> . .	317
<b>5.3.2. La mise en œuvre du Contrat d'agglomération Nord-Isère</b> . .	325
<b>Conclusion générale</b> .	329
Une relecture <i>transversale</i> des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire .	330
<b>La variable de situation : une variable peu explicative des ruptures et des continuités</b> .	330
<b>Les principales caractéristiques de la phase de conception du SDAU et du projet de territoire</b> .	331
<b>Bibliographie</b> . .	343
1. Planification urbaine, projet, action publique . .	343
2. Villes nouvelles – Ville nouvelle de L'Isle d'Abeau .	363

<sup>562</sup> *L'Isle d'Abeau 2015, « Une grande ambition pour une nouvelle agglomération », Rapport aux Ministres de l'Équipement, des Transports et du Logement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement rédigé par J.-M. Butikofer, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, juin 1998, 69 p. + annexes.*

---

*à Laurence pour Célian*





## Remerciements

Ce travail de thèse réalisé au sein de l'EPIDA n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien continu et intentionné de Michel-André DURAND, Directeur Général. Pour m'avoir permis de mener de front ce travail de recherche et mon activité professionnelle ces trois dernières années, et pour sa confiance et sa patience à mon égard, qu'il trouve ici le témoignage sincère et respectueux de ma profonde gratitude.

Ma gratitude s'adresse également à mon directeur de thèse, Franck SCHERRER, pour avoir dirigé ce travail avec confiance et pour avoir soutenu son achèvement avec disponibilité, conseils avisés et encouragements. Ses compétences, sa pédagogie et plus encore son amitié ont été pour moi les clés de la réussite : qu'il trouve ici l'expression de ma reconnaissance et de ma profonde amitié.

Mes remerciements vont aussi à Bernard MILLERIOUX pour avoir accompagné, pas à pas, l'évolution de ce travail et pour sa disponibilité, sa confiance et ses nombreux conseils qui m'ont permis d'avancer plus sereinement. De ceux qui aident à mettre le pied à l'étrier et qui comptent dans la construction d'un itinéraire.

Je tiens aussi à remercier les membres du jury pour l'intérêt porté à ce travail. Je remercie à ce titre Alain MOTTE pour avoir accepté d'assurer la présidence de ce jury, ainsi que Marcus ZEPF et Martin VANIER pour avoir endossé le rôle de rapporteurs. Martin VANIER n'est d'ailleurs pas étranger à l'existence de cette thèse : ses conseils avisés lors de la soutenance de mon mémoire de Maîtrise m'ont finalement convaincu de tenter l'aventure du Doctorat. Qu'il trouve ici l'expression de mes sincères remerciements. Merci aussi à Philippe CHAUDOIR pour la confiance qu'il m'a accordée et à Jean FREBAULT pour avoir éprouvé de l'intérêt à l'égard de ce travail.

Je remercie aussi très sincèrement Annie CHANUT, Président du Conseil de développement Nord-Isère qui n'a pas ménagé ses encouragements et dont le proverbe maintes fois répété « Le mieux est l'ennemi du bien », m'a permis d'avancer plus sereinement lorsque le travail d'écriture se faisait plus difficile. Qu'elle soit aussi remerciée pour sa patience et sa confiance à mon égard, ainsi que les membres du Conseil de développement pour leurs petits mots d'encouragements.

L'équipe du Département Prospective et Etudes Urbaines de l'EPIDA a également fortement contribué à l'achèvement de ce travail. Un grand merci à Henri, Malika, Véronique, Marion, Claudie et Jo pour avoir participé par leur présence, leur soutien et leur bonne humeur à cette difficile production. Un merci tout particulier à Véronique et à Marion pour avoir relu certains chapitres et à Claudie pour la mise au point de la cartographie et pour le travail d'infographie.

A mes parents, à ma sœur et à ma famille pour leur soutien sans faille, leur confiance en moi, et pour m'avoir « supporté » au sens propre comme au figuré dans cette aventure intellectuelle : merci beaucoup. Vous avez compté plus que vous ne le pensez...

A tous mes amis aussi : Sébastien pour sa minutieuse et patiente relecture, Bertrand qui connaîtra lui aussi le bonheur et le soulagement d'en avoir terminé avec sa thèse et Annika pour son aide en anglais, Geoffroy, Laurent et Brigitte, Yves, Nathalie, Renaud et Anne-Sophie, Cécile et Jacques, Rémi et Hélène, Stéphane et Sandrine, Franck et Céline, Guillaume et Julie,  
...

Enfin, merci pour tout à Laurence, à qui je dédie cette thèse.

# Introduction générale

Un constat s'impose : beaucoup d'indices et d'analyses mettent en évidence un certain nombre de transformations dans la société en général et dans les villes en particulier<sup>1</sup>. Si l'on suit la leçon de F. Ascher (2001), les sociétés occidentales sont en mutation et entrent dans une nouvelle phase de la modernité qui voit évoluer profondément les manières de penser et d'agir, les relations sociales, les formes de la démocratie, ou encore la nature et l'échelle des enjeux collectifs. Pour cet auteur, ces mutations impliquent et rendent nécessaires des changements importants dans la conception, la production et la gestion des villes et des territoires ; elles mettent à l'ordre du jour la nécessité de se doter de nouveaux instruments capables de s'adapter aux enjeux et aux façons de penser et d'agir d'un nouvel urbanisme qu'il qualifie de « néo-urbanisme »<sup>2</sup>.

En tant qu'instrument privilégié de la puissance publique pour la mise en œuvre des politiques urbaines, la planification urbaine et territoriale se retrouve évidemment confrontée à l'ensemble de ces mutations. Depuis quelques années, chacun s'accorde à

---

<sup>1</sup> Depuis une vingtaine d'années, un certain nombre d'auteurs, de tous horizons, se sont attachés à caractériser les évolutions sociétales portées et déterminées par le nouveau processus de modernisation que connaît notre société occidentale, et à évaluer les types d'impacts qu'elles sont susceptibles d'avoir sur les villes et les modes de vie urbains. De manière générale, leurs analyses font ressortir cinq évolutions majeures : la métropolisation (i.e. les villes changent d'échelle et de forme) ; la transformation du système des mobilités urbaines ; la recomposition sociale des villes (i.e. l'individualisation des espaces-temps, l'apparition de nouveaux types de services publics) ; la redéfinition des relations entre intérêts individuels, collectifs et généraux ; les nouveaux rapports au risque (i.e. la « risquisation » de la société ou la place grandissante prise par les préoccupations en terme de sécurité physique, économique, sociale, familiale).

souligner que les outils traditionnels de la planification que sont les *plans* et les *schémas directeurs* ne sont plus adaptés pour mener efficacement les politiques urbaines. Nombreux sont ceux qui leur reprochent leur manque de flexibilité et leur incapacité à s'adapter aux évolutions socio-économiques, et qui voient dans les projets dits « de territoire » ou « d'agglomération » le moyen de pallier leurs carences intrinsèques.

Il est vrai que pour la communauté scientifique et encore plus pour les responsables élus et les praticiens, tout les oppose : à la logique « sectorielle », « rigide » et « imposée » du *plan* et du *schéma*, répond celle « transversale », « itérative » et « négociée » du *projet*<sup>3</sup>.

L'opposition entérinée ici entre la planification « traditionnelle » et la planification dite de « projet » tend notamment à valider l'idée qu'il y aurait une rupture complète entre ces deux modèles d'action. Dans cet esprit, le *plan* et le *schéma directeur* sont présentés comme un parangon de rigidité qui obère toutes capacités d'actions collectives, tandis que le *projet* apparaît comme la panacée permettant à la fois de mener efficacement l'action urbaine et de renouveler les relations entre le pouvoir politico-administratif et la société au niveau local<sup>4</sup>.

Pareil point de vue a notamment légitimé l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire Nord-Isère que nous étudierons dans notre thèse : il devait permettre de surmonter les méfaits d'une surdose de planification urbaine qui avait plongé la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau dans un état d'inertie ou d'échec pérenne. En prolongeant ici la métaphore utilisée par les aménageurs de la ville nouvelle<sup>5</sup>, d'un projet à la « Sisyphe », elle deviendrait ainsi par la mise en œuvre d'un projet de territoire, un projet à la « Pénélope », où l'issue est plus heureuse, car les aménageurs, en la défaisant et en la refaisant, parviendraient pour finir à la ramener à sa vigueur première.

---

<sup>2</sup> F. Ascher estime assister à l'avènement d'un processus de « révolution urbaine » qui est la conséquence de la nouvelle mobilité et des nouvelles technologies de réseaux. Pour cet auteur, les catégories qui étaient précédemment au cœur de la conception des villes doivent dès lors être revisitées, pour les actualiser ou les remettre en cause. Il appelle de ses vœux un *méta-urbanisme* issu de dispositifs négociés plutôt que de plans dessinés, de combinaisons de logiques d'acteurs, de solutions hybrides et de collages stylistiquement ouverts. ASCHER F., *Métapolis ou l'avenir des villes* (notamment le chapitre 7, « Quelle ville concevoir »), Paris, Odile Jacob, 1995 ; ASCHER F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour* (notamment le chapitre 4, « Les principes d'un nouvel urbanisme », La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2001.

<sup>3</sup> Voir notamment CADIOU S., *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, décembre 2002, p. 119.

<sup>4</sup> NOVARINA G. (dir.), *Plan et Projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Economica, 2003, pp. 77-98.

<sup>5</sup> Tout auréolé de positivité, le projet de territoire Nord-Isère est l'occasion pour l'établissement public chargé de l'aménagement de la ville nouvelle - l'EPIDA -, de « remettre l'ouvrage sur le métier pour visiter les concepts conducteurs, les adapter aux temps nouveaux, et vérifier les cohérences ». Il est également l'outil qui leur permet « d'insuffler une nouvelle dynamique pour un territoire plus efficace, plus harmonieux et plus solidaire ». DURAND M.-A., *Des projets urbains pour le Nord-Isère – Document général*, EPIDA, 2004, p. 2.

## Position

Nous proposons ici un point de vue sensiblement différent qui tend à remettre en cause ce postulat. De la planification « traditionnelle » à la planification dite de « projet », l'évolution couramment décrite et communément admise vise selon nous essentiellement à nourrir une *rhétorique de l'avènement* : alors que s'affirme une notion, il est en effet de bon ton de l'opposer aux précédentes. Il est surtout important de l'inscrire dans une perspective évolutive, de la faire participer du mouvement du progrès.

La plupart des ouvrages de vulgarisation et des discours actuels déploient pour cela une « histoire » des interventions urbanistiques scandée par différentes étapes qui légitiment l'avènement du projet de territoire et entérinent une démarcation entre deux âges de l'urbanisme<sup>6</sup>. Ils dressent généralement un état des lieux qui insiste sur un profond renouvellement des pratiques (on quitterait les approches incantatoires pour une meilleure efficacité gestionnaire), signale une évolution des modes de penser et d'agir (on irait progressivement du « ponctuel » au « global ») et conclut sur l'introduction d'un nouveau modèle d'action. La voie royale ainsi tracée permet de déprécier le *plan* et le *schéma* (traditionnel)<sup>7</sup> pour mieux inscrire le *projet de territoire* (nouveau) dans une perspective évolutive<sup>7</sup>.

## Problématique et hypothèse de recherche

L'évolution décrite précédemment tend à effacer toute continuité conceptuelle et méthodologique entre la planification « traditionnelle » et celle dite « de projet ». Pire elle les oppose. Le nœud du raisonnement adopté dans notre thèse consistera notamment à s'inscrire en faux contre cette opposition radicale.

Pour ce faire, la planification urbaine sera considérée dans notre recherche comme un mode d'action publique dans lequel le schéma et le projet deviennent deux dispositifs de même nature appartenant à la catégorie des *plans d'action* ; ces derniers étant

<sup>6</sup> Voir à cet égard les publications d'Entreprise Territoires Développement (ETD). Le lecteur pourra notamment télécharger les études à partir du site internet [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) : *Territoires et projets : pratiques de développement territorial*, ETD, octobre 2005 ; *L'approche économique des projets de territoires*, ETD, coll. « Les cahiers du projet territorial », n°3, juin 2005 ; *La conduite du projet de territoire*, ETD, coll. « Les cahiers du projet territorial », n°1, septembre 2004. Voir également les comptes rendus des *Ateliers du SCOT et du Projet de territoire* organisés par le Ministère de l'Équipement en 2005 ([www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)).

<sup>7</sup> C'est d'ailleurs sur ce mode là que ce sont déjà forgées les terminologies opposant urbanisme réglementaire (traditionnel) et urbanisme opérationnel (nouveau), normes coercitives et prévisions incitatives. Voir à cet égard, GAUDIN J.-P., *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, Champ Vallon, 1985, p. 15.

entendus dans les termes de l'analyse de l'action publique, comme « l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives »<sup>8</sup>.

Cette hypothèse de recherche nous permettra de comparer ces deux dispositifs en faisant ressortir des *ruptures* et des *continuités* plutôt que des oppositions radicales. Ce positionnement implique notamment de dépasser les propriétés normatives du schéma et du projet en réorientant la réflexion vers les méthodes d'action. Dans cette perspective, l'analyse des ruptures et des continuités entre ces deux dispositifs portera à la fois sur leurs phases de conception et de mise en œuvre.

Nous souhaitons dénoncer par là une carence des travaux scientifiques portant sur la planification urbaine. Ces derniers ont en effet porté alternativement sur la phase de conception et sur la phase de mise en œuvre de la planification. Hormis quelques analyses d'inspiration marxiste du début des années 1970 qui ont abordé l'articulation entre ces deux phases, la plupart des recherches, et notamment les plus récentes, se sont focalisées uniquement sur les activités liées à sa mise en œuvre.

Si l'articulation entre les phases de conception et de mise en œuvre a rarement été abordée, il faut aussi souligner que la plupart des travaux de recherche ont négligé la dualité entre les aspects *substantiels* (i.e. le contenu) et *institutionnels*<sup>9</sup> (i.e. les modes de faire) de la planification urbaine. Là encore, les analyses d'inspiration marxiste du début des années 1970 ont étudié à la fois le contenu et les modes de faire de la planification. Mais la plupart de ces approches se sont progressivement focalisées sur la constante distorsion entre le discours et la pratique, contribuant à privilégier l'étude du contenu social des schémas directeurs et leur impact idéologique sur la scène politique locale au détriment des modes de faire et des problèmes de « praxis publique ». Les décennies suivantes sont au contraire marquées par la neutralisation des analyses portant sur les problèmes idéologiques et symboliques de la planification au profit des analyses centrées sur ses modes de faire.

Notre approche sera quant à elle conçue de façon à tenir compte de la dualité des aspects *substantiels* et *institutionnels* du schéma directeur et du projet de territoire. Une prise en compte simultanée et une pondération de ces deux catégories sont d'ailleurs indispensables, car l'*opérationnalisation* de ces dispositifs dépend d'une certaine manière du degré de différenciation de leurs éléments substantiels et institutionnels et, plus encore, de la cohérence entre ceux-ci.

Notre analyse des ruptures et des continuités entre le schéma directeur et le projet de territoire portera donc sur deux dimensions : l'articulation entre leurs phases de *conception* et de *mise en œuvre*, et l'articulation entre leurs aspects *substantiels* (i.e. leur

---

<sup>8</sup> Knoepfel P., Larrue C., Varone F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing et Lichtenhahn, Genève-Bâle-Munich, 2001, p. 226.

<sup>9</sup> Dans les termes de l'analyse des politiques publiques, le *contenu substantiel* recouvre essentiellement les enjeux liés à la manière de résoudre le problème reconnu comme public. La *dimension institutionnelle* englobe les modalités procédurales et organisationnelles de la formulation et de la mise en œuvre de l'action publique (« Quels acteurs vont intervenir, avec quelles ressources et selon quelles règles de jeu institutionnelles ? »).

contenu) et *institutionnels* (i.e. leurs modes de faire). Cette approche transversale impliquera notamment de positionner l'analyse de la planification urbaine à la croisée des sciences de l'espace et des sciences de l'action.

## Positionnement épistémologique

Considérer la planification urbaine comme un mode d'action publique implique en effet d'opérer des déplacements méthodologiques en regard des analyses habituellement développées dans l'étude de la planification et peu adaptées à ce type d'approche. Notre démarche intellectuelle s'inscrit notamment dans le cadre de l'analyse de l'action publique, dans la mesure où elle vise à comprendre les *modes opératoires* ou *la logique* de la planification urbaine, entendue comme un mode d'action publique, en reconstruisant les hypothèses sur lesquelles les collectivités publiques se fondent (parfois implicitement) pour résoudre les problèmes publics.

Toutefois, l'analyse de l'action publique sera mobilisée dans notre thèse comme un guide d'investigation, un moyen, permettant de poser des questions et de fournir des outils conceptuels, et non comme un révélateur d'un fonctionnement général du système politique. Notre ambition consiste en réalité à appliquer les méthodes d'analyse de l'action publique à un objet qui n'a jamais été étudié sous cet angle, pour contester un certain nombre d'idées, souvent élevées en postulats, selon lesquels la planification urbaine serait en renouvellement permanent aussi bien en terme de conception que de mise en œuvre. Selon nous, la planification a un rôle précis et surtout stable dans la conduite de l'action publique urbaine.

Dans cette perspective, l'attention sera essentiellement focalisée sur la mise en évidence de *permanences*, de *règles générales de fonctionnement* propres à la planification urbaine.

En considérant la planification comme un mode d'action publique, le SDAU et le projet de territoire seront donc analysés comme des *plans d'action*, c'est-à-dire comme des instruments de pilotage de l'action urbaine<sup>10</sup> qui s'inscrivent dans des systèmes d'action riches de problèmes, et non plus comme de simples objets externes techniques, fort bien traduits par l'image de la « boîte à outils » du management public technocratique (J.-G. Padioleau, 2000)<sup>11</sup>.

L'étude de ces systèmes d'action au travers de l'analyse de l'action publique renvoie pour l'essentiel à l'existence d'*interactions* entre acteurs publics et acteurs sociaux dès lors que ces derniers sont associés ou consultés dans l'élaboration du schéma directeur et du projet de territoire. Le « jeu » de ces acteurs dépend quant à lui des *ressources*

<sup>10</sup> Ces derniers fixent notamment des priorités pour la production des actes concrets et pour l'allocation des ressources nécessaires à leur mise en œuvre.

<sup>11</sup> PADIOLEAU J.-G., « Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle », in WACHTER S. (et alii), *Repenser le territoire, Un dictionnaire critique*, L'Aube-DATAR, 2000, p. 116.

qu'ils parviennent à mobiliser pour faire valoir leurs valeurs et leurs intérêts et pour défendre leurs positions. Ce jeu peut porter aussi bien sur le contenu substantiel du SDAU et du projet de territoire que sur les modalités procédurales et organisationnelles de leur formulation et de leur mise en œuvre. Par ailleurs, il est bien évident que les acteurs doivent tenir compte des contraintes et des opportunités constituées par les *règles institutionnelles* en vigueur. Celles-ci conditionnent directement l'accès d'un acteur à l'arène du plan d'action d'une part, et aux ressources d'action mobilisables d'autre part. Autrement dit, les règles institutionnelles limitent de fait l'étendue de l'arène. Au total, les *acteurs*, les *ressources* et les *règles institutionnelles* constituent les trois concepts clés de notre analyse. C'est à partir de ces trois éléments de base que nous définirons les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère.

En revanche, si le recours à l'analyse de l'action publique nous permet de saisir le contenu et la forme de ces interactions, et donc d'appréhender les *modes opératoires* ou *la logique* de la planification urbaine en tant que mode d'action publique, une telle approche doit être mise en perspective avec les apports de la géographie sociale et du courant dit de la « géographie des représentations » (G. Di Méo 1998, 2000 ; J. Lévy, 1994, 1999 ; M. Lussault, 1996, 1998 ; L. Marin, 1993 ; X. Piolle, 1991 ; J.-L. Piveteau, 1995 ; E.-W. Soja, 1989 ; M. Vanier, 1997, 2001 ; A. Vant, 1981 pour ne citer que ces auteurs).

Le schéma directeur et le projet de territoire sont en effet des procédures éminemment territorialisées : ils relèvent d'une construction socio-spatiale, d'une projection plus ou moins conscientisée dans l'espace et dans le temps, d'une intention collective plus ou moins globalisée. Analyser la *territorialisation* de ces plans d'action implique de centrer l'attention sur les différents milieux d'acteurs sollicités qui parlent avant tout d'un lieu, d'un territoire, et sur les institutions qui renvoient aussi à une géographie.

Dans le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, l'observation de la gouvernance de l'articulation entre attentes locales et objectifs exogènes défendus essentiellement par l'Etat sera particulièrement prometteuse. Quel est le personnel politique, technique ou professionnel, qui s'investit dans le travail d'articulation, qui formule et met en œuvre le SDAU et le projet de territoire ? S'agit-il de systèmes d'action *ouverts* ou *fermés* à certains espaces, à certains groupes d'acteurs ? S'agit-il de systèmes d'action *hiérarchiques*, au fonctionnement pyramidal, ou de systèmes plus *réticulés*, qui trouvent des relais là où existent des possibilités et des disponibilités ?

On pressent ici que le SDAU et le projet de territoire ne sont pas seulement des instruments de pilotage de l'action publique urbaine ; ils sont aussi des vecteurs de stratégies de positionnement, sur le terrain du local, de divers pouvoirs, chacun désirant consolider ses propres intérêts (politiques et/ou territoriaux). Le recours à l'observation concrète, socio-géographique, consistera notamment à montrer au service de quelles stratégies de territorialisation ils sont requis.

Partant, nous situerons donc l'analyse de la planification urbaine à la croisée des *sciences de l'action* et des *sciences de l'espace* ; les travaux de recherche portant sur le fonctionnement de l'action publique de même que ceux éclairant les mécanismes de sa



territorialisation, à partir des apports de la géographie sociale et du courant dit de la « géographie des représentations », étant mobilisés dans notre thèse comme une armature méthodologique centrale. Cette approche croisée permettra d'aborder la question des ruptures et des continuités entre le SDAU et le projet de territoire en écartant tant les réductions de l'analyse de l'action publique qui occultent la territorialité de ces deux dispositifs en se cantonnant spécifiquement à des analyses actuelles et procédurales, que les confinements de la géographie dans l'espace matériel et l'oubli du politique.

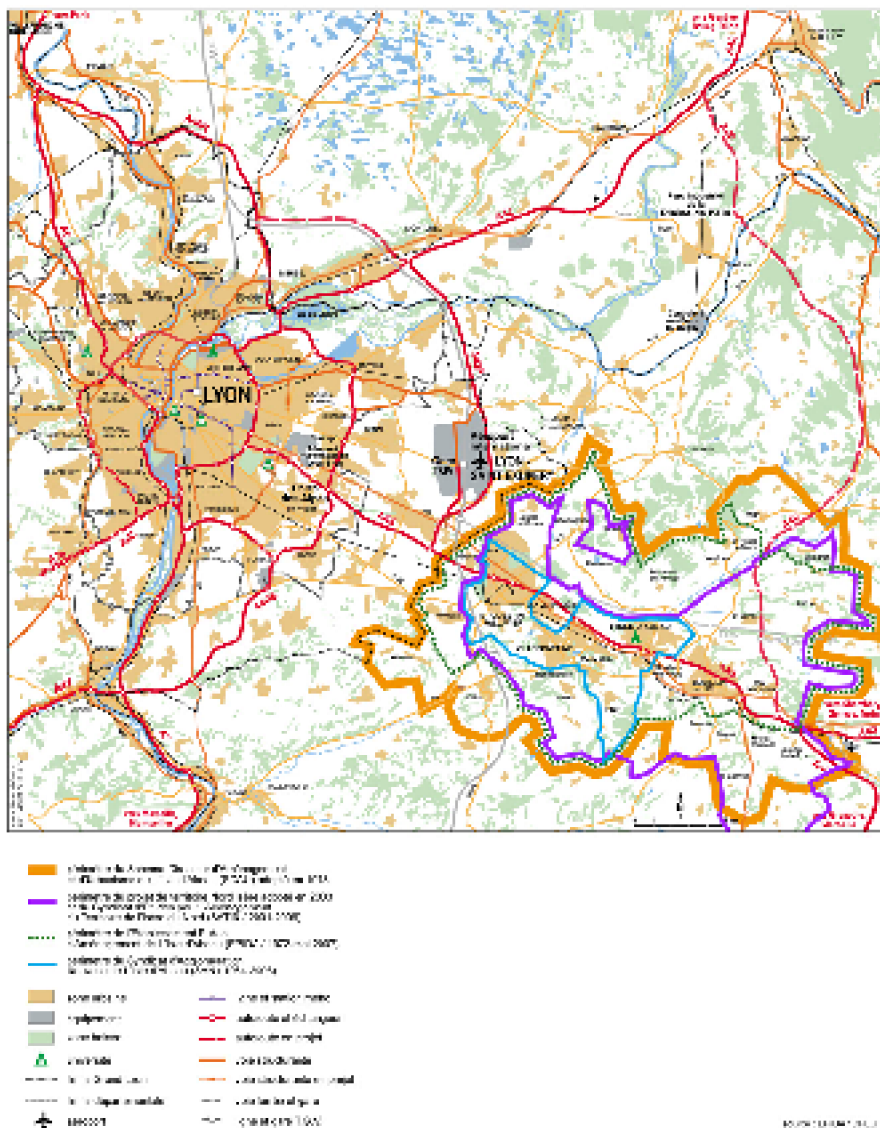
## Terrain d'étude : la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau

Nous présentons ici notre terrain d'études puis nous évoquerons les deux raisons essentielles qui nous ont poussés à étudier spécifiquement le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère.

La Ville Nouvelle est née pour l'essentiel des hypothèses de l'organisme d'études d'aménagement d'aire métropolitaine de Lyon – Saint-Etienne – Grenoble approuvées lors du comité interministériel d'aménagement du territoire le 26 mai 1970. Ces hypothèses se sont traduites dans un SDAU lancé en 1971 qui fixe les principes fondateurs de l'aménagement urbain et territorial. Ils reflètent bien la vision hiérarchisée et quelque peu mécaniste qui prévaut dans l'aménagement du territoire de l'époque. La ville nouvelle doit être un pôle de fixation de la croissance urbaine de la métropole lyonnaise. La recherche de l'équilibre habitat/emploi, la création de tous les équipements collectifs et la réduction de l'importance des migrations alternantes sont les conditions nécessaires pour atteindre ce premier objectif. Elle a également une vocation régionale, celle de compléter l'armature urbaine de la région en renforçant les axes Lyon-Grenoble, Lyon-Chambéry-Annecy-Italie. Elle doit aussi animer et organiser le Bas-Dauphiné, région en développement mais privée de centre urbain de taille suffisante. Le troisième objectif est de faire de la ville nouvelle un pôle d'innovation en devenant une opération pilote d'urbanisme. Innovation en terme de « profil de ville » tant par sa fonction, qui allie le rôle de satellite d'une grande métropole à celui d'un centre de rayonnement régional, que par le caractère de « ville verte », de « ville campagne ». Pour atteindre cet objectif, sont privilégiées des densités faibles, une structuration de la ville en petites unités selon un mode polycentrique nécessitant la mise en œuvre d'une hiérarchie dans les niveaux de centralité.

Le projet de départ s'inscrit dans une phase de croissance rapide, de caractère extensif. Les perspectives démographiques de l'époque envisagent l'accueil de 250 000 habitants dans le périmètre du SDAU qui englobe notamment La Verpillière et Bourgoin-Jallieu, les principaux centres urbains du Nord Isère (*voir carte n°1, page suivante*). Ces prévisions sont vite devenues caduques. Si ce périmètre regroupe aujourd'hui 107 000 habitants (1999), il faut surtout retenir que la population des cinq communes englobées dans le Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN) de L'Isle d'Abeau (Four, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu et Villefontaine) est

passée de 4 180 habitants au recensement de 1968 à 38 769 à celui de 1999 (ce qui représente 50% de la croissance démographique du SDAU) ; celle de Bourgoin-Jallieu, la ville voisine, a évolué de 19 941 à 22 947 habitants.



Carte n°1 : La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : la difficile articulation des échelles de conception et de mise en oeuvre

Force est de constater que le ralentissement du rythme des migrations résidentielles vers la ville nouvelle, l'évolution des modes de vie, l'aspiration à des densités plus faibles, combinés à certains choix d'aménagement, et le dimensionnement de certaines infrastructures ont conduit à produire la ville nouvelle dans un « habit trop grand ». Le concept initial de « ville verte » ou « ville à la campagne » (avec un fort pourcentage d'habitat individuel), voire la structuration en petites unités à l'échelle de gros villages ou de bourgades s'est plutôt traduit par défaut. L'organisation urbaine apparaît aujourd'hui sous forme de pôles assez dispersés et fortement dédiés soit à des fonctions résidentielles, soit d'activités, ayant chacun leur caractère spécifique, mais sans structure d'ensemble et sans identité commune. Les fonctions de centralité et de service, attachées

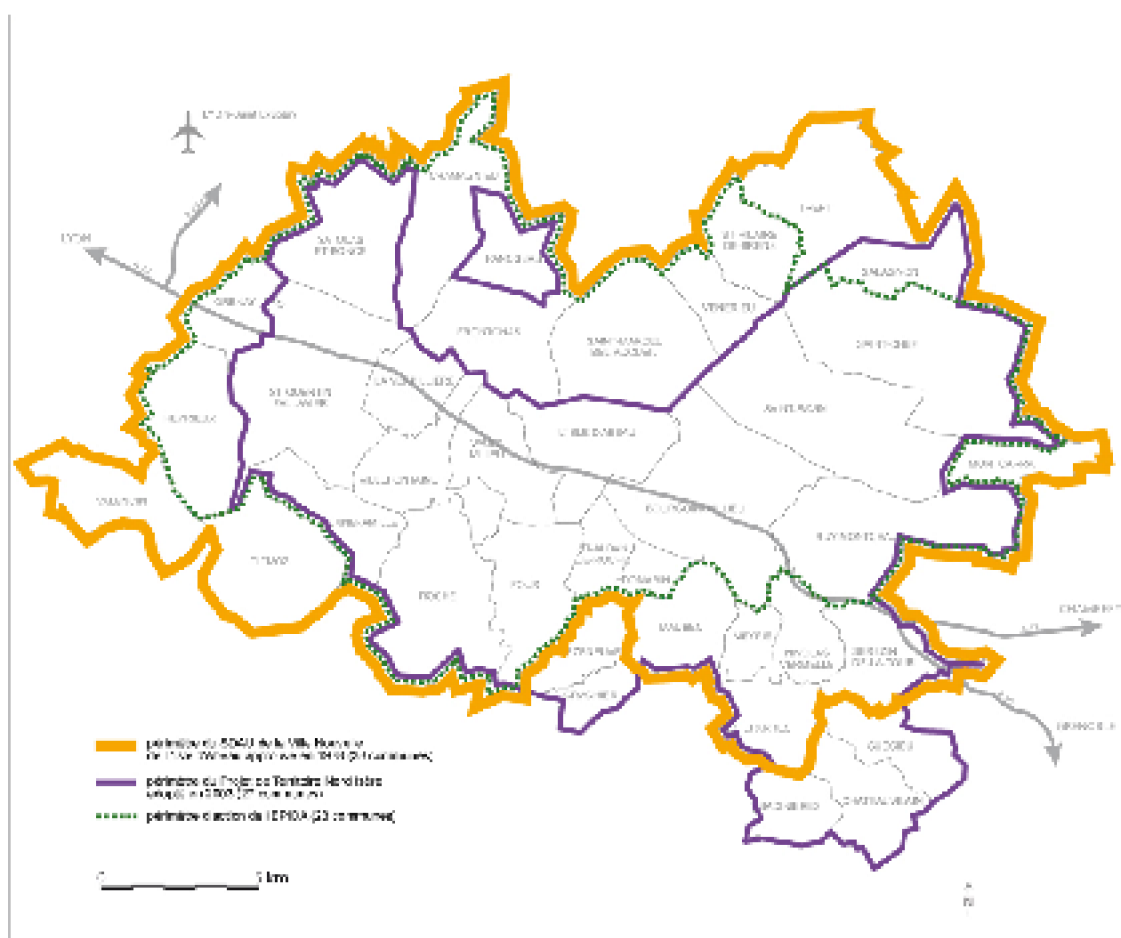
à la notion de ville, ne sont pas constituées, et si elles existent aujourd'hui, c'est à Bourgoin-Jallieu principalement qu'on les trouve. Malgré une montée en puissance progressive qui en fait un pôle de population et d'emploi au sein de la couronne lyonnaise, la réalité de la ville d'un point de vue urbanistique n'est pas complètement affirmée.

A l'issue de trente années consacrées à la mise en œuvre du projet de ville nouvelle proprement dit, les responsables de l'Etat, des collectivités locales et des institutions concernées ont compris que le processus de développement de ce territoire arrivait à un tournant et qu'une réflexion stratégique, à une échelle plus large, devenait nécessaire pour éclairer l'avenir. Un travail important a été conduit sous l'autorité des préfets qui a débouché sur le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » en 1998. Cette démarche a permis de mobiliser les partenaires et de leur faire partager à l'appui d'analyses et de diagnostics, les aspects positifs et négatifs d'une situation qui appelle une réponse politique, un élargissement et un renforcement de l'intercommunalité, une nouvelle approche des rapports entre l'Etat, les collectivités locales et l'établissement public d'aménagement (EPIDA).

La création en octobre 1999 d'un syndicat d'études, le SATIN <sup>12</sup> (voir carte n°1, p. 10), regroupant trente et une communes puis vingt-sept en 2001 donne de nouvelles dimensions à l'intercommunalité en réalisant les études préalables qui permettront de préciser les enjeux d'aménagement et de développement du territoire Nord-Isère. Le SATIN a défini un projet de territoire, *le projet de territoire Nord-Isère* (voir carte n°2, page suivante), piloté par l'EPIDA qui assure en quelque sorte la déclinaison spatiale et opérationnelle de « L'Isle d'Abeau 2015 ».

---

<sup>12</sup> Le Syndicat d'études pour l'Aménagement du Territoire de l'Isère Nord (SATIN) reprend plus ou moins les contours du SDAU de la ville nouvelle qui porte sur trente trois communes (voir carte n°2, p. 12).



Carte n°2 : SDAU de la ville nouvelle, Projet de territoire Nord-Isère, et Etablissement public d'aménagement : des périmètres pratiquement équivalents

© EPIDA / S. Rabilloud / C. Balvay

Les réflexions issues de ce processus ont alimenté des démarches à plusieurs échelles, impliquant des acteurs variés dans des procédures multiples : la Directive Territoriale d'Aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise, le diagnostic du Schéma de Cohérence Territoriale Nord-Isère, le Contrat d'agglomération Nord-Isère signé en 2005 qui vient notamment compléter le Contrat de Développement Rhône-Alpes conduit sous l'égide de la Région, le Contrat de ville Nord-Isère, les Projets d'Aménagement et de Développement Durable des PLU communaux...

Ce véritable précipité de procédures contractuelles et planificatrices auquel s'ajoute l'entrée dans le droit commun de la ville nouvelle le 1<sup>er</sup> janvier 2006 a conduit, malgré de nombreux blocages au niveau des communes du SAN<sup>13</sup>, à la création de la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Celle-ci englobe vingt

communes autour de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu (*Voir carte n°3, page suivante*). Juste retour de l'histoire dans la mesure où la ville nouvelle englobait jusqu'en 1978 vingt et une communes pratiquement sur le même périmètre <sup>14</sup>.

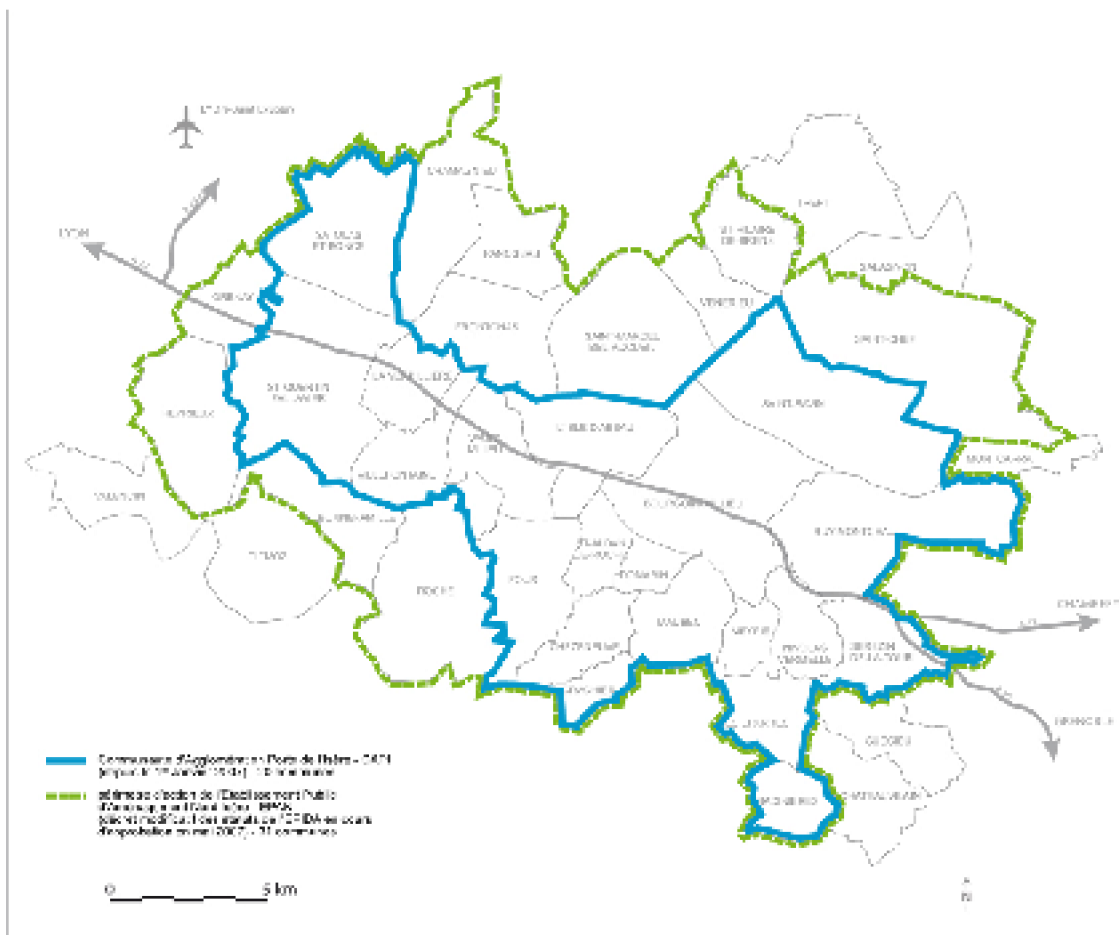
### *Pourquoi retenir la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau comme terrain d'étude ?*

Afin d'appréhender pleinement les ruptures et les continuités entre la planification « traditionnelle » et celle dite de « projet », nous avons fait le choix de comparer le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère pour deux raisons essentielles ; outre bien entendu le critère essentiel de faisabilité, i.e. l'assurance préalable de « l'accès au terrain », facilité ici de par notre statut de salarié de l'Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (EPIDA).

---

<sup>13</sup> Voir à cet égard, RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L., *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 339-358 ; RABILLOUD S., SCHERRER F., « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », *Pouvoirs Locaux*, 2004, n°60, Vol. 1, pp. 52-58.

<sup>14</sup> A l'exception notable de quelques communes au Sud, en direction de Grenoble : Meyrié, Nivolas-Vermelle, Sérézin-de-la-Tour, Les Eparres, Badinières.



Carte n°3 : Deux nouveaux périmètres d'action en 2007 : la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) et l'Etablissement Public d'Aménagement Nord-Isère (EPANI)

© EPIDA / S. Rabilloud / C. Balvay

1/Premièrement, la fin du statut d'Opération d'Intérêt National (OIN) de la ville nouvelle, qui est une disposition spécifique dans le droit de l'urbanisme<sup>15</sup>, révèle avec une intensité plus forte que pour d'autres territoires, le passage d'un modèle de planification fondé sur les notions de *plan* et de *schéma* - que nous qualifierons d'*idéal-type*<sup>16</sup> - à un modèle de planification fondé sur la notion de *projet*. Analyser ce passage à travers le prisme de la ville nouvelle permet surtout de grossir, à la manière d'un miroir déformant, les différences et/ou les similitudes entre ces deux modes d'action publique, tant au niveau de leur contenu que de leurs modes de faire.

<sup>15</sup> Le concept d'OIN a été légalisé par l'article L 121-12 du Code de l'Urbanisme, issu de l'article 47 de la loi du 7 janvier 1983. Son utilité a surtout été celle d'une « épée de Damoclès ». Sans entrer plus avant dans les détails, les dispositions relatives aux OIN confirment la priorité des objectifs de l'Etat sur ceux des collectivités locales.

2/Deuxièmement, le passage d'un modèle d'opération planifiée essentiellement conduit par l'Etat et son bras armé, l'EPIDA, à un nouveau modèle de planification territoriale fondé sur des relations non plus d'autorité avec le local mais de coopération à travers le projet de territoire, coïncide avec la réorganisation politico-institutionnelle de la ville nouvelle. La conjonction de la prise en main des politiques urbaines par les élus locaux et de la mise en œuvre d'une nouvelle autorité d'agglomération englobant L'Isle d'Abeau et une partie de sa périphérie nous dévoile non seulement la manière dont le projet de territoire est défini mais aussi comment il participe d'une stratégie plus globale de réorganisation institutionnelle.

Au final, le contexte actuel de mise à plat d'un tout (un territoire, un projet, des objectifs, une méthode et des pratiques) nous donne ici les moyens de pouvoir explorer pleinement l'évolution des pratiques publiques de gestion des espaces urbanisés.

## Plan de la thèse

Notre thèse s'articule autour de cinq chapitres.

Le premier chapitre propose un panorama des recherches sur la planification urbaine de la fin des années 1960 à aujourd'hui. Cette revue de littérature a pour objectif d'appréhender la structuration du domaine scientifique de la planification urbaine. Nous étudierons par ailleurs les notions de planification et de projet pour voir ce qu'elles recouvrent et le sens qui leur est associé. Ce travail sémantique permettra à la fois de délimiter le champ de notre recherche et de clarifier nos axes d'investigation qui porteront essentiellement sur les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire.

Le deuxième chapitre propose une relecture de la production de la recherche urbaine sur les villes nouvelles pour illustrer notre prise de position épistémologique. Dans cette perspective, nous interrogerons plus spécifiquement les médiations entre les recherches sur la planification urbaine et les villes nouvelles. Bien que ce détour soit un peu particulier dans la mesure où les recherches sur la planification urbaine n'ont pas construit les villes nouvelles comme des objets de recherche, il éclaire en partie les trois concepts (les acteurs, les institutions et indirectement les ressources) qui constituent les objets principaux à partir desquels nous analyserons le SDAU de L'Isle d'Abeau et le projet de territoire Nord-Isère.

Le troisième chapitre présente l'outillage théorique que nous avons retenu. Considérer la planification urbaine comme un mode d'action publique et l'analyser en tant

<sup>16</sup> Témoignages aboutis d'une tentative d'urbanisme d'Etat entièrement planifié, les villes nouvelles ont utilisé un cadre technique et politique différent des autres nouveaux ensembles urbains produits à la fin des Trente Glorieuses. Elles constituent en cela une « enclave » dans les processus de planification territoriale et d'urbanisation en cours. Surtout, la conception globale des villes nouvelles repose totalement sur une visée téléologique qui les légitime en retour : ici la « fin » est l'image de villes achevées, répondant à la planification des besoins puis de la réponse technique qu'on pouvait leur apporter.

que tel demande la mise en œuvre d'un nouveau regard, car la recherche en aménagement et en urbanisme ne fournit pas de théorie élaborée et guère de catégories opératoires. Pour autant, voire à plus fortes raisons, il est impossible de se dispenser d'outils théoriques et méthodologiques à partir desquels construire questionnement, exploration et analyse. Le recours aux sciences de l'action et aux modèles d'analyse du fonctionnement de l'action publique sera au cœur de cet outillage. Ce courant d'analyse nous permettra notamment de traiter des ruptures et des continuités entre le SDAU et le projet de territoire, par un découpage en différentes variables :

- les *arènes d'acteurs* qui interagissent dans leurs phases de conception et de mise en œuvre ;
- les *ressources* mobilisées par ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts respectifs et défendre leurs positions ;
- et l'influence des *règles institutionnelles* sur le comportement de ces acteurs et sur le contenu substantiel du SDAU et du projet de territoire.

En revanche, ces deux dispositifs sont des *systèmes d'action* éminemment territorialisés (J.-G. Padioleau, 2000). A ce titre, le recours aux sciences de l'espace, et notamment aux analyses de la géographie sociale et politique, est indispensable pour observer et saisir pleinement leur imbrication et articulation territoriale. L'analyse du SDAU et du projet de territoire se situera donc à la croisée des *sciences de l'action* et des *sciences de l'espace*

Les *quatrième* et *cinquième* chapitres présentent successivement le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère. Ils sont construits sur un même schéma, déclinant phase de conception et phase de mise en œuvre. Ces phases seront analysées en fonction des stratégies des acteurs (institutionnels et sociaux), des ressources qu'ils mobilisent pour faire valoir leurs intérêts et leurs droits, et des contraintes et opportunités qui leurs sont fixées par les règles institutionnelles générales et spécifiques. Par ce choix méthodologique, nous souhaitons privilégier une démarche comparative *diachronique* qui nous permettra de révéler des ruptures et des continuités entre ces deux dispositifs, et ce au niveau de leur contenu et de leurs modes de faire.

Enfin, nous proposons de développer en *conclusion générale* une relecture *transversale* des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire en présentant de façon synthétique les principales caractéristiques que nous aurons identifiées tant du point de vue de leur contenu que de leurs modes de faire. Cette (re-)lecture nous permettra notamment d'établir une synthèse des ruptures et des continuités entre ces deux plans d'action.



# Chapitre 1 : Le domaine scientifique de la planification urbaine. Configurations disciplinaires, conjonctures, perspectives

## Introduction

L'objectif de ce chapitre est d'appréhender la structuration du *domaine scientifique* de la planification urbaine. Nous entendons par *domaine scientifique*, le lieu de production des savoirs et des connaissances scientifiques sur la planification.

Le propos est organisé en trois temps. Nous étudierons tout d'abord les notions de *planification* et de *projet* pour voir ce qu'elles recouvrent et le sens qui leur est associé. Ce travail sémantique préalable permet de délimiter le champ de notre recherche et de clarifier nos axes d'investigation qui porteront essentiellement sur les phases de *conception* et de *mise en œuvre* des SDAU<sup>17</sup> et des projets de territoire ou

---

<sup>17</sup> devenus Schémas Directeurs (SD) depuis la loi du 7 janvier 1983.

d'agglomération. Nous procéderons ensuite à l'examen des *configurations disciplinaires* alimentant le domaine scientifique de la planification depuis les années 1970. Ainsi, après avoir révélé les moments d'autonomie et de dissémination de ce domaine au sein de la recherche urbaine, nous nous attacherons à clarifier, dans un troisième temps, *les apports respectifs* des travaux scientifiques réalisés jusqu'à aujourd'hui mais aussi *leurs limites* dans l'analyse des processus de planification urbaine. La perspective diachronique sera ici notre fil conducteur pour rendre raison de la variabilité des cadres et genres de connaissance. Nous serons donc attentifs aux glissements de sens susceptibles d'illustrer les tendances d'évolution de la planification urbaine.

Pour conduire cette investigation, nous reclasserons l'ensemble des recherches selon quatre périodes qui ont, nous semble-t-il, des spécificités au regard de *trois domaines* : les politiques urbaines nationales, le contexte institutionnel de la recherche et le contexte scientifico-idéologique. Pour chaque période, il est bien évident que les investigations et les modes de questionnements retenus pour analyser la planification urbaine portent sur un nombre considérable de champs. Nous proposons d'en aborder certains sans toutefois prétendre à l'exhaustivité, en se fondant sur *trois grands axes*. Ils recouvrent les champs et les objets de la planification<sup>18</sup>, les acteurs<sup>19</sup> ainsi que les méthodes et les outils<sup>20</sup>.

### **Regards sur la planification urbaine**

---

Le débat scientifique sur la planification urbaine s'ouvre réellement suite à la conjonction de deux événements qui font se rencontrer et collaborer les planificateurs et les chercheurs en sciences sociales<sup>21</sup>. *Le premier*, qui s'inscrit dans le mouvement de la planification, consiste dans un ensemble de mesures, d'ordre institutionnel et législatif, par lesquelles l'Etat se dote de moyens nécessaires à la maîtrise globale de l'urbanisation : création d'un ministère de l'Équipement en 1966, issu de la fusion et de la réorganisation de deux administrations jusque là séparées, et préparation de la loi d'orientation foncière de 1967, accompagnée d'un foisonnement de réflexions et d'innovations organisationnelles sans précédent.

*Le second* consiste dans le séisme social de mai 1968, qui fragilise profondément les certitudes idéologiques des technocrates urbanistes et fait émerger de nouvelles formes

<sup>18</sup> Ce premier axe aborde notamment les notions de territoire, l'organisation de l'espace urbain, les dynamiques économiques, les formes urbaines et les infrastructures.

<sup>19</sup> Ce deuxième axe traite essentiellement des pratiques des acteurs et de leurs comportements face à l'effectivité de la planification.

<sup>20</sup> Ce troisième et dernier axe porte principalement sur l'organisation des décisions, le choix des échelles spatiales et temporelles, les modes de production et les structures de planification.

<sup>21</sup> Le dialogue entre acteurs et chercheurs s'inscrit globalement dans une tradition, instituée par la Délégation Générale à la Recherche Scientifique et Technique (DGRST) au milieu des années 1960. Voir à cet égard, DGRST-DAFU, *Réflexions et Questions. Les aménageurs s'adressent aux chercheurs, Programme pour le VII<sup>e</sup> Plan de la recherche urbaine*, Paris, 1977.

de luttes de classes. Les pouvoirs publics cherchent dès lors à comprendre les raisons des résistances populaires aux changements de vaste envergure mis en chantier par les planificateurs, et suscitent la recherche en un grand nombre de lieux.

Le Centre d'études des groupes sociaux dirigé par P.-H. Chombart de Lauwe, devenu le Centre de sociologie urbaine, investit, à ce moment là, ce qui était en quelque sorte le point aveugle de la théorie ethno-psychosociologique des besoins développée jusque là. En passant d'une sociologie pour planificateurs, à une sociologie des planificateurs et de la planification, les chercheurs se donnent les moyens de comprendre, de façon critique, le comportement des pouvoirs publics. Ils étudient ainsi l'intégralité du processus d'un changement planifié<sup>22</sup>, les acteurs du changement autant que les récepteurs.

Le début des années 1970 constitue une période assez exceptionnelle de recherches sur les SDAU et la planification urbaine. Elle est marquée par de grandes ambitions étatiques (comme la création des villes nouvelles) et une problématique partagée entre chercheurs et responsables étatiques, mettant l'Etat, la politique urbaine et les classes sociales au cœur des réflexions.

Le rapprochement entre l'univers de la recherche contractuelle et les planificateurs culmine en 1974 lors du colloque de Dieppe intitulé « Politiques urbaines et planification des villes ». Il célèbre en quelque sorte « l'étonnant mariage entre une science contemptrice du pouvoir et une technocratie en mal de certitudes »<sup>23</sup>.

Cette effervescence des années 1970 contraste fortement avec l'évanescence de la période suivante qui s'achève au début des années 1990. Les recherches portent en effet davantage sur les logiques de pouvoir et d'équipement, sur la transformation des rapports Etat-collectivités territoriales, et surtout sur l'analyse de l'évolution des modes de vie et des pratiques individuelles et sociales dans la ville. La période de la décentralisation est ensuite marquée par l'immersion des collectivités locales dans les problématiques du développement économique et de la compétition urbaine, et par la montée du côté de l'Etat de la préoccupation du développement social. Les thèmes de recherche s'orientent dès lors principalement sur le développement économique, le développement social, la métropolisation, le management urbain, les services urbains et les espaces publics.

Il faut attendre le début des années 1990 pour voir s'esquisser un retour des questionnements de la recherche sur la planification urbaine. Bien qu'ils ne témoignent pas d'un renouvellement problématique et théorique particulier, ils insistent sur l'émergence de la planification urbaine dite « stratégique ». Plus proche d'un management public urbain, elle essaie de faire partager aux acteurs locaux un projet d'avenir commun en privilégiant des méthodes de décision et de gestion largement empruntées au management des entreprises, et des modes de réalisation associant de façon approfondie et en partie renouvelée des acteurs publics et privés. Cette nouvelle

<sup>22</sup> Voir à cet égard, CENTRE DE SOCIOLOGIE URBAINE, *La gestion par objectifs dans la planification urbaine*, Paris, CSU, 1972, 191 p.

<sup>23</sup> LASSAVE P., *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1997, p. 47.

approche prépare en réalité le référentiel actuel de la recherche urbaine qui porte essentiellement sur le renouvellement des outils et des méthodes de la planification à travers la transformation des dispositifs légaux.

La plupart des programmes de recherche urbaine lancés à l'heure actuelle<sup>24</sup> font une place significative à la planification urbaine en la replaçant dans un mouvement plus général de territorialisation des politiques publiques et d'émergence des communautés d'agglomération ou urbaine. Ils observent ainsi l'évolution des pratiques publiques sous-jacentes à l'application de nouveaux dispositifs de planification essentiellement mis en œuvre par la loi *solidarité et renouvellement urbains (SRU)*. Certaines investigations accordent par ailleurs une attention particulière aux ressources mobilisées par les acteurs pour faire valoir leurs valeurs et leurs intérêts dans la formulation des projets d'agglomération ou de territoire. D'autres encore examinent comment la planification urbaine, associée à la construction des intercommunalités, peut produire de nouveaux territoires.

### ***Une analyse du domaine scientifique de la planification urbaine***

---

Nous rappelons ici que nous utilisons la notion de *domaine scientifique* dans son acception classique. Le *domaine scientifique* recouvre pour nous le lieu de production de l'ensemble des savoirs et des connaissances scientifiques relatifs à la planification urbaine.

Il est tout d'abord logique que la coalition singulière dans les années 1970 entre les chercheurs en sciences sociales et les planificateurs ait constitué la planification urbaine comme un domaine scientifique relativement autonome au sein de la recherche urbaine. Mais la démarche n'est pas quelconque car « elle est celle d'un commanditaire qui détient le pouvoir de financement et qui a sa propre représentation de la société et de ce qu'il attend des sciences sociales »<sup>25</sup>. Les réponses sont en réalité fortement orientées et les grilles de lecture proposées sont désormais périmées pour interroger le sens et la portée du renouveau actuel de la planification urbaine.

La planification s'inscrit ensuite dans la recherche urbaine comme un domaine scientifique incertain tant les sciences sociales n'en font plus un sujet de recherche à part entière. Il faut attendre le début des années 2000 pour voir s'esquisser les prémices d'une

<sup>24</sup> Le PUCA et la DATAR ont notamment lancé en 2002 un programme de recherche intitulé « Planifier aujourd'hui ». Il s'inscrit comme l'un des éléments de programme finalisé du PUCA « Organiser les territoires ». Nous pouvons également citer deux projets de recherche : celui intitulé « Nouveaux dispositifs de planification territoriale et gouvernements urbains » fait partie du programme de recherche « Thématiques Prioritaires 2003-2005 » de la région Rhône-Alpes. Il est conduit par l'Institut d'Urbanisme de Lyon, en collaboration avec le laboratoire « Territoires » de Grenoble ainsi que le réseau régional des Agences d'Urbanisme. Celui intitulé « Entre stratégies territoriales et gouvernements urbains : quelle évolution pour la planification urbaine en Europe ? », et qui a été lancé en 2005, est conduit conjointement par les Instituts d'Urbanisme de Lyon et de Grenoble pour le compte du PUCA et du ministère de l'Équipement.

<sup>25</sup> AMIOT M., *Contre l'Etat, les sociologues, Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1986, p. 52.

approche *transversale* et *compréhensive* de la planification urbaine. Ces travaux peuvent certainement (re-)constituer la planification comme un domaine scientifique relativement autonome au sein de la recherche urbaine. Notre thèse elle-même participe de cette ambition.

En revanche, si la plupart des travaux de recherche abordent désormais de nombreux aspects de la planification urbaine, nous verrons qu'ils demeurent lacunaires sur deux dimensions essentielles. Les recherches actuelles ne portent quasiment pas sur l'articulation entre la phase de *conception* et la phase de *mise en œuvre* de la planification urbaine, de même qu'elles négligent très souvent l'analyse de la dualité entre ses aspects *substantiels* (i.e. le contenu) et ses aspects *institutionnels*<sup>26</sup> (i.e. les modes de faire).

Or, ces deux dimensions ne sauraient être occultées. Si l'on suit la leçon de J.-G. Padioleau<sup>27</sup>, les aspects substantiels (ou les « *problèmes-objets* ») et les aspects institutionnels (ou les « *problèmes d'action et de praxis publique* ») de la planification sont de fait des *phénomènes couplés* ; ils appellent de concert des « solutions », des réponses, mais aussi des « règlements ». Par ailleurs, les problèmes de « *praxis publique* » (i.e. les questions déclenchées par l'entrée en jeu de l'agir collectif ou par son absence) apparaissent sans cesse, tant lors des processus de mise en œuvre qu'à l'occasion de la conception et de la mise en forme des problèmes.

Notre analyse de la planification urbaine portera donc sur ces deux dimensions nécessaires à l'appréhension des *ruptures* et des *continuités* entre la figure « classique » de la planification reposant essentiellement sur la procédure de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, et celle privilégiant la démarche de projet.

## 1.1. La *planification* et le *projet* : des notions floues et souvent opposées

Avant d'appréhender dans le détail la structuration du *domaine scientifique* de la planification urbaine, il importe que nous analysions ce que recouvrent les notions de *planification* et de *projet*. Ce travail est en effet incontournable non seulement pour construire nos questionnements de recherche mais également pour déterminer nos choix théoriques et méthodologiques. Ainsi, après avoir exposé à quel point il est difficile pour le chercheur de faire état d'une version stable et univoque de la *planification* et du *projet*, nous nous attacherons néanmoins à clarifier ce qui est sous-tendu par ces deux notions.

<sup>26</sup> Dans les termes de l'analyse des politiques publiques, le **contenu substantiel** recouvre essentiellement les enjeux liés à la manière de résoudre le problème reconnu comme public. Le **dimension institutionnelle** englobe les modalités procédurales et organisationnelles de la formulation et de la mise en œuvre de l'action publique (« Quels acteurs vont intervenir, avec quelles ressources et selon quelles règles de jeu institutionnelles ? »).

<sup>27</sup> PADIOLEAU J.-G., *op. cit.*, 2000, pp. 115-116.

A défaut de pouvoir rendre compte de concepts très formalisés, la démarche consiste alors à identifier les catégories de penser et d'agir qui leur sont généralement associées.

Cette investigation bibliographique permet de dégager un point important parmi les représentations aujourd'hui attachées à l'action urbaine. Elle montre que, malgré l'ambiguïté de ces deux notions, la plupart des recherches urbaines et des discours des élus ou des praticiens ont en commun de traiter le projet comme un modèle d'action en complète rupture avec le système « traditionnel » de planification reposant sur la procédure de schéma directeur. A la planification « sectorielle », « rigide » et « bureaucratique », ils opposent de manière systématique la logique « transversale », « interactive » et « fédératrice » du projet<sup>28</sup>.

### **1.1.1. La planification urbaine : une notion polysémique**

---

Délimiter le champ de la planification urbaine n'est pas chose aisée, puisqu'il s'agit d'une notion dont les origines ouvrent sur deux ensembles très larges : celui du *plan* comme outil de « remise en ordre de la ville » ; et celui du *plan* comme procédure plus ou moins impérative décidée par les pouvoirs publics concernant les orientations, les objectifs et les moyens d'une politique économique sur plusieurs années. Malgré cette ambiguïté sémantique, nous nous attacherons à clarifier ce qui est sous-tendu par la notion de planification urbaine ainsi que le sens qui lui est généralement associé.

#### **1.1.1.1. Une double origine : un contenu spatial et une procédure**

Le *plan d'urbanisme* : un outil de « remise en ordre » de la ville

Par les lois de 1919 et 1924, les *plans d'urbanisme* s'imposent comme une tentative de régulation du « désordre urbain » des villes de l'ère industrielle. Ils cherchent pour cela à embrasser une multitude d'approches spécifiques : le développement de « l'art public » comme l'ordonnancement régulateur des voiries, l'aménagement des îlots existants comme l'organisation des quartiers nouveaux. Dans cette perspective, l'axe du raisonnement dans les plans d'urbanisme est surtout constitué par *la cohérence prévisionnelle* du projet<sup>29</sup>.

Celle-ci s'instrumentalise dès le début du vingtième siècle à travers une série de démarches techniques peu à peu perfectionnées (projections de données statistiques ; réservation des sols ; zoning des usages et des fonctions économiques) qui consacrent la possibilité d'une maîtrise du devenir collectif. Parmi ces démarches, le principe de zoning apparaît dans les plans d'urbanisme comme une procédure essentielle permettant d'orienter l'usage des sols en fonction d'une spécialisation fonctionnelle et sociale des espaces productifs<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Voir notamment CADIOU S., *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, décembre 2002, p. 119.

<sup>29</sup> Voir notamment GAUDIN J.-P. (1985), *op. cit.*, pp. 184-192 ; CLAUDE V., *Les projets d'aménagement, d'extension, et d'embellissement des villes (1919-1940)*, Sources et questions, Paris, DRI, 1990, 85 p.

Malgré sa forme plutôt fruste dans les premiers plans, ce principe de séparation des fonctions est consacré dans les années 1950-60<sup>31</sup> en s'étendant à l'ensemble des composantes de la ville (production, commerce, bureaux, enseignement supérieur, etc.) comme à l'intérieur de la sphère de la résidence urbaine (des quartiers ouvriers aux quartiers résidentiels). Il devient ainsi à la fois universel et systématique. Au-delà de la perspective symbolique d'une « remise en ordre » de la ville, le principe de zoning joue notamment un rôle plus prosaïque en assurant une mise en relation pratique entre la phase de diagnostic sur la ville présente et le dispositif de réglementation de l'urbanisation future.

En suivant l'analyse de J.-P. Gaudin (1986), le succès et la pérennité du zoning depuis le début du vingtième siècle tiennent plus à son efficacité opérationnelle et gestionnaire qu'à sa dimension doctrinale. En premier lieu, le zoning est un outil qui permet la gestion concertée du marché foncier et des rapports entre capitaux fonciers, constructeurs et pouvoirs publics<sup>32</sup>. Il permet par ailleurs de troquer de l'espace contre du temps, par ses potentialités de phasage opérationnel, et donne à l'action sur la ville « cette légitimité moderne qui s'attache au degré d'opérationnalité escomptable ».

Pour autant, le zoning recèle également une *force cognitive* en ce qu'il permet la reconnaissance réciproque des représentations de l'expert et du politique<sup>33</sup>. Pour l'urbaniste, il permet d'homogénéiser, dans une même vision, la ville existante et celle à projeter. Pour le politique, il reste partie intégrante de son imaginaire : il balise un temps prévisionnel qui peut correspondre à sa vision organisée du devenir collectif.

En cela, les dispositions relatives aux *plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension* ne sont pas que les éléments d'application d'une ambition planificatrice ; selon J.-P. Gaudin (1985), elles en constituent le vecteur, le fondement, une des conditions d'existence et de légitimité<sup>34</sup>. L'auteur insiste sur trois dispositions qui sont autant de continuités méthodologiques entre les plans d'urbanisme et le diptyque SDAU-POS institué par la *loi d'orientation foncière* de 1967 : le principe de phasage opérationnel, la rationalité prévisionnelle et les méthodes programmatiques.

<sup>30</sup> Voir à cet égard, GAUDIN J.-P., « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture Technique*, n° Hors-Série, L'usine et la ville – 150 ans d'urbanisme 1836-1986, 1986, pp. 57-64 ; SCHERRER F., « Découper pour l'action : naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain », in *INSEE*, coll. Méthodes, n°76-77-78, 1998, pp. 35-43 ; CLAUDE V., « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XXème siècle : le zonage », *Annales des Ponts et Chaussées*, n°93, janvier-mars 2000, pp. 24-30.

<sup>31</sup> Cf. Décrets-lois de 1958 sur les ZUP (zones à urbaniser en priorité) et les ZAD (zones d'aménagement différé), et surtout la loi d'orientation foncière de 1967 créant les POS (plans d'occupation des sols) et les SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme).

<sup>32</sup> J.-P. Gaudin rejoint ici l'analyse de C. Topalov qui souligne combien la promotion du zoning aux Etats-Unis résulte de l'alliance étroite entre les milieux d'affaire et les nouveaux professionnels du planning. TOPALOV C., *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux Etats-Unis, 1900-1940*, CSU, rapport de recherche au Plan Urbain, février 1988, 305 p.

<sup>33</sup> SCHERRER F. (1998), *op. cit.*, p. 36.

<sup>34</sup> GAUDIN J.-P., (1985), *op. cit.*, p. 184.

Le dispositif juridique du plan d'urbanisme proposait d'abord une certaine formalisation des étapes futures de l'urbanisation. Il rythmait un *phasage* élémentaire d'objectifs et une chronologie correspondante d'interventions. Cette distinction entre long et moyen termes qui s'esquissait ainsi a notamment perduré, jusqu'à constituer l'armature de la démarche des POS et des SDAU. Par ailleurs, en énonçant leurs intentions de principe, les plans d'urbanisme ont rapidement acquis une valeur emblématique ; à travers leur *rationalité prévisionnelle*, il s'agissait de mettre en forme un projet politique, étayé sur le récit d'un devenir maîtrisable. Cette dimension symbolique a notamment traversé toutes les générations de documents d'urbanisme jusqu'au diptyque SDAU-POS<sup>35</sup>. Enfin, concrétisant l'approche prévisionnelle, considérée comme un préalable à la décision, les *méthodes programmatiques* des plans d'urbanisme ont permis l'interconnaissance des visions de l'expert urbain et du politique. Cette capacité cognitive a survécu à toutes les idéologies urbaines : elle se retrouve non seulement dans le champ des démarches de planification initiées par la loi d'orientation foncière mais aussi dans celles qui se revendiquent à l'heure actuelle du développement durable des villes<sup>36</sup>.

Les *Plans de modernisation et d'équipement* : des procédures de « planification nationale »

Le deuxième grand ensemble duquel émane la notion de planification urbaine est constitué par des procédures de planification qui s'inscrivent dans les premiers objectifs d'une politique de reconstruction de l'appareil productif national. La mise en œuvre du Premier Plan (1947-1953) dit *Plan de modernisation et d'équipement*<sup>37</sup> vient d'abord garantir une répartition rationnelle des ressources et des financements publics entre industries, tout en démontrant que les subventions du Plan Marshall sont bien utilisées. Cette rationalisation macro-économique des conditions de la production s'oriente ensuite vers une politique de décentralisation industrielle alors même que se multiplient à partir de 1957-58 des investissements massifs dans la construction de logements et d'infrastructures et que sont mis en place des outils pour faciliter l'urbanisation<sup>38</sup>.

Alors que les Quatrième et Cinquième Plans sont dominés par l'idéologie techniciste, le Sixième Plan (1970-1975) marque un changement qualitatif dans la mesure où il replace les questions urbaines dans le cadre de l'expansion industrielle globale<sup>39</sup>. En

<sup>35</sup> Voir à cet égard, RENDU P., PRETECEILLE E., *Planification urbaine et innovation : compte-rendu d'une recherche méthodologique*, Paris, CSU, 1972, 97 p.

<sup>36</sup> SCHERRER F. (1998), *op. cit.*, p. 38.

<sup>37</sup> Qui sont dénommés à partir du Quatrième Plan (1962-1965), les *Plans de développement économique et social*.

<sup>38</sup> Financement HLM par la Caisse des Dépôts à partir de 1957 ; textes sur les zones opérationnelles d'habitat et les ZUP en 1957-58 ; syndicats intercommunaux à vocation multiple pour gérer les services collectifs, en 1958 ; plans de modernisation et d'équipement pour programmer la croissance des agglomérations à partir de 1961.

<sup>39</sup> Voir à cet égard, FOURQUET F., HENION C., MAURY H., MOZERE L., MURART L., QUERRIEN A., *Généalogie des équipements collectifs – Première synthèse* -, CERFI, copedith, 1973, 147 p. ; FOURQUET F., « Les équipements collectifs du I<sup>er</sup> au VI<sup>e</sup> Plan », in *Actes du colloque de Dieppe*, « Politiques urbaines et planification des villes », Copedith, 1974, pp. 661-683.



même temps qu'il insiste sur la notion de planification urbaine, il développe l'autonomie des agglomérations par la mise en œuvre de *Plans de modernisation et d'équipement* des agglomérations et de programmes de régionalisation du *Plan régional de développement économique et social*.

Les pouvoirs publics ont alors pour objectif d'organiser des moyens institutionnels (PADOG<sup>40</sup>, SDAU, POS...) et techniques (services d'études, OREAM<sup>41</sup> et avec plus de difficultés, agences d'urbanisme) afin d'introduire l'exhaustivité (en articulant le moyen et le long termes, les limites communales et les périmètres d'agglomération), la rationalité prévisionnelle (échanciers de financement, prévisions démographiques et économiques) et la cohérence dans le domaine spécifique de l'urbain. C'est à partir d'un tel point de vue que l'Etat, au moment de l'élaboration du Sixième Plan vulgarise la notion de planification urbaine.

Au cours de cette même période de référence, l'idée d'aménagement du territoire se développe en étant largement centrée sur les aspects urbains, que ce soit pour la promotion des métropoles d'équilibre, la définition des schémas d'aménagement des aires métropolitaines, ou la création des villes nouvelles<sup>42</sup>. L'urbanisme change dès lors de visage à tel point qu'il devient pour P. George une des pièces maîtresses de la planification et qu'il se confond avec l'aménagement du territoire<sup>43</sup>.

Au-delà de la genèse et des objectifs des *Plans de modernisation et d'équipement*, nous retiendrons ici la volonté de l'Etat d'articuler la planification urbaine sur la modélisation économique. Entre les *Plans de modernisation et d'équipement* des agglomérations et les programmes de régionalisation du *Plan régional de développement économique et social*, se sont en effet progressivement agencés sinon des emboîtements systématiques, du moins des correspondances méthodologiques et des similitudes de phasages chronologiques : prévisions spatiales en fonction d'agrégats économiques et financiers ; multiplication des étapes et des « horizons » de réalisation ; ajustements des objectifs sur une évaluation des moyens disponibles. Si ces tentatives apparaissent encore frustes au début des années 1970, elles ont cependant influencé la démarche SDAU-POS, qui intègre tout un ensemble de cadrages démographiques, économiques et financiers devant permettre aux collectivités publiques de définir leurs hypothèses d'aménagement.

### 1.1.1.2. Délimitation du champ de la planification urbaine

<sup>40</sup> Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale.

<sup>41</sup> Organisme Régional d'Etude de l'Aire Métropolitaine.

<sup>42</sup> Parmi les dix *programmes finalisés* retenus par l'Etat, un concerne spécifiquement le développement des villes nouvelles. Le Sixième Plan ne se contente donc plus de fixer uniquement des orientations générales. Pour un objectif bien déterminé, le « programme finalisé » précise l'engagement de l'Etat (principalement financier) permettant de mener à bien un ensemble d'opérations.

<sup>43</sup> GEORGE P., *La géographie active*, Paris, PUF, 1964, p. 278.

Pour délimiter plus précisément le champ de la planification urbaine, nous pouvons commencer par nous reporter à la définition proposée par le *dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Cette définition est d'ailleurs couramment admise par la communauté scientifique qui s'y réfère pour construire des questionnements de recherche<sup>44</sup>. Pour les auteurs du dictionnaire, la planification urbaine recouvre « un ensemble d'études, de démarches, voire de procédures juridiques ou financières, qui permettent aux collectivités publiques de connaître l'évolution des milieux urbains, de définir des hypothèses d'aménagement concernant à la fois l'ampleur, la nature et la localisation des développements urbains et des espaces à protéger, puis d'intervenir dans la mise en œuvre des options retenues. Les *documents d'urbanisme*, à cet égard, font partie de la planification urbaine. [...] Mais cette expression n'a pas de signification précise, ni de valeur juridique, et ne correspond pas à une démarche particulière et organisée des pouvoirs publics. Elle désigne les instruments de la planification urbaine, en particulier les différents « plans » d'urbanisme susceptibles d'être officiellement établis en application du Code de l'urbanisme. Il en existe de quatre sortes (la loi SRU y ajoute la carte communale) : les schémas directeurs ou les schémas de cohérence territoriale, [...] les plans d'occupation des sols ou les plans locaux d'urbanismes, [...] les plans d'aménagement de zone, [...] les plans de sauvegarde et de mise en valeur »<sup>45</sup>.

La définition proposée par J.-P. Gaudin et B. Barraque en 1980 est d'ailleurs sensiblement identique à celle présentée dans *le dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme* : « en procédant par approximations successives, on peut dire que la planification urbaine ne se confond ni avec la politique urbaine, ni avec l'aménagement urbain, même si de nombreux recoupements existent. Elle est caractérisable par une démarche prévisionnelle à moyen ou long terme, débouchant de manière plus ou moins développée sur des procédures d'affectation des usages des sols et de programmation des interventions foncières publiques. La planification manifeste en même temps une certaine globalité d'intention : l'échelle de raisonnement est au minimum communale et elle essaie de prendre en compte des ensembles de nature

socio-économique (agglomération, aire urbaine). Enfin, cette approche articule des corps de règles avec des formes de calcul estimatif ; les codifications étant directement référées à des prévisions quantifiées de caractère économique et social »<sup>46</sup>.

Partant de ces prémices, la planification urbaine peut être définie comme un processus dont la vocation principale est de coordonner l'intervention spatialisée des pouvoirs publics à l'échelle des agglomérations et à long terme. Ce processus fixe pour cela, après études et réflexions prospectives, les *priorités* d'intervention dans le temps et

---

<sup>44</sup> Voir notamment, ASCHER F., *Panorama des recherches sur la planification urbaine 1969-1995*, Ministère de l'Équipement, Plan Urbain, 1995, pp. 4-6.

<sup>45</sup> MERLIN P., CHOAY F. (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2000, 3<sup>ème</sup> éd. revue et augmentée, p. 276 (documents d'urbanisme) et p. 622 (planification urbaine).

<sup>46</sup> GAUDIN J.-P., BARRAQUE B., *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, MRU-Ministère de l'environnement et du cadre de vie, mai 1980, pp. 2-3.

dans l'espace ainsi que les *moyens*, les *structures* et les *ressources* nécessaires. A l'échelon intercommunal, échelon qui s'est développé depuis les années 1960, l'instrument principal de la planification est le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, devenu schéma directeur en 1983<sup>47</sup>, puis schéma de cohérence territoriale depuis 1999<sup>48</sup>.

### **1.1.2. Le projet dans la recherche urbaine : l'expression d'un modèle d'action en rupture avec la planification**

---

Le projet est devenu une référence dans des secteurs très diversifiés et prend de multiples figures : « projet de société », « projet individuel », « projet de formation », « projet d'entreprise », etc<sup>49</sup>. Avec le « projet urbain », l'urbanisme n'échappe pas à cette tendance : si la notion y est ancienne, elle occupe aujourd'hui une place de premier rang dans les discours sur l'action urbaine en débordant largement son acception traditionnelle attachée à la forme architecturale et urbaine. En revanche, force est de constater qu'aucune définition ne cristallise la notion de projet dans une version stable et univoque. Avec, pour corollaires, une grande confusion dans les débats et une profusion de positions idéologiques, corporatistes et normatives. Partant de ce constat, l'objectif est de retracer comment ce travail aboutit à dégager une problématique qui tend à considérer la planification et le projet comme des modèles d'action urbaine jouant des rôles identiques dans des contextes différents.

Le propos est organisé en deux temps. L'ambiguïté de la notion de projet urbain conduit dans un premier temps à vouloir délimiter avec clarté le type de projet étudié. Nous nous appuyons pour cela sur la catégorisation la plus répandue pour classer les projets urbains. Au demeurant encore modeste, elle présente néanmoins le mérite d'introduire un peu d'ordre autour d'une notion floue en organisant une classification des projets en fonction de leur échelle d'intervention. Si cette catégorisation est couramment retenue, elle n'apporte en revanche aucun éclairage significatif sur ce que recouvre réellement la notion de projet en termes de pratiques et de modes de faire.

La démarche consiste alors à explorer, dans un deuxième temps, ce qui est sous-tendu par la notion en identifiant les catégories de penser et d'agir qui lui sont généralement attachées. Pour ce faire, nous passerons en revue les trois acceptions qu'il est possible de recenser. Cette investigation met en évidence trois points importants.

<sup>47</sup> La loi du 7 janvier 1983 n'a pas substantiellement fait différer le contenu des schémas directeurs de celui des SDAU.

<sup>48</sup> Ils fixent notamment les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et déterminent les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. Ils apprécient les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques.

<sup>49</sup> Voir à cet égard BOUTINET J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2005, 405 p.

*Premièrement*, elle montre que, malgré leurs divergences, ces acceptions ont en commun de traiter le projet comme un nouveau modèle d'action pour l'intervention urbaine. *Deuxièmement*, elle révèle que cette notion est systématiquement opposée au processus classique de planification reposant essentiellement sur la procédure de schéma directeur ; ceci dans le but de l'inscrire dans une perspective évolutive et de la faire participer du mouvement du progrès. *Troisièmement*, elle fait ressortir que le modèle du projet s'analyse avant tout comme un modèle normatif.

### 1.1.2.1. Délimitation de la recherche aux projets de territoire

Les recherches de P. Ingallina (2003), V. Claude (2000) et R. Prost (2003) nous permettent de clarifier la notion de projets urbains en fonction de leur échelle d'intervention<sup>50</sup>. Trois grands types de projet peuvent être distingués : le projet de territoire, le projet urbain complexe, et le projet d'édifice.

Le premier type regroupe les projets dits « de territoire », « de ville », « d'agglomération », ou « de développement ». C'est la notion la plus récente de « projet urbain ». Il couvre tout le territoire communal ou intercommunal. Son objet est de définir une ambition pour la ville et les orientations stratégiques de développement pour le moyen ou le long terme. A titre d'exemples : asseoir la position internationale de Lyon et de son agglomération, devenir le troisième pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise pour le territoire Nord-Isère.

Il comprend généralement, selon des pondérations variables, quatre grands volets<sup>51</sup> : un volet économique qui exprime les axes et les objectifs prioritaires en termes de développement économique, d'attractivité, d'emploi... ; un volet social affichant des objectifs en termes de solidarité, de lutte contre les ségrégations socio-spatiales, de construction d'une identité collective... ; un volet spatial pouvant, par exemple, retenir des localisations pour l'implantation d'entreprises, requalifier des zones dévalorisées, créer de nouvelles centralités urbaines, désengorger le centre ancien... ; un volet environnemental fixant les orientations de l'agglomération en matière de protection de l'environnement et de gestion des ressources.

L'article 26 de la loi Voynet du 25 juin 1999, dite Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT), définit notamment les orientations du projet de territoire en déclinant ces mêmes volets<sup>52</sup>. Surtout, l'idée clé est qu'il doit être évolutif, souple, réactif, ni figé, ni fini pour être en mesure de s'adapter aux évolutions et aux incertitudes. Il est donc pensé pour être réversible, sans limites temporelles<sup>53</sup> et pour servir de guide à l'action<sup>54</sup>. Il est nécessairement initié (*a minima*)

---

<sup>50</sup> Voir notamment, INGALLINA P., *Le projet urbain*, Paris, PUF, coll. Que Sais-je ?, 2003, 127 p. ; CLAUDE V., « *Le projet urbain, un "ici et maintenant" ou un nouvel "ailleurs"?* » in HAYOT A., *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, éd. de La Villette, 2000, pp. 61-77 ; PROST R., *Projets architecturaux et urbains : mutation des savoirs dans la phase amont*, Paris, PUCA, 2003. Entre ces trois auteurs, les variations tiennent davantage aux appellations des « types » qu'à une différence de fond. Ainsi, ce que P. Ingallina nomme le « projet urbain global » se retrouve chez V. Claude sous la dénomination « projet de territoire » et, chez R. Prost, sous le terme de « planification stratégique ».

<sup>51</sup> BOUINOT J., BERMILS B., *La gestion stratégique des villes : entre compétition et coopération*, Paris, A. Colin, 1995, 207 p.

par les pouvoirs publics locaux. Il a dès lors la particularité d'être inséparable du pouvoir politique, même s'il ne s'y réduit pas comme il est inséparable des opérateurs chargés de le mettre en œuvre.

Le second type renvoie aux projets d'aménagement urbain que l'on retrouve aussi sous l'appellation « projets urbains complexes » ou « grandes opérations d'urbanisme ». Contrairement aux projets de territoire, ils se traduisent par une transformation concrète de l'espace et sont bornés dans le temps, sur des périodes longues, rarement moins de dix ans et pouvant aller jusqu'à vingt-cinq ans. L'objet porte ici sur les choix d'urbanisation et de transformation de l'espace et de ses usages. Ils sont, en quelque sorte, intermédiaires entre les projets de territoire et les projets d'édifice. Les projets de territoire constituent le cadre stratégique global dans lequel ils s'inscrivent tandis que les projets d'édifice en sont des « sous-produits » ou des « sous-projets » comme ils peuvent en être totalement indépendants. Théoriquement, les choix d'aménagement sont la traduction et le vecteur opérationnels des orientations de développement urbain à long terme.

Enfin, le troisième type englobe les projets dits « d'édifice », de « construction », de « bâtiment » ou encore dits « projets architecturaux ». C'est l'acceptation la plus traditionnelle de la notion même de projet dans le champ urbain. L'objet est de concevoir et de construire un bâtiment sur un espace micro-localisé, dans le cadre de bornes temporelles fermées et généralement courtes (moins de cinq ans en moyenne). Il est adossé à un cadre juridique qui distingue deux figures centrales, le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. La dimension formelle (architecturale) occupe, traditionnellement, une place majeure. Ce sont également les projets les mieux connus. En effet, ils font, depuis plusieurs décennies, l'objet de nombreuses recherches. Habituellement centrées sur la relation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, sur le processus de conception

<sup>52</sup> Selon l'article 26 de la loi Voynet, « toute aire urbaine comptant au moins 50000 habitants, et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15000 habitants [...], peut élaborer un projet d'agglomération. Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas locaux du programme « Actions 21 » qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du sommet de Rio de Janeiro des 1<sup>er</sup> et 15 juin 1992 et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ». Chaque agglomération peut ensuite signer un contrat particulier avec l'Etat, la Région, et le cas échéant le Département, pour mettre en œuvre le projet. Le contrat traduit les priorités communes des différents signataires pour le développement de l'agglomération, telles qu'elles ressortent notamment du contrat de plan Etat-Région et du projet d'agglomération. **La définition technique présentée par la loi Voynet se double en réalité de la volonté de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) d'intégrer la démarche de projet dans les outils de planification (PLU, Schémas de Cohérence Territoriale - SCOT -).**

<sup>53</sup> Les textes ne fixent pas en effet de délai maximal ou minimal. L'article 4 du décret du 21 décembre 2000 prévoit simplement qu'« avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration ».

<sup>54</sup> D'après le document-guide élaboré par la DATAR (*Contrats d'agglomération, mode d'emploi*, septembre 2001), « le projet d'agglomération est à la fois un document stratégique de référence et un processus de négociation donc de définition d'un portage politique et juridique ».

architecturale et, plus largement, sur les concepteurs de la forme urbaine, elles connaissent aujourd'hui un certain renouvellement. D'une part, autour des entreprises de BTP qui cherchent à intervenir plus en amont et, d'autre part, autour de réflexions relatives à la dynamique des compétences, aux processus d'apprentissage et modes de capitalisation des savoirs.

Selon cette catégorisation, le projet étudié dans notre thèse appartient donc exclusivement au premier type : celui des projets de territoire. De par son statut de « grande opération d'urbanisme », la ville nouvelle aurait pu être analysée uniquement sous l'angle du projet d'aménagement urbain. Mais les choix d'urbanisation et de transformation de l'espace et de ses usages constituent déjà un pan important des réflexions actuelles<sup>55</sup> sans qu'il soit nécessaire d'y revenir. Néanmoins, en accordant la priorité aux processus de conception et de mise en œuvre du projet de territoire de la ville nouvelle, ils pourront être partiellement abordés dans cette thèse en tant qu'ils participent à décrire ou à comprendre le projet de territoire, mais pas en tant qu'objets de recherche. Par ailleurs, la problématique des projets d'édifice ne fait aucunement partie de notre champ de recherche.

Si la variable « échelle d'intervention » permet de clarifier la notion de projet urbain, cette classification n'apporte en revanche aucun éclairage particulier sur les catégories de penser et d'agir qui lui sont généralement associées. Une manière d'appréhender la notion consiste alors à identifier les grandes lignes directrices qui marquent sa genèse et son succès. Dans cette perspective, il est possible d'ordonner la polysémie du terme autour de trois lignées auxquelles se rattachent, de manière plus ou moins privilégiée ou plus ou moins combinatoire, les principales acceptions rencontrées. Outre une clarification des sens sous-tendus par la notion de projet, ce procédé a pour intérêt de montrer que ces lignées ont en commun de l'opposer à la planification « classique » reposant essentiellement sur le principe du schéma.

### **1.1.2.2. Les différentes acceptions de la notion de projet urbain**

La notion de projet, historiquement associée à l'architecture et au secteur du bâtiment (projets immobiliers) et des travaux publics (projets d'infrastructures), n'est pas récente dans le champ de l'urbanisme. Ce qui marque les vingt dernières années, c'est le sens nouveau qu'elle prend, en rupture avec son acception traditionnelle. La notion oscille notamment entre trois pôles dominants : le projet urbain comme démarche de mise en forme de l'espace ; le projet urbain comme démarche de définition d'une stratégie de développement pour la ville ; le projet urbain comme outil de coordination et d'intégration pour un exercice plural du pouvoir. Surtout, l'ensemble de ces acceptions ont en commun d'être fondées sur une critique des modes traditionnels de production de la ville (i.e. la planification) qui tend généralement à opposer les notions de schéma et de projet.

## **UNE CRITIQUE DES CONCEPTIONS SOCIO-SPATIALES FONCTIONNALISTES**

---

<sup>55</sup> Voir notamment, BEDARIDA M., *L'Isle d'Abeau. Territoire entre Rhône et Isère*, Hartmann Editions - EPIDA, 2002, 125 p. ; CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, 239 p.

Pour F. Tomas, la notion de projet prend corps dans les années 1970 dans « la contestation d'une architecture moderne et d'un urbanisme fonctionnaliste »<sup>56</sup> ; elle est alors liée aux mouvements dits « urbano-populaires » et leur lutte contre les opérations de « rénovation-bulldozer » et, avec elles, la transformation spatiale et sociale des sites réaménagés. Ce rejet des pratiques de *tabula rasa*<sup>57</sup>, dominantes dans l'urbanisme d'après-guerre et des Trente Glorieuses, fonde la lignée qui attribue au projet urbain sa dimension relative à l'espace, à la morphologie et aux paysages urbains. Elle est portée par les praticiens, au premier rang desquels les architectes-urbanistes, qui expriment une vision de la ville et de l'action sur l'espace en rupture avec l'urbanisme fonctionnaliste, ses démolitions, ses tours et ses barres, ses conceptions socio-spatiales déterministes, ses pratiques de zonages fonctionnels. C'est également ici que les tentatives de théorisation, essentiellement du fait des professionnels eux-mêmes, sont les plus manifestes<sup>58</sup>.

Le projet urbain désigne alors une approche de la forme urbaine et s'inscrit, en ce sens, dans la perspective classique du projet en urbanisme. Mais deux aspects l'en différencient. Dans la plupart des recherches et des discours, il affiche d'une part une posture qui va à l'encontre du mythe de la scientificité et de l'objectivité des théories urbanistiques fonctionnalistes. Il milite d'autre part, au nom de la reconnaissance de la complexité des relations entre formes sociales et spatiales, pour un modèle d'action qui détrône la figure traditionnellement centrale de l'architecte au profit d'un élargissement du processus d'élaboration vers les habitants et d'autres compétences techniques.

### **UNE ALTERNATIVE AU SYSTÈME « TRADITIONNEL » DE PLANIFICATION URBAINE**

Le recours au projet fait aussi référence aux aspects les plus complets de la planification urbaine correspondant à l'activité de se projeter dans l'avenir et d'élaborer des objectifs destinés à orienter les transformations de l'espace urbain. F. Tomas (1995), dans son analyse des conditions d'émergence de la notion de projet urbain souligne en effet que, outre la critique des pratiques de « rénovation-bulldozer » et des conceptions déterministes des relations socio-spatiales, la notion prend également racine dans la crise économique du milieu des années 1970 (choc pétrolier) et ses conséquences sur les SDAU.

Instruments clés de la planification et de l'urbanisation élaborés à la fin des années 1960 dans un contexte de croissance économique, de plein emploi et d'expansion des villes, décidés et pilotés par l'administration d'Etat, ils ambitionnaient de définir, pour la plupart des grandes villes françaises, les orientations de l'aménagement urbain à horizon 2000, leur programme et leur calendrier de réalisation. Avec la période 1975-1985 et l'affirmation de la crise économique, les écarts avec la prévision se multiplient et la plupart des schémas directeurs entrent dans une phase de blocage. Cet échec s'accompagne

<sup>56</sup> TOMAS F., « Du projet urbain au projet de ville », *Annales de la recherche urbaine*, Paris, 1995, n°68-69, p. 140.

<sup>57</sup> Cette domination est pour une part le fruit des circonstances (industrialisation du bâtiment et notamment construction des ZUP sur des espaces encore agricoles) même si elle correspond à des courants d'idées forts.

<sup>58</sup> CLAUDE V. (2000), *op. cit.*

d'une remise en cause des démarches de planification fondées sur la prévision économique et démographique déclinée en nombre de m<sup>2</sup> et d'infrastructures à construire.

Simultanément, la période 1975-1985 est marquée, d'abord en 1977 par le succès de la gauche aux élections municipales et par la naissance d'une nouvelle génération d'élus locaux voulant prendre en charge l'avenir de leur territoire dans l'indépendance de l'Etat, puis par les lois de décentralisation de 1981 qui amplifieront ce mouvement « d'autonomisation du local ». C'est dans ce double contexte que l'on assiste, à la fin des années 1980, au renouveau de la planification territoriale et, avec elle, à la naissance des projets urbains dits « de territoire », « de ville » ou encore « d'agglomération » dont l'exemple lyonnais « Lyon 2010, un projet d'agglomération pour une métropole européenne » signe, en France, l'inauguration<sup>59</sup>.

Dans cette acception, le projet urbain veut exprimer une rupture avec le schéma directeur. Comme avec le schéma, il s'agit toujours de penser l'avenir de la ville mais, là où le schéma correspondait à un modèle d'action centralisateur et technocratique, ajusté à une vision prévisible et mécaniste de l'avenir et adossé à un système de production défini comme un système sectoriel, linéaire, hiérarchique et standardisé<sup>60</sup>, le projet urbain est annoncé comme un processus dont le portage est avant tout exercé par les élus locaux (par opposition au pilotage central de la planification des schémas directeurs) qui « veulent avoir leur projet urbain » et le positionner comme la démonstration de leur volonté et capacité d'action.

La démarche de projet urbain accorderait par ailleurs beaucoup plus d'importance à la *société civile* (habitants mais aussi milieux économiques, représentants associatifs, médias...) que la procédure de schéma directeur : elle deviendrait à la fois l'enjeu de la démarche et la condition de l'efficacité et de la légitimité du projet. Enfin, le projet urbain revendique la mise en œuvre d'une planification dite « stratégique » visant à énoncer une ambition pour la ville porteuse d'identité locale et voulant définir des axes généraux de développement fondés sur la recherche d'une capacité d'adaptation et de réaction face aux turbulences de l'environnement et non plus sur une représentation « définitive », à quinze ou vingt ans, de ce que sera l'agglomération.

### **UN INSTRUMENT DE GOUVERNANCE URBAINE**

Dans la plupart des recherches urbaines, le projet urbain est encore associé à la capacité « de mobiliser les décideurs et d'emporter l'adhésion de la population (des électeurs) autour d'une conception partagée de l'avenir en commun dans la collectivité locale »<sup>61</sup>. Cette conception inscrit le projet urbain dans une perspective plus directement politique. Elle prend corps dans la critique politique qui, parallèlement à celle de l'urbanisme

---

<sup>59</sup> Voir à cet égard BONNEVILLE M., « Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon », in MOTTE A. (dir), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Aix-en-Provence, ed. Juris-Service, 1995, pp. 47-66.

<sup>60</sup> Voir notamment, GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997, 127 p. ; COURSON J. de, *Le projet de ville, un essai pratique*, Paris, Syros, 1993, 175 p.



fonctionnaliste, émerge en France dès les années 1970 et se développera avec succès autour de la thématique de la gouvernance urbaine.

La notion de gouvernance veut, dans une perspective analytique, rendre compte de la transformation de l'action publique. Dans une perspective plus normative, elle prétend offrir une alternative aux modes traditionnels de gouvernement fondés sur la capacité et la légitimité des pouvoirs publics à prendre des décisions et à œuvrer en qualité de représentants de l'intérêt général.

La gouvernance s'appuie alors sur une analyse qui insiste sur trois grandes évolutions<sup>62</sup>. *Premièrement*, un processus de fragmentation des sociétés lié, d'une part, à la diversification des catégories de population, de leurs modes de vie, intérêts et aspirations et, d'autre part, à la mondialisation économique et financière face à laquelle les pouvoirs publics sont accusés d'impuissance (augmentation des inégalités sociales et spatiales, déséquilibres territoriaux, aggravation du chômage...). *Deuxièmement*, la perte de centralité de l'Etat comme unique déterminant et régulateur de l'action publique et le constat d'un éclatement institutionnel et administratif du pouvoir (multiplication des autorités politiques et niveaux administratifs sur un même territoire). *Troisièmement*, une moindre reconnaissance par les citoyens de la légitimité des autorités publiques, nationales ou locales, à conduire la gestion publique.

Partant ainsi de l'hypothèse d'un dysfonctionnement croissant des modes traditionnels de l'action publique tant sur le plan économique que social et d'une crise de la gouvernabilité des sociétés, la gouvernance désigne généralement « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains »<sup>63</sup>. Autrement dit, dénonçant une défaillance, tant en termes d'efficacité que de légitimité, des modes traditionnels de gouvernement et d'action publique, la gouvernance veut apporter une réponse en militant pour le développement d'instruments qui ouvrent à la coopération et à la négociation entre communes, niveaux administratifs, avec le secteur privé et les citoyens dès la définition des buts à poursuivre.

C'est cette acception qui donne au projet une dimension politique. Dans cette perspective, le projet urbain est positionné comme un nouvel instrument de coordination

<sup>61</sup> Voir à cet égard, GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La documentation Française, 1996, 275 p.

<sup>62</sup> BAGNASCO A., LE GALES P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La découverte, 1997, 280 p. ; LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », *Communication au Cinquième Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 23-26 avril 1997 ; LE GALES P., « Regulations and governance in European cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n°3, 1998, pp. 482-506 ; LEFEVRE C., « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, Vol. 16, n°2, 1998, pp. 35-60 ; GODARD F (coord.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997, 285 p. ; JOUVE B., AMPE F., « La gouvernance dans tous ses états », *Territoire 2020*, Paris, La Documentation Française, DATAR, 2001, pp. 107-120.

<sup>63</sup> BAGNASCO A., LE GALES P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in BAGNASCO A., LE GALES P. (dir.), *op. cit.*, pp. 7-46.

et de mobilisation dans le cadre d'une approche plurielle, interactive et négociée du pouvoir. Selon l'analyse de G. Pinson<sup>64</sup>, il se définit alors par une logique intégratrice et se présente comme un processus qui doit permettre d'organiser la démarche locale en associant les habitants à la conception du projet au nom d'objectifs qui vont de la légitimité des décisions à la reconnaissance de la pluralité des modes de vie en passant par la construction d'une identité collective locale et l'adhésion de la population.

G. Pinson souligne par ailleurs que le projet urbain se présente aussi comme un outil de construction « des gouvernements urbains ou de dispositifs de gouvernance urbaine. Sous cet aspect de « produit physique » (projet de morceau de ville ou projet d'équipement prestigieux), il est destiné à devenir le signe de l'existence sur le plan international de la ville-acteur. En tant que processus (...) il doit être l'occasion de la construction de systèmes d'acteurs (publics ou privés) stabilisés, capables de doter la ville d'une capacité d'action déployée dans une pluralité de secteurs »<sup>65</sup>.

En dépit de l'ambiguïté du terme, cette investigation sémantique montre que la démarche de projet ne se comprend pas indépendamment de la critique et de la remise en cause du système « traditionnel » de planification reposant essentiellement sur le schéma directeur. Si F. Ascher qualifie le projet de démarche « heuristique, interactive, incrémentale et récurrente »<sup>66</sup>, c'est parce qu'il l'oppose à la référence au schéma « exhaustif », « rigide » et « imposé ». D'un côté, le schéma directeur définissait un programme à long terme pour une ville et s'assurait avant tout de la réalisation des projets définis par des règles simples<sup>67</sup>, aussi impératives et stables que possible : zonages, fonctions, densités, etc. De l'autre, le projet s'appuie sur « des démarches plus réflexives<sup>68</sup>, plus adaptées à une société complexe et à un avenir incertain. [...] Il tient compte

<sup>64</sup> PINSON G., « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 233-250 ; PINSON G., « Echelles fonctionnelles et politiques. Projets urbains et construction des agglomérations », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, mars 1999, pp. 130-139 ; PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science-Po, 2004, pp. 199-233.

<sup>65</sup> PINSON G. (1999) ; *op. cit.*, p. 133.

<sup>66</sup> ASCHER F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2001, p. 80. **Méthode heuristique** : qui sert à la découverte, qui procède par évaluations successives et hypothèses provisoires ; **Itération** : méthode de résolution d'une équation par approximations successives ; **Incrément** : quantité dont on accroît une variable à chaque cycle d'une boucle d'un programme ; **Série récurrente** : dont chaque terme est une fonction des termes immédiatement précédents.

<sup>67</sup> Les règles étaient alors de nature exigencielle, c'est-à-dire qu'elles fixaient en même temps les objectifs et les manières de les atteindre.

<sup>68</sup> Propre à la réflexion, au retour de la pensée, de la conscience sur elle-même : « La réflexivité de la vie sociale moderne, c'est l'examen et la révision constante des pratiques sociales, à la lumière des informations concernant les pratiques mêmes » (A. Giddens cité par F. Ascher, 2001).

dans la pratique des événements qui surviennent, des évolutions qui s'esquissent, des mutations qui s'enclenchent, quitte à réviser si nécessaire les objectifs qu'il a arrêtés ou les moyens retenus initialement pour les réaliser. Il devient un management stratégique<sup>69</sup> qui intègre la difficulté croissante de réduire les incertitudes et les aléas d'une société ouverte. [...] Il articule de façon nouvelle par des va-et-vient multiples, le long terme et le court terme, la grande échelle et la petite, les intérêts les plus généraux et les intérêts les plus particuliers. [...] Il n'est plus seulement un dessein doublé d'un dessin. Il est aussi un outil dont l'élaboration, l'expression, le développement et la mise en œuvre révèlent les potentialités et les contraintes qu'imposent la société, les acteurs en présence, les sites, les circonstances et les événements. Le projet est également un analyseur et un outil de négociation »<sup>70</sup>.

De par leurs propriétés, les démarches de projet bouleverseraient par ailleurs les anciennes chronologies fondées sur un modèle d'exécution « standard » de l'action publique selon lequel l'examen des problèmes, la prise de décision « rationnelle », la mise en œuvre d'instruments adaptés aux objectifs poursuivis devaient permettre de produire et d'atteindre avec assurance les résultats escomptés (J.-G. Padioleau, 2000)<sup>71</sup>. Elles amenderaient cette linéarité par des boucles simultanées d'interaction et de rétro-action, c'est-à-dire par des actes qui « servent en même temps à élaborer et tester des hypothèses, par des réalisations partielles qui renforcent le projet et rendent possibles des démarches plus précautionneuses et plus durables, par des évaluations qui intègrent les feed-back et se traduisent éventuellement par la redéfinition d'éléments stratégiques »<sup>72</sup>.

En définitive, nous retiendrons pour notre analyse la définition de F. Ascher, car elle met en évidence les principes d'action promus par le projet, et notamment ceux qui relativisent les modèles antérieurs fondés sur la notion de schéma. Le choix opéré ici privilégie en réalité un angle d'attaque qui traite le projet urbain du côté du management de l'action publique. Dans cette perspective, la priorité sera essentiellement orientée vers les modes opératoires ou les logiques de l'action publique<sup>73</sup>.

### 1.1.2.3. Le projet urbain : entre théorie et pratique

L'une des particularités du concept de projet, dont nous ne pouvons pas faire l'économie

<sup>69</sup> Selon F. Ascher, la **stratégie** recouvre l'ensemble des objectifs opérationnels choisis pour mettre en œuvre une politique préalablement définie. Le **management** est l'application d'un ensemble de connaissances concernant l'organisation et la gestion pour assurer le fonctionnement d'une entreprise ou d'une institution, pour élaborer et réaliser avec elle des projets. ASCHER F. (2001), *op. cit.*, p.78

<sup>70</sup> ASCHER F. (2001), *op. cit.*, p. 79.

<sup>71</sup> PADIOLEAU J.-G. (2000), *op. cit.*, p. 116.

<sup>72</sup> ASCHER F. (2001), *op. cit.*, p. 80

<sup>73</sup> Les implications méthodologiques de cette posture de recherche seront davantage développées dans le chapitre 3.

dans la mesure où nous analyserons spécifiquement ses phases de conception et de mise en oeuvre, est que se jouent en son sein deux ordres continuellement enchevêtrés, l'ordre du discours chargé d'explicitier, de prescrire et planifier, l'ordre de l'action qui repère des possibles formalisés en intentions ensuite mises en pratique<sup>74</sup>. Ce sont là deux ordres qu'ils nous faut simultanément prendre en compte, chacun dans sa singularité afin de déterminer les conditions qui nous permettent de distinguer ce qui relève de l'ordre de la rhétorique et du normatif de ce qui relève des pratiques effectives.

En explicitant par le langage ses intentions, le projet s'inscrit selon J.-P. Boutinet dans la gamme des représentations ; « mixte de représentations sociales concrétisant pour une part l'imaginaire socioculturel ambiant, et de représentations cognitives cherchant à déterminer un futur réalisable, le projet est surtout assimilable à une représentation opératoire »<sup>75</sup>. Pour M. Zimmermann et J.-Y. Toussaint, les principes d'action affichés avec le projet renvoient « moins à une réalité de l'action qu'aux virtualités d'action contenues dans le projet urbain » et « dans les pratiques d'aménagement que veut produire le projet urbain »<sup>76</sup>.

Cette analyse rejoint celle plus radicalement critique de P. Genestier qui considère que le succès du terme tient dans son ambiguïté même. Il montre en effet comment la notion développe une « rhétorique en contradiction avec la situation concrète dans laquelle elle se déploie »<sup>77</sup> et se comprend comme la manifestation d'une doctrine. Dans la même perspective, S. Cadiou relève que « la réalité des politiques urbaines semble devenue seconde par rapport aux discours dont elles font l'objet » et que, de ce point de vue, celui sur le projet s'impose comme un leitmotiv incontournable tant chez les élus, les observateurs que les praticiens.

Nous pourrions ainsi multiplier les références aux situations concrètes qui recourent au projet ; dans leur grande variété elles présentent au moins une constante : le projet est constamment aurolé de positivité, d'où cette valorisation systématique. Par ses sous-entendus, par la recherche d'idéalisation qu'il incarne, « il se transforme vite en jugement affirmant le gain, l'avantage que les individus et les groupes entendent en retirer »<sup>78</sup>. Bien qu'il apparaisse dans le contexte de l'aménagement et de l'urbanisme comme un concept qui véhicule une « nouvelle » façon de faire de l'action publique urbaine, il est surtout « le support et le vecteur d'une vaste entreprise de mise en discours de la politique urbaine. Il suscite une inflation de points de vue et de commentaires qui jettent un voile épais sur les pratiques opérationnelles et les politiques mises en oeuvre

---

<sup>74</sup> Voir à cet égard, BOUTINET J.-P., *op. cit.*, pp. 278-291.

<sup>75</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>76</sup> ZIMMERMANN M., TOUSSAINT J.-Y. (dir.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Liège, P. Mardaga, 1998, p. 194.

<sup>77</sup> GENESTIER P., « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », *Espaces et Sociétés*, 2001, n°105-106, p. 113.

<sup>78</sup> BOUTINET J.-P., *op. cit.*, p. 14.

concrètement »<sup>79</sup>.

D'un autre côté, il ne faut pas perdre de vue que certaines recherches montrent une évolution effective des pratiques dans la conduite de l'action publique urbaine<sup>80</sup>. Dès lors, poursuivre sur la voie d'un débat entre virtualité des principes d'action contenus dans le projet et effectivité d'une évolution dans la conduite de l'action publique urbaine risque de conduire rapidement à une impasse.

Pour en sortir, la démarche sous-tendue par notre investigation sémantique incite à dépasser les propriétés normatives de la notion en réorientant la réflexion vers les modes d'action. Partant, cela invite à considérer le projet comme un *plan d'action* qui a un certain statut intermédiaire entre contenu et pratique.

## 1.2. La planification urbaine comme élément constitutif de la recherche urbaine

Notre perspective, résolument diachronique sur courte et moyenne durée, permet de saisir la structuration du domaine scientifique de la planification urbaine. Elle met notamment en valeur pour chaque période les tensions constitutives, voire destructrices, de ce domaine scientifique, au détriment de la stabilité éventuelle du fond. Depuis le début des années 1970, la planification urbaine apparaît en effet sous les traits successifs d'un *domaine scientifique relativement autonome* au sein de la recherche urbaine, puis d'un *domaine éclectique d'études urbaines*, et plus récemment encore de *programmes interdisciplinaires* portant notamment sur des comparaisons internationales<sup>81</sup>.

La configuration actuelle du domaine scientifique de la planification urbaine peut

<sup>79</sup> CADIOU S, *op. cit.*, p. 119.

<sup>80</sup> Voir notamment, ASCHER F. (2001), *op. cit.* ; ASCHER F., *La République contre la ville. essai sur l'avenir de la France urbaine*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1998, 201 p. ; GAUDIN J.-P. (1997), *op. cit.* ; GAUDIN J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, 1995, n°45, pp. 31-56 ; LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, décembre 1998, n°80-81, pp. 85-92 ; LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 1993, Vol. 23, n°3, pp. 285-307 ; LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, Vol. 21, n°4, 1991, pp. 461-483 ; NOVARINA G., « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, décembre 1998, n°80-81, pp. 173-179 ; NOVARINA G., *De l'urbain à la ville, les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1960-1965)*, Grenoble, Centre de recherche sur les mutations territoriales et la politique des villes, 1993, 212 p. ; PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R., « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « La planification urbaine et ses doubles », juillet 1991, n°51, pp. 7-20 ; DEMESTEERE R., PADIOLEAU J.-G., *Politiques de développement et démarches stratégiques des villes*, Paris, Plan Urbain, 1989, 131 p. ; LAVERGNE F. de, GAULT M., *Nouvelle planification urbaine et projets de ville*, Paris, FRERE Consultants, 1993, 46 p.

<sup>81</sup> Programmes lancés notamment par le PUCA et le ministère de l'Équipement.

certainement le faire devenir autonome au sein de la recherche urbaine, à condition toutefois de décloisonner les questionnements afin de renouer avec une approche *transversale* de la planification. C'est bien dans cette perspective que nous situons notre recherche.

### **1.2.1. Le domaine scientifique de la planification urbaine et la pluridisciplinarité**

---

Le domaine scientifique de la planification urbaine est alimenté par des travaux et des programmes de recherche issus de disciplines différentes : la sociologie, la géographie, l'économie, ou encore le droit<sup>82</sup>. La planification recouvrant par essence de multiples activités, il ne pouvait en être autrement. En revanche, nous verrons que *cette configuration relationnelle* a très souvent cantonné la planification urbaine à la marge de ces disciplines<sup>83</sup> tant elles relèvent de traditions universitaires établies qui accentuent leurs distinctions précisément dans leurs contributions respectives à la connaissance des phénomènes urbains<sup>84</sup>. A partir de là, le domaine scientifique de la planification urbaine n'est pas véritablement doté d'un corps propre de théories et de méthodes qui fasse tradition.

#### **1.2.1.1. Les années 1970 ou le champ scientifique de la planification urbaine modelé par la commande publique<sup>85</sup>**

Schématiquement, seule la période des années 1970, qui correspond notamment à l'essor puis au rayonnement international de la sociologie urbaine, a permis de construire la planification urbaine comme un domaine scientifique relativement autonome au sein de

<sup>82</sup> Voir notamment LASSAVE P., *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1997, pp. 54-56 et ASCHER F. (1995), *op. cit.*, pp. 11-16. L'exemple du colloque de Dieppe qui s'est tenu en 1974 est d'ailleurs le plus révélateur : COLLOQUE DE DIEPPE, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, 1064 p. Plus récemment, nous pouvons citer le programme de recherche lancé par le PUCA et la DATAR en 2002 intitulé « Planifier aujourd'hui ». Nous pouvons également mentionner celui conduit pour le compte de la région Rhône-Alpes par l'Institut d'Urbanisme de Lyon, en collaboration avec le laboratoire « Territoires » de Grenoble ainsi que le réseau régional des Agences d'Urbanisme : « Nouveaux dispositifs de planification territoriale et gouvernements urbains ». A ces programmes de recherche s'ajoute celui intitulé « Entre stratégies territoriales et gouvernements urbains : quelle évolution pour la planification urbaine en Europe ? ». Ce programme de recherche comparé s'inscrit notamment dans la perspective du colloque international sur la planification urbaine organisé dans le cadre des dix-huitièmes Entretiens du Centre Jacques-Cartier, les 5 et 6 décembre 2005 à Lyon : « A la recherche de la cohérence territoriale, La planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde ».

<sup>83</sup> Seule la sociologie urbaine des années 1965-1975 a fait de la planification urbaine un thème de recherche à part entière.

<sup>84</sup> Voir à cet égard, LASSAVE P., *op. cit.*, pp. 24-27.

<sup>85</sup> Cette période se caractérise par le développement de la recherche incitative urbaine (au ministère de l'Équipement et au Plan, avec en particulier le soutien de la DGRST).

la recherche urbaine. Mais, ce domaine scientifique résulte à la fois d'un déplacement systématique d'objets de la commande publique et de problématiques partagées entre chercheurs et responsables étatiques, mettant l'Etat, la politique et les classes sociales au cœur des réflexions.

Dans ce contexte scientifico-idéologique fortement imprégné de références marxistes, la ville en tant que système fonctionnel modélisé par l'ingénieur économètre est transformée en processus conflictuel de l'accumulation capitaliste ou en élément support de la reproduction élargie de la force de travail<sup>86</sup> ; la planification urbaine en tant qu'instrument d'organisation rationnelle du territoire est transformée en idéologie ou en dispositif de puissance ; les besoins et aspirations individuels en tant que demande sociale sont transformées en luttes pour l'imposition des normes comportementales ; les fonctions urbaines en tant que référents de l'urbaniste ou du géographe sont transformées en systèmes de signes, etc.

L'urbain et *a fortiori* la planification urbaine, enjeux de luttes de définition à l'intérieur de la sociologie et de positionnement de cette discipline dans le concert des discours concurrents sur la ville, produisent le centre de gravité d'un domaine scientifique qui s'institutionnalise dans les revues<sup>87</sup>, dans des programmes et structures d'incitation à la recherche (dépendant à l'origine du Ministère de l'Equipement) et dans une constellation de prestataires de contrats<sup>88</sup>.

Des années 1950 à la fin des années 1970, nous passons d'études ponctuelles faisant appel à telle ou telle spécialité<sup>89</sup> à la constitution d'un *domaine pluridisciplinaire* aux aspects conflictuels<sup>90</sup>. Bien que la sociologie urbaine assure le leadership disciplinaire et noue des liens de coopération internationale, de nombreux travaux d'économétrie, de géographie, de droit et de psychologie sociale portent sur la planification urbaine. Les urbanistes, les réseaux techniques de l'Etat et des collectivités locales en sont les principaux utilisateurs.

La sociologie urbaine devait notamment fournir aux agents de l'Etat quelques clés pour comprendre les contradictions politiques que ne manquaient pas d'aiguiser les méthodes de planification. La sociologie aurait ainsi du être le référentiel principal pour

<sup>86</sup> TOPALOV C., « A history of Urban Research : The French Experience since 1965 », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1989, Vol. 13, n°4 ; LAUTIER F., « La sociologie urbaine », *La sociologie en France*, Paris, La Découverte, 1983.

<sup>87</sup> *Espaces et Sociétés* créée par H. Lefebvre et M. Castells en 1971 ; puis *Les Annales de la Recherche Urbaine* créées sous l'égide du Ministère de l'Equipement en 1979.

<sup>88</sup> Le tissu de prestataires s'étend en une constellation de centres et associations de recherche à proximité des universités.

<sup>89</sup> Nous assistons notamment à l'entrée en lice de la géographie, de la démographie, de l'économie, de la sociologie, de l'histoire et de la science politique.

<sup>90</sup> Selon P. Lassave, « pour les uns, ce domaine pluridisciplinaire n'échappe pas au questionnement pratique qui le façonne en fonction critique manipulée par le pouvoir ; pour les autres, il trouve paradoxalement son autonomie dans le jeu des mises à distance de la *technocratie* et de l'*académie* » (LASSAVE P., *op. cit.*, p. 24).

l'analyse des « dysfonctionnements du système » et pour la régulation des rapports que les techniques d'Etat entretiennent avec la société civile.

En réalité, le déplacement systématique d'objets de la commande publique a conduit la sociologie urbaine à devenir une sociologie critique de la planification en opposition à une sociologie empirique pour planificateur. Elle dénonce particulièrement les mécanismes de production urbaine et d'imposition des « Appareils idéologiques d'Etat ». E. Préteceille s'efforce par exemple de définir systématiquement la planification urbaine comme une tentative de maîtriser l'expression spatiale des contradictions du capitalisme. Dans cette optique, la planification devient un dispositif de « socialisation étatique des processus d'appropriation de l'espace visant à la reproduction des effets utiles d'agglomération »<sup>91</sup>.

En interprétant la planification urbaine comme un processus social, la sociologie urbaine tente surtout de dévoiler son efficacité sociale, de la relier à son efficacité technique, et de rendre compte, par là, de la logique propre de l'intervention de l'Etat en ce qui concerne les problèmes urbains. Pour M. Castells, la planification urbaine est essentiellement déterminée par les nécessités d'organisation des consommations collectives<sup>92</sup>. Il note aussi que si sa fonction technique est souvent faible, elle continue néanmoins à se développer, car elle accomplit une autre fonction sociale, étroitement liée aux intérêts sociaux et politiques qui sous-tendent les enjeux urbains.

Le droit s'inscrit également dans la même lignée. La plupart des chercheurs ne se livrent pas strictement à une analyse juridique de la planification urbaine, mais ils tentent de développer une approche sociologique des mécanismes de production urbaine. Ils abordent pour cela la manière dont fonctionnent les magistrats et le droit de l'urbanisme, ainsi que leur influence sur la planification. A.-H Mesnard souligne ainsi les difficultés juridiques que posent les SDAU, car ils sont en général peu précis et peu contraignants.

Son analyse souligne de fait l'importance d'une analyse sociologique des magistrats et de l'exercice du droit pour la compréhension de leur rôle dans la planification urbaine<sup>93</sup>. F. d'Arcy souligne pour sa part que le droit n'est pas seulement un ensemble de règles, mais aussi un ensemble de concepts, beaucoup plus difficiles à modifier que des règles, et un ensemble de processus sociaux dans lesquels certains acteurs jouent des rôles particuliers. Or la façon dont ils remplissent leur rôle, l'importance qu'ils prennent les uns par rapport aux autres détermine pour une large part la façon dont seront appliquées les

---

<sup>91</sup> PRETECEILLE E., « Eléments pour une analyse de la planification urbaine », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, p. 571. Selon lui, la planification est également par nature multiple, contradictoire, déchirée entre des exigences divergentes, sans espoir de réconciliation purement technique : PRETECEILLE E., *Besoins sociaux et équipements collectifs*, Paris, CSU, 1974, pp. 11-69.

<sup>92</sup> Voir à cet égard, CASTELLS M., « Interventions de la planification urbaine dans une ville industrielle », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 731-762 ; CASTELLS M., *La question urbaine*, Paris, François Maspéro, 1972, 526 p. ; CASTELLS M., GODARD F., *Monopolville, Analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat, l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, La Haye / éd. Moutons, 1974, 485 p.

<sup>93</sup> MESNARD A.-H., « Le rôle du juge et spécialement du juge administratif en urbanisme », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 397-458.



règles de droit<sup>94</sup>.

Enfin, l'économie s'intéresse logiquement à la planification économique qui permet par exemple à l'Etat d'organiser le développement de pôles de développement, mais elle s'attache également à analyser les décalages entre la planification économique et la planification urbaine qui tente notamment d'organiser la sphère des consommations collectives<sup>95</sup>.

### 1.2.1.2. Les années 1980 ou la quasi-disparition de la planification urbaine comme domaine scientifique

Au seuil des années 1980, les recherches sur la planification urbaine marquent le pas. Les pouvoirs publics la remettent généralement en cause, préférant des procédures de « navigation à vue ». Dès lors, la recherche urbaine n'en fait plus un sujet de recherche à part entière. Des critiques assez vives sont par ailleurs formulées à l'encontre de la sociologie urbaine marxiste et de la sociologie des organisations, et renouvellent d'une certaine manière les interrogations sur l'Etat. Enfin, quelques rares interprétations rétrospectives se partagent entre la nostalgie d'une exceptionnalité française et l'annonce d'une recomposition prometteuse<sup>96</sup>.

Pour C. Topalov (1989), chercheur issu de l'école française de sociologie urbaine, la critique de la planification est épuisée et disparaît devant le retour de l'acteur et la vague sociologique de « l'infinie description de faits déconnectés ». Pour F. Lautier (1983), moins marqué par quelque paradigme, la fixation territoriale des conflits identitaires (la question des banlieues ou des tensions entre villes dominantes et dominées dans le monde) fournit matière à un ensemble d'approches localisées et non dogmatiques à la confluence de plusieurs disciplines : l'économie, la sociologie et la géographie ; celles-ci poseraient la question d'un programme inédit d'anthropologie de l'espace contemporain.

D'autres auteurs<sup>97</sup> expliquent cette phase critique ou de transition par un faisceau convergent de facteurs. Tout d'abord, la récession économique qui affecte depuis la moitié des années 1970 l'urbanisme de masse et le rôle central de l'Etat en matière d'aménagement, et déplace les questions de recherche vers d'autres domaines que celui de la ville (le redéploiement industriel, la protection sociale, la privatisation des services). Ensuite, les vicissitudes de la société programmée ou planifiée qui minent les théories holistiques du changement social, renforcent le crédit des savoirs non critiques et opératoires (le système des sondages d'opinion émerge alors). Enfin, le net recul des

<sup>94</sup> D'ARCY F., « Le droit à l'épreuve du développement urbain », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 471-483.

<sup>95</sup> Voir notamment PERROUD L., FEDORENKO N., *Développement économique et planification à long terme*, Paris, éd. du Progrès, 1974, 368 p.

<sup>96</sup> TOPALOV C. (1989), *op. cit.*; LAUTIER F., « La sociologie urbaine », *La sociologie en France*, Paris, La Découverte, 1983.

<sup>97</sup> Voir notamment LASSAVE P., *op. cit.*, p. 28 ; ASCHER F. (1995), *op. cit.*, pp. 11-13 ; AMIOT M., *Contre l'Etat, les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, ed. de l'EHESS, 1986, 304 p. ; GAUDIN J.-P., BARRAQUE B., *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, mai 1980, 49 p.

crédits de recherche urbaine dès 1975 s'est soldé par l'intégration de multiples chercheurs hors-statut au CNRS où l'organisation en disciplines traditionnelles ne reconnaît pas l'urbain comme domaine pertinent de recherche. Les prestataires se diversifient en conséquence entre la recherche-action locale et la collaboration ponctuelle des pôles d'excellence.

La recomposition de la recherche urbaine qui s'ensuit donne à voir l'interaction entre les schémas de raisonnement disciplinaires et leurs conditions institutionnelles d'actualisation, de dépassement ou d'hybridation. Cette période est d'ailleurs généralement considérée comme étant celle de la transition entre un moment conceptuel et institutionnel que l'on délaisse à la nostalgie ou à l'oubli et un nouveau cours plus éclectique dominé par l'hybridation disciplinaire (notamment avec l'anthropologie, l'ethnologie, l'histoire, la sciencepolitique). Les utilisateurs s'élargissent notamment aux multiples métiers de la communication dans la ville.

### **1.2.1.3. Les années 1990 ou l'émergence de nouvelles approches de la planification urbaine**

Le début des années 1990 se caractérise par le retour de questionnements directs de la recherche sur la planification urbaine. Cette période est notamment marquée par la relance dans de nombreuses villes d'une réflexion sur leur avenir et par la mise à l'étude ou en révision des schémas directeurs. L'Etat, de son côté, tente de redéfinir son rôle en renforçant l'exercice de ses propres compétences, en particulier avec l'adoption de la loi sur le développement du territoire et l'élaboration de directives territoriales d'aménagement<sup>98</sup>.

Ce contexte voit également la commande publique s'intéresser à nouveau à la planification urbaine en tant que telle, mais elle ne l'interroge pas directement. Elle propose en effet un questionnement sur les formes d'évolution du gouvernement des villes et sur l'intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine<sup>99</sup>. La commande publique traite ainsi de la planification urbaine soit par le biais de problèmes sectoriels (politique de la ville, environnement...) soit par des questionnements sur les institutions d'agglomération et les rapports entre les différents pouvoirs publics.

La plupart des recherches urbaines insistent par ailleurs sur l'émergence d'approches nouvelles de la planification, plus proche d'un management public urbain. Ce management ambitionne d'installer dans la gestion des villes de nouvelles catégories de penser et d'agir. Il implique de développer des « démarches stratégiques »<sup>100</sup> de

<sup>98</sup> Loi n°95-115 du 4 février 1995, dite Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Les projets de directives territoriales d'aménagement (DTA) sont prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>99</sup> BOINO P., QUADRIO S., *Aspects intéressants la planification urbaine dans les recherches financées par le PIR-villes*, Lyon, ENTPE, 1996, 82 p.

<sup>100</sup> PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R., « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « La planification urbaine et ses doubles », n°51, juillet 1991, pp. 7-20.

planification urbaine, et essaie de faire partager aux acteurs locaux un projet d'avenir commun. Il privilégie par ailleurs des méthodes de décision et de gestion largement empruntées au management des entreprises, et des modes de réalisation associant de façon approfondie et en partie renouvelée des acteurs publics et privés. La planification urbaine consiste dès lors « à augmenter les capacités stratégiques de l'acteur-ville et à les déployer consciemment »<sup>101</sup>.

Cette nouvelle approche de la planification urbaine redistribue en quelque sorte les disciplines sollicitées par la recherche urbaine. L'utilisation des idées et concepts comme les « contrats », les « conventions » ou la « gouvernance » qui sont développés dans plusieurs disciplines, permet des approches conjointes de la science politique, de la sociologie, du droit, de la géographie et de l'économie. Dans cette configuration pluridisciplinaire, l'hégémonie sociologique des années 1970 semble bien lointaine.

En revanche, nous ne pouvons pas considérer que ces nouvelles réflexions témoignent d'un renouvellement problématique et théorique particulier permettant de reconstituer la planification urbaine comme un domainescientifique relativement autonome au sein de la recherche urbaine. La formulation des questionnements rend en effet difficile la mise en œuvre d'une approche transversale et de synthèse, comparable au point de vue utilisé durant les années 1970, pour observer et analyser les acteurs et processus de la transformation urbaine.

#### **1.2.1.4. La période récente ou les prémices d'une approche transversale et compréhensive de la planification urbaine**

L'actualité fait notamment resurgir la planification urbaine en théâtre de développement stratégique et de gouvernance urbaine. La loi *Solidarité et renouvellement urbains* inscrit en effet la planification urbaine dans un double contexte : l'ajustement des compétences entre les différents niveaux de décision (communes, intercommunalité, départements, régions) et la mise en place de nouvelles autorités d'agglomération. Dans le même temps, les collectivités locales doivent répondre à travers la mise en place des nouveaux Schémas de cohérence territoriale à cette cohérence exigée par la loi SRU, mais aussi mobiliser les acteurs privés et publics locaux, afin de faire émerger et de mettre en œuvre un projet de territoire partagé.

Dans ce contexte, la recherche urbaine s'interroge essentiellement sur le renouvellement des rôles et des modes de faire de la planification. Ce questionnement sur l'évolution de la planification urbaine peut certainement pallier sa déshérence pratique et théorique depuis les années 1980, et lui faire retrouver ses marques.

A cet égard, les recherches lancées à l'heure actuelle<sup>102</sup> font apparaître trois modes de recomposition : le retour progressif à un raisonnement dont l'ambition explicative recourt à une approche *transversale* et *compréhensive* de la planification urbaine ; l'*hybridation disciplinaire*, notamment avec les sciences de l'espace au sens large (géographie, aménagement et études urbaines) et la science politique ; la *perspective comparative*, notamment entre périodes historiques et contextes nationaux et

---

<sup>101</sup> PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R. (1991), *op. cit.*, p. 32.

internationaux différents.

A travers ces trois modes de recomposition, la planification urbaine peut certainement (re)devenir un domaine scientifique majeur dans la recherche urbaine. Mais avant de parvenir à ce stade, il est nécessaire tout d'abord de décloisonner les questionnements de recherche qui décomposent la question centrale sur le sens du renouvellement de la planification urbaine en plusieurs éléments séparant les activités de planification, des stratégies de développement urbain et de gouvernance urbaine. La mise en œuvre d'une *approche transversale et compréhensive* de la planification urbaine exige ensuite que soit défini un corps propre de théories, de méthodes et de pratiques. Enfin, la structuration d'un domaine scientifique relativement autonome au sein de la recherche urbaine requiert d'inscrire la planification à la croisée de plusieurs disciplines, et notamment des *sciences de l'espace* et de la *science politique*.

Afin de ne pas perdre de vue notre objet, nous résumerons schématiquement le récit polyphonique de ces trois décennies marquantes. Notre perspective diachronique nous a permis de saisir la construction du domaine scientifique de la planification urbaine à travers la description des champs disciplinaires et des configurations relationnelles.

La structuration disciplinaire, thématique et institutionnelle des années 1970, autour des enjeux de la planification urbaine, a tout d'abord inscrit la planification comme un domaine scientifique quasiment autonome au sein de la recherche urbaine. Ce dernier a cependant été fortement modélisé par la commande publique et le déplacement systématique de ses objets sur le terrain conflictuel de l'accumulation capitaliste et de la reproduction élargie de la force de travail.

Cette période se distingue ainsi nettement des classements plus éclectiques des décennies suivantes. Les années 1980 se caractérisent non seulement par le déclin inexorable de la planification urbaine et des visions structurales qui l'accompagnent, mais aussi par des réactions « localistes » ou « culturalistes » qui diversifient les objets de recherche. En revanche, ce localisme et cette dissémination paradigmatique (syncrétisme disciplinaire et renouveau du sujet de l'action) qui s'ensuivent ne sont pas étrangers au retour, au seuil des années 1990, d'interrogations plus directes sur la planification urbaine. Elle apparaît dès lors davantage comme *un domaine éclectique d'études urbaines*.

Plus récemment encore, la recherche urbaine a inscrit la planification sous les traits

<sup>102</sup> Voir à cet égard le programme de recherche lancé en 2002 par le PUCA et la DATAR : « Planifier aujourd'hui ». Nous pouvons également citer le projet de recherche « Nouveaux dispositifs de planification territoriale et gouvernements urbains » conduit pour le compte de la région Rhône-Alpes par l'Institut d'Urbanisme de Lyon (2003-2005). Par ailleurs, deux programmes de recherche ont pour objet d'observer l'état et les tendances d'évolution de la planification urbaine dans plusieurs pays européens. L'ouvrage « Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie » publié en 2003 présente les résultats du premier programme de recherche conduit sous la responsabilité de G. Novarina. Ce programme associait des chercheurs des Instituts d'Urbanisme de Grenoble et de Lyon, du Dipartimento di Architettura e Pianificazione du Politecnico di Milano et du Dipartimento Interateneo Scienze del Territorio du Politecnico et de l'Università di Torino. Le programme de recherche « Entre stratégies territoriales et gouvernements urbains : quelle évolution pour la planification urbaine en Europe ? » lancé en 2005 est conduit conjointement par les Instituts d'Urbanisme de Lyon et de Grenoble pour le compte du PUCA et du ministère de l'Équipement. Ce programme met en valeur les tendances d'évolution de la planification urbaine dans cinq pays européens (France, Allemagne, Pays-Bas, Italie, Royaume-Uni).

de plusieurs *programmes interdisciplinaires* dont les perspectives comparatives introduisent des interrogations plus fondamentales sur le sens de son renouvellement.

Pour autant, nous ne pouvons pas considérer que la planification urbaine est un domaine scientifique autonome au sein de la recherche urbaine. Au terme de notre parcours sémantique et diachronique, seul le renforcement et le développement des trois modes de recomposition relevés précédemment peut la (ré)inscrire comme un domaine autonome. C'est dans cette perspective que se situe l'objet de notre recherche.

### 1.2.2. Le corpus de la recherche

---

Le corpus des travaux scientifiques sur lesquels nous nous appuyons renvoie principalement aux activités de conception et de mise en œuvre des schémas directeurs et des projet de territoire. Il s'agit en réalité de comprendre la logique dont la planification urbaine est investie dans le cadre d'une dynamique sociale.

Dans cette perspective, notre revue de littérature n'aborde pas les travaux de recherches relatifs à la genèse de la planification urbaine ni ceux focalisant sur sa définition. Une question que nous aurons à traiter est donc : dans quelle mesure et comment les chercheurs ont-ils analysé les schémas directeurs et les projets de territoire, qu'il s'agisse de leur élaboration (qui comprend aussi les travaux de prospective qui les accompagnent généralement), et de leur mise en œuvre ?

Nous soulignons également que nous privilégierons les recherches « sur » la planification et non « pour » la planification<sup>103</sup>. Seules les recherches qui ont analysé les schémas directeurs et les projets de territoire ou d'agglomération, leur production et leur gestion, seront évoquées dans notre revue de littérature. Nous n'aborderons donc pas les analyses qui ont été réalisées pour aider à leur conception et à leur mise en œuvre<sup>104</sup>.

Toutefois, si nous avons strictement restreint notre revue de littérature aux recherches sur les schémas directeurs et les projets de territoire ou d'agglomération, le corpus des travaux scientifiques sur lesquels nous appuyer eut été assez limité. Les SDAU et autres projets de territoire sont évoqués et parfois analysés comme des composantes des « politiques urbaines », notamment dans le cadre de recherches sur les

<sup>103</sup> Toutefois, la coupure entre « recherche pour » et « recherche sur » tend à se réduire. En effet, il semble que progressivement et surtout depuis les réformes récentes de l'Université, chercheurs et universitaires développent une activité d'expertise, qui est bien une forme de mobilisation des compétences scientifiques pour l'urbanisme, à défaut d'être toujours de l'ordre d'une recherche. Nous pouvons également noter que le début des années 1970 a constitué une période assez exceptionnelle d'articulation entre la recherche sur la planification urbaine et les pratiques politico-professionnelles, et qui a vu notamment la majorité des chercheurs conviés par l'Etat à un colloque destiné à rendre utilisables leurs travaux par l'administration (« Politique urbaine et planification des villes », Dieppe, avril 1974). Voir à cet égard, ASCHER F. (1995), *op. cit.*, pp. 6-9.

<sup>104</sup> D'ailleurs, seules les années 1970 et le début des années 2000, qui correspondent à la mise en œuvre des instruments de la planification urbaine, ont constitué un corpus de recherche appliquée, voire de recherche-développement pour les acteurs des villes et l'urbanisme. Ces recherches recoupent notamment les champs des « expérimentations », et plus récemment de « l'évaluation des politiques publiques ».

gouvernements urbains et les stratégies de développement urbain ou métropolitain. Nous avons donc élargi la collecte des recherches en intégrant dans notre corpus des travaux qui ne traitent qu'indirectement ou secondairement des schémas directeurs et des projets de territoire.

## 1.3. La planification au miroir de la recherche urbaine

Notre revue de littérature soulignera les apports respectifs des travaux scientifiques réalisés jusqu'à aujourd'hui mais aussi leurs limites dans l'analyse des processus de planification urbaine. La perspective diachronique est toujours notre fil conducteur pour rendre raison de la variabilité des cadres et genres de connaissance. Nous serons donc attentif aux glissements de sens susceptibles d'illustrer les tendances d'évolution de la planification urbaine.

Nous avons ainsi convenu de reclasser les recherches selon les quatre périodes précédemment décrites. Celles-ci ont nous semble-t-il des spécificités au regard de *trois domaines* : les politiques urbaines nationales, le contexte institutionnel de la recherche et le contexte scientifico-idéologique. Pour chaque période, nous reconstituerons les contenus des travaux scientifiques sollicités selon *trois grands axes*. Ils recouvrent les champs et les objets de la planification urbaine, les acteurs ainsi que les méthodes et les outils. Pour chacun de ces axes, nous expliciterons les apports mais aussi les lacunes des recherches.

Nous retrouverons notamment les moments de cristallisation et de dissémination du domainescientifique de la planification urbaine, ici vus à travers l'analyse de contenu d'un corpus de recherches « sur » la planification. Les degrés d'implication dans l'objet, et plus spécifiquement dans les trois axes que nous avons déterminés, sont variables suivant les périodes. Ils révèlent autant l'éclatement institutionnel, disciplinaire et paradigmatique du domaine scientifique de la planification que ses forces constitutives.

### **1.3.1. De la fin des années 1960 au milieu des années 1970 : des approches inscrites dans le contexte d'une croissance urbaine accélérée**

---

#### **1.3.1.1. Éléments de contexte**

Le débat scientifique sur la planification urbaine intervient alors que le développement urbain est officiellement marqué par le sceau de l'urgence. Il faut réserver des zones d'urbanisation prioritaire, prévoir des surfaces industrielles, programmer de grands équipements. Devant l'importance de la tâche, l'administration propose des cadres généraux de réflexion prévisionnelle et d'action car les collectivités locales lui paraissent manquer, en la circonstance, à la fois de volontarisme (gestion anticipée et cohérente de l'urbanisation) et de moyens. Leurs services techniques sont en effet peu développés et le

nombre important de communes limite leurs capacités à maîtriser globalement la croissance urbaine.

Face à l'urgence de la situation, la nécessité d'organiser le territoire procède par la mise en œuvre de procédures de planification *valables pour tout le territoire* recherchant l'exhaustivité (en articulant moyen et long terme, limites communales et périmètres d'agglomération) et une cohérence de principe entre objectifs et moyens (échéanciers de financement, prévisions démographiques et économiques). C'est sur ce premier principe que s'attache l'examen critique de la recherche urbaine.

Dans le même temps, cette démarche unifiée et tutélaire de la planification urbaine tente de faire participer les représentants de la population à l'effort de réflexion, car le champ d'action de l'administration s'inscrit clairement dans *le jeu des acteurs sociaux*. Cette forme d'ouverture sur la société civile est en revanche limitée : elle doit faciliter le consensus dans la vie politique et se référer à « l'intérêt général ». Ces injonctions sont le deuxième point sur lequel vont porter les critiques de la recherche urbaine. Elles dénonceront notamment le caractère largement contradictoire des processus de planification urbaine.

Trois moments clés semblent marquer les débats autour de cette double interrogation.

*Le premier* consiste dans la publication de deux numéros de la revue *Sociologie du travail* en 1969 et 1970, intitulés « Politique urbaine ». Ils posent de façon théorique les termes du débat.

*Le deuxième moment* est la tenue du colloque de Dieppe en 1974, intitulé « Politiques urbaine et planification des villes ». Organisé en même temps que la phase de préparation du 7<sup>ème</sup> Plan (1976-1980), il cherchait à exploiter les résultats de la recherche urbaine et à confronter ses résultats à l'opinion des fonctionnaires en charge de la planification urbaine.

Enfin, le colloque de Saint-Étienne-en-Dévoluy, intitulé « Prendre la ville, esquisse d'une histoire de l'urbanisme de l'Etat » marque *le troisième moment clé*, synonyme de retrait de la recherche des questionnements sur la planification urbaine. Elle classe finalement la planification parmi les outillages disciplinaires impossibles ou illusoire.

### **1.3.1.2. La planification urbaine entendue comme un processus de mise en œuvre de différents rapports de force**

Les deux articles de A. Cottereau<sup>105</sup> et celui de M. Castells<sup>106</sup> publiés dans la revue *Sociologie du travail* (1969-1970) ont joué un rôle important dans la formulation des questionnements. Ils dépassent en effet l'optique d'une planification qui engendrerait

---

<sup>105</sup> COTTEREAU A., « L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle », *Sociologie du travail*, n°4, 1969 ; et, surtout COTTEREAU A., « Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne : le mouvement municipal parisien », *Sociologie du travail*, n°4 et n°5, 1970, pp. 361-392.

<sup>106</sup> CASTELLS M., « Vers une théorie sociologique de la planification urbaine », *Sociologie du travail*, n°4, 1969, pp. 130-143.

seule le devenir urbain, et son symétrique critique qui en fait soit le « produit » du rapport des intérêts économiques à un moment donné, soit la réponse à des conflits qui seraient ainsi réglés.

Les deux auteurs analysent la planification urbaine à la fois comme développement de l'intervention municipale et comme anticipation sur la croissance économique par la programmation de logements et de zones industrielles. Ceci conduit à remettre en cause une double hypothèse de départ considérant le pouvoir local comme dominé par l'Etat central et l'organisation spatiale comme conséquence du développement des forces productives.

Pour A. Cottureau, la planification urbaine est clairement l'intervention de l'instance politique sur l'instance économique, pour faire face aux contradictions de l'urbanisation capitaliste. Mais il ne s'agit pas de n'importe quelle intervention. « Un premier type est possible, et a toujours été présent dans le stade capitaliste libéral, qui consiste seulement à assurer la reproduction du système économique en surdéterminant la prééminence directe des agents capitalistes dans les situations contradictoires. Par planification urbaine, on entend une intervention de l'instance politique sur l'instance économique en vue de dépasser certaines contradictions de l'urbanisation capitaliste, au moyen d'une collectivisation des objets-média urbains ». Il s'agissait de « former des effets utiles d'agglomération et de collectiviser leur répartition ».

Dans la période étudiée, A. Cottureau note que les contradictions des structures urbaines en tant que telles opposent, avant tout, des éléments de classes dominantes<sup>107</sup>. Il souligne dès lors : « d'un côté les agents dominants, en tant qu'acteurs urbains, ont des intérêts économiques immédiats contradictoires. D'un autre côté, en tant que classes dominantes, ils ont intérêt à un dépassement des contradictions de l'urbanisation pour mieux assurer la reproduction globale du système économique. Dès lors, poser la question des conditions de la planification urbaine, c'est se demander comment des agents économiques dominants qui tirent concurremment parti des structures économiques de la ville, peuvent cependant provoquer ou tout au moins permettre un changement de ces structures urbaines. C'est du même coup spécifier le rôle de l'instance politique ». Aussi, pour que la planification urbaine soit possible, « l'instance politique doit intervenir comme facteur d'organisation d'agents dominants [...]. La planification suppose des centres réels de pouvoir local [...]. Elle est facilitée par des mouvements sociaux urbains (on entend par là des mouvements qui articulent des contradictions urbaines avec des contradictions plus fondamentales de la formation sociale) ».

Les définitions de la planification urbaine que donnent M. Castells ne sont pas fondées sur les mêmes postulats. Son objectif de recherche est d'analyser la planification urbaine comme processus social, afin de dévoiler son efficacité sociale, de la relier à son efficacité technique, et de rendre compte, par là, de la logique propre de l'intervention de l'Etat sur les problèmes urbains. Pour lui, la planification est avant tout déterminée par les nécessités d'organisation des consommations collectives. Il note également que si sa

---

<sup>107</sup> C. Topalov développera par la suite une analyse voisine sur les rapports entre logement et foncier. TOPALOV C., « La politique foncière est-elle monopoliste ? », *La Nouvelle Critique*, n°78b, 1974.



fonction technique est souvent faible, elle continue néanmoins à se développer. Elle accomplit en effet une autre fonction sociale, étroitement liée aux intérêts sociaux et politiques qui sous-tendent les enjeux urbains.

### 1.3.1.3. La planification urbaine analysée comme la scène de la transformation d'ensemble des rapports socio-économiques

A l'initiative de la Mission de la recherche urbaine, installée au début des années 1970 au ministère de l'Équipement, le colloque de Dieppe (1974) réunit l'ensemble des chercheurs spécialistes de diverses sciences sociales engagés dans la recherche urbaine, et les responsables administratifs de l'urbanisme, fonctionnaires de l'administration centrale et des services extérieurs. La question générale du colloque est la suivante : « Les politiques urbaines sont-elles issues de la planification urbaine ? Ou encore plus modestement, les politiques urbaines sont-elles planifiables ? [...] et si oui, comment peut-on les planifier ? »<sup>108</sup>.

Les recherches présentées se partagent en cinq groupes. Seules celles en rapport avec notre objet de recherche seront abordées. Les deux premiers groupes sont plutôt des recherches « pour » la planification urbaine, ou tout au moins elles prennent ce statut lorsqu'elles sont commanditées directement par le ministère de l'Équipement et présentées dans ce cadre. Parmi celles-ci, nous pouvons citer les recherches sur *les rapports entre l'urbanisme et la stratégie des entreprises* (S. Magri, D. Cornuel, H. Coing, F. Godard, J. Lojkine, C. Bouchet), et *les liens entre les problèmes fonciers et les processus d'urbanisation* (C. Topalov, J. Chapoutot, J. Henrard, D. Combes, A. Simonet-Rofes, R. Peron).

Les autres travaux sont plus clairement des recherches « sur » la planification urbaine avec un premier groupe qui s'interroge sur *les effets et la signification de l'action normative et réglementaire au niveau urbain* (A.-H. Mesnard, F. d'Arcy, C. Mingasson, E. Preteceille, F. Lautier, B. Jobert), un second centré sur *l'analyse de l'évolution historique de la planification française* (P. Kukawka, F. Fourquet, A. Bruston, M. Castells, A. Cottreau, X. Gaullier), et un troisième groupe intitulé « *demande, exigences sociales et planification des villes* » (A. Huet, J. Ion, M. Marie, M. Paillard, F. Lugassy, J.-P. Worms et E. Raynaud).

### LES RECHERCHES SUR LES RAPPORTS ENTRE L'URBANISME ET LA STRATÉGIE DES ENTREPRISES

C. Bouchet s'interroge tout d'abord sur la politique urbaine, non comme le lieu d'affrontement entre des stratégies d'acteurs politiques souvent irrationnels, mais comme « la structuration sur une scène politique ayant une logique spécifique de fonctionnement, d'intérêts politiques et économiques socialement spécifiés, et leur expression dans des rapports de pouvoirs qui s'exercent dans une institution particulière : la commune »<sup>109</sup>.

C. Topalov montre, quant à lui, le rôle de la planification urbaine dans la formation des prix des terrains et dans la gestion des rapports entre propriétaires fonciers et

---

<sup>108</sup> ROUSSELOT M., « Intervention introductive », in COLLOQUE DE DIEPPE, *op. cit.*, p. 8

promoteurs immobiliers<sup>110</sup>. L'éventail des thèses avancées ici fait appel à différentes clés de lecture : la répartition du profit soit entre propriétaires et promoteurs, soit entre logeurs et industriels, ou encore entre petits commerçants et grands distributeurs se joue à travers la planification urbaine. Ensuite, la signification majeure de la planification se trouve dans la mobilisation et la reproduction d'une force de travail adaptée à la restructuration de l'industrie.

### **LA PLANIFICATION URBAINE COMPRISE COMME UN DISCOURS IDÉOLOGIQUE ET UN INSTRUMENT DE NÉGOCIATION**

Nous nous attarderons notamment sur les interventions de M. Castells et F. Godard car leurs approches ont influencé la plupart des travaux scientifiques sur la planification urbaine dans la première moitié des années 1970.

Leurs interventions présentent les résultats de leurs recherches sur Dunkerque<sup>111</sup>. Ils développent à cette occasion les thèses formulées dans la revue *Sociologie du Travail* (1969) et dans la *Question urbaine* (1972). Dunkerque illustre bien, de leur point de vue, le décalage entre la planification économique, qui permet à l'Etat d'organiser le développement du pôle industrialo-portuaire, et la planification urbaine qui tente d'organiser la sphère des consommations collectives. Ils montrent les limites de cette planification et expliquent alors sa permanence et son développement par les autres fonctions qu'elle assume, en particulier pour la gestion des intérêts sociaux et politiques qui sous-tendent les enjeux urbains. La planification urbaine apparaît donc aussi comme un discours idéologique et comme un instrument de négociation.

Pour eux, les plans et documents d'urbanisme (livres blancs, schémas d'aménagement, etc.) sont des « discours urbanistiques qui mettent en forme des décisions et des options ou propositions résultant du jeu politique et institutionnel à partir des intérêts sociaux en présence ». Ainsi, au lieu de partir de l'analyse des organes de la planification urbaine et de leurs projets, les auteurs ont effectué la démarche inverse. Ils ont analysé les principales interventions publiques sur les contradictions urbaines et politiques à Dunkerque et mis en relief les intérêts sociaux s'y exprimant.

L'analyse du contenu social des SDAU et du discours les accompagnant permet par ailleurs de détecter leur rationalité sociale et leur impact idéologique à l'intérieur du système de planification urbaine et de la scène politique locale. Selon M. Castells et F. Godard, les SDAU apparaissent comme « le moment idéologique d'un processus

---

<sup>109</sup> BOUCHET C., « Développement économique et gestion politique d'une ville moyenne », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 205-233.

<sup>110</sup> TOPALOV C., « Position du problème foncier », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 247-258.

<sup>111</sup> CASTELLS M., « Interventions de la planification urbaine dans une ville industrielle », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 731-762 ; CASTELLS M., *La question urbaine*, Paris, François Maspéro, 1972, 526 p. ; CASTELLS M., GODARD F., *Monopolville, Analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, Monton / La Haye, 1974, 496 p. ; GODARD F., « Intervention de l'Etat et stratégie des grandes entreprises », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 141-156.

politique, et non comme le point de départ de l'action ou guide d'action. [...] Ce moment idéologique est celui du brouillage idéologique (le plan masque les divers intérêts de classe) ou de légitimation-régulation de certaines options déjà prises ailleurs. [...] Instrument idéologique de négociation, les schémas d'aménagement ne fonctionnent que parallèlement aux circuits institutionnels qui contrôlent le processus de production des moyens de production et des moyens de consommation. [...] Les SDAU donnent aux projets particuliers une double qualité : d'une part, ceux-ci deviennent des solutions techniques rationnelles, « raisonnables », aux problèmes posés ; d'autre part, ils organisent (apparemment) la convergence des différents groupes sociaux et des fonctions urbaines dans un ensemble cohérent ».

Ces postulats sont en revanche assortis d'une précision importante : « cet accord et ce compromis sont possibles parce qu'ils se font entre des intérêts en fin de compte conciliables ; ou encore, si la planification est un processus de négociation, cela ne va pas sans dire que l'on peut tout négocier. On négocie uniquement les thèmes et les options qui, dans une conjoncture historique donnée, ne contredisent pas fondamentalement les intérêts structurellement dominants. [...] Une telle situation tient à l'insertion de la planification dans l'Appareil d'Etat avec sa soumission conséquente aux lois sociales qui régissent cet appareil ».

La capacité d'intermédiation de la planification urbaine provient selon M. Castells et F. Godard de la possibilité d'harmoniser dans un tableau d'ensemble, relativement cohérent, les différentes interventions correctives et régulatrices de l'Appareil d'Etat, « là où la logique dominante pousse trop loin les contradictions au point de dérégler les processus de reproduction de la force de travail et des rapports sociaux ». Or, pour qu'une telle médiation ait lieu efficacement, sans qu'en dernière analyse, la logique structurelle dominante puisse être transformée, « il faut en quelque sorte que « les dés du jeu soient pipés », c'est-à-dire que l'organisation même du processus de négociation soit faite de telle façon qu'une fois les divers intérêts exprimés, en dernier lieu force reste à la loi... ». Cet effet semble être obtenu par plusieurs mécanismes qui vont du contrôle politique direct à la hiérarchie administrative et aux critères d'attributions budgétaires.

Pour M. Castells et F. Godard, l'aptitude de l'urbanisme à être un cadre de négociation sociale conditionné et institutionnalisé explique l'acharnement des différentes tendances politiques à s'emparer des organismes de planification, qui deviennent ainsi « non seulement des instruments politiques mais *des enjeux politiques eux-mêmes* ». Dès lors, l'incapacité, si souvent décriée, des institutions de planification urbaine à « maîtriser la croissance » et à aménager les contradictions de la consommation collective ne serait que l'envers d'un processus dont la véritable signification réside « dans les effets idéologiques et politiques de la planification urbaine sur les contradictions urbaines et les rapports sociaux ».

Tout en confirmant la validité d'une telle perspective pour certaines grandes métropoles françaises, certains auteurs<sup>112</sup> comme J. Lojkine privilégient dans leurs recherches l'étude des pratiques financières réelles et leurs « effets sociaux réels » au détriment des discours et des déclarations d'intention et donc, dans une large mesure des documents liés à la planification urbaine. Ils insistent en effet sur la constante distorsion entre planification et pratique. Ils amendent de fait largement la thèse de la planification

urbaine comme lieu de négociation entre les classes dominantes, et considèrent qu'il y a complète subordination de la politique locale par rapport aux options du pouvoir central.

### **LES RECHERCHES SUR LES EFFETS DE L'ACTION NORMATIVE ET RÉGLEMENTAIRE AU NIVEAU URBAIN**

Pour P. Veltz, « le contenu social du SDAU ne saurait s'épuiser dans la forme d'un outil (ce que le SDAU paraît être de par sa présentation : un document d'urbanisme, de « planification », voire de « programmation »), ni dans les débats d'idées ou les conflits de volonté de quelques sujets-décideurs, dont il serait la tribune, mais qu'il ne se comprend qu'à travers une trame complexe de rapports (et notamment entre niveau politique et économique), dont l'existence est fondamentalement indépendante de la conscience qu'en ont ceux-là mêmes qui en sont les supports »<sup>113</sup>.

E. Preteceille révèle que la planification urbaine peut être assimilée à « une socialisation étatique des processus d'appropriation de l'espace visant à la reproduction élargie des effets utiles d'agglomération »<sup>114</sup>. Selon C. Topalov et P. Veltz, il serait également fallacieux de considérer la planification urbaine comme un processus qui s'écarterait exceptionnellement ou accidentellement de la norme qui le régit ou comme « un dispositif dirigiste qui comporte des moments de relâchement libéral ». Structurellement « monopoliste », la planification est essentiellement dérogoire pour les grands investisseurs, et ne l'est que très exceptionnellement pour les petits propriétaires.

#### **1.3.1.4. Apports et limites des recherches des années 1970**

Les propos que nous présentons ici ont pour objectif de construire notre propre cadre théorique. Ils nous permettent d'opérer des choix conceptuels adaptés à notre objet de recherche portant sur les ruptures et les continuités entre le schéma et le projet. Nous rappelons également que les apports et les limites des travaux scientifiques présentés ici portent essentiellement sur les trois axes de questionnements que nous avons précédemment définis : les *champs* et les *objets* de la planification, les *acteurs*, ainsi que les *méthodes* et les *outils*.

Un des apports majeurs des recherches des années 1970, et notamment des recherches en sociologie urbaine, est d'avoir souligné *le caractère politique* du processus

<sup>112</sup> Voir en particulier : LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972*, Paris, Copedith, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, 1973, 373 p. ; LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972*, Paris, Copedith, Centre d'Etude des Mouvements sociaux, 1974, 373 p. ; GODARD F., CASTELLS M., DELAYRE H., DESSANE C., O'CALLAGHAN C., *La rénovation urbaine à Paris : structure urbaine et logique de classe*, 3 vol., Paris, éd. Mouton / La Haye, 1971 ; COTTEREAU A., « Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne », *Sociologie du Travail*, n°4 et n°5, 1970, pp. 361-392 ; ainsi que les numéros spéciaux de *Sociologie du Travail (1969 et 1970)* cités au début de notre chapitre.

<sup>113</sup> VELTZ P., « Rapport sur le texte de C. MINGASSON », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 531-557.

<sup>114</sup> PRETECEILLE E., « Eléments pour une analyse de la planification urbaine », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 559-577.

de planification et l'intervention du politique sur l'instance économique. Elles ont par ailleurs insisté sur le fait que la planification était *un lieu de négociation et d'expression des conflits sociaux*. Dès lors, le contenu, les usages et les effets éventuels de la planification, ne sont compréhensibles que si nous les référons aux intérêts et actions des différents groupes sociaux et professionnels.

Parmi ces recherches, l'approche de M. Castells est particulièrement importante et novatrice car elle saisit la planification urbaine comme un processus social « afin de dévoiler son efficacité sociale, de la relier à son efficacité technique, et de rendre compte, par là, de la logique propre de l'intervention de l'Etat en ce qui concerne les problèmes urbains »<sup>115</sup>. Selon M. Castells, « si la planification urbaine n'a pas grande influence sur le contrôle technique et national du développement urbain, elle a, par contre des effets extrêmement importants sur la trame des rapports sociaux qui sont à la base des orientations de ce développement. Ces effets se placent essentiellement à deux niveaux. D'une part sur *le plan idéologique* de la rationalisation-légitimation d'intérêts sociaux, en particulier à travers les documents d'urbanisme ; d'autre part, sur *le plan politique* en tant qu'instrument privilégié de négociations et de médiation que chacun des groupes en présence essaie de s'approprier pour se parer d'une neutralité sociale et technique, cela bien sûr, sans que les planificateurs eux-mêmes puissent y changer quoi que ce soit »<sup>116</sup>

En revanche, cette grille de lecture est difficilement utilisable pour aborder le sens du renouveau actuel de la planification urbaine. Elle se réfère en effet fondamentalement au contexte socio-politique, économique et administratif de la fin des années 1960 et du début des années 1970 ; ce qui en définit tout à la fois la pertinence du moment et les limites. Des inflexions sont dès lors nécessaires, du fait de la transformation de la conjoncture et du bilan que nous dressons des lacunes de ces travaux scientifiques.

La plupart des recherches ont tout d'abord abordé les principaux documents de planification urbaine en fonction d'orientations thématiques concernant soit le perfectionnement des techniques de planification, soit la dynamique des formations sociales locales. La recherche urbaine a eu d'autant plus de difficultés à échapper à cette double réduction, que celle-ci était suggérée par les découpages thématiques des appels d'offre et orientations de programme<sup>117</sup>.

Ensuite, de nombreux travaux scientifiques mettent en exergue une critique largement économique de la planification urbaine. Cette posture de recherche répond notamment à

<sup>115</sup> CASTELLS M., « Interventions de la planification urbaine dans une ville industrielle », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 731-762.

<sup>116</sup> CASTELLS M., « Interventions de la planification urbaine dans une ville industrielle », in COLLOQUE de DIEPPE, *op. cit.*, pp. 731-762.

<sup>117</sup> L'expression archétypale en est donnée lors de l'action concertée « Urbanisation » de 1970, où chaque axe de travail porte soit sur le perfectionnement technique des outils de planification, soit sur la meilleure connaissance des réactions de la population. Cette dichotomie ne favorise guère les approches reliant ces différents aspects malgré la volonté de l'administration de dépasser les limites techniques par un perfectionnement de la technique et de repousser sans cesse les marges de la logique administrative.

l'économisme des priorités officielles de l'époque. Mais, paradoxalement, les analyses qui portent sur le *fonctionnalisme* de l'action administrative en sont elles-mêmes fortement imprégnées. L'administration commanditaire a d'ailleurs orienté la recherche contractuelle en ce sens. Ainsi, en voulant intégrer les pratiques administratives dans une analyse des transformations des rapports sociaux, tout en distinguant le social et l'urbain, l'administration s'est appuyée sur une approche systémique qui a favorisé des acceptions mécanistes et fonctionnalistes des rapports sociaux <sup>118</sup>. Le fétichisme à l'égard de l'infrastructure économique a d'ailleurs conduit à développer des schémas et à trouver des cas-limites (tels que Dunkerque et Reims <sup>119</sup>) pour étayer une conception fonctionnaliste de la ville comme machine à produire, et de l'Etat comme expression sans partage des intérêts de la grande industrie monopoliste et du capital financier.

Par ailleurs, la place importante donnée dans les recherches urbaines à une conception assez réductrice de l'approche marxiste a contribué à opposer de manière caricaturale discours et pratique. Cette opposition souvent élevée en postulat a en réalité marginalisé l'analyse du discours administratif au nom de ce qu'il était un « masque » (dissimulation des intérêts et des stratégies de domination derrière l'unanimité de façade). Or il contenait de nombreuses significations sociales.

Les problématiques marxistes des conflits et de la domination, à travers la planification urbaine, ont également occulté le rôle des acteurs individuels et les spécificités des instances politiques locales. En interprétant la planification comme un acte de domination d'une classe sociale ou d'un groupe sur l'autre, les problématiques marxistes ont réduit l'Etat et ses politiques à un instrument de pouvoir et de répression contrôlé par la minorité de ces acteurs puissants, de même qu'elles ont restreint les différents groupes sociaux à des groupes homogènes dont les membres étaient motivés par des intérêts identiques. Or, la réalité sociale et politique apporte plutôt la preuve du contraire : au sein même des groupes sociaux, il existe des rapports de force de nature compétitive.

Enfin, la plupart des travaux scientifiques des années 1970 ont privilégié l'analyse du contenu social des schémas de planification et leur impact idéologique sur la scène politique locale au détriment des modes de faire et des problèmes de praxis publique.

Pour J.-P. Gaudin et B. Barraqué, l'analyse des *techniques* de la planification urbaine doit en effet avancer sur ses deux pieds : « critique des conceptions implicites contenues dans la « neutralité » technique, mais toujours référée aux rapports sociaux en transformation et en-jeu ; et critique des rapports sociaux qui, au regard de la planification urbaine, se doivent d'être localisés, différenciés face aux codifications nationales uniformes » <sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Voir à cet égard, GAUDIN J.-P., BARRAQUE B., *Attentes administratives et développement de la recherche contractuelle, rapport pour la DGRST*, 1980.

<sup>119</sup> Pour Dunkerque, voir notamment CASTELLS M., GODARD F., *op. cit.*, 1974 ; Pour Reims, voir DUHARCOURT P. *et alii*, *Développement du capitalisme, politique urbaine et habitat ouvrier : l'exemple de l'agglomération de Reims, de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, Reims, UER de Droit et de Sciences Economiques, 1977, 358 p.

### **1.3.2. De la fin des années 1970 à la fin des années 1980, le glissement de la recherche urbaine vers l'analyse des politiques urbaines**

---

Cette période ne présente pas un corpus consistant de recherches traitant des schémas directeurs, et plus largement de la planification urbaine<sup>121</sup>. Nous nous y attarderons cependant car le recours aux approches théoriques de la *sociologie des organisations* pour analyser les moyens et les mécanismes de la planification urbaine a permis selon nous de formuler un nouveau référentiel de recherche.

#### **1.3.2.1. Eléments de contexte**

A partir du milieu des années 1970, la recherche sur la planification urbaine amorce plusieurs évolutions. Ebranlée par l'effondrement des référentiels marxistes et structuralistes<sup>122</sup>, la recherche urbaine s'oriente vers l'objet « local », analyse les rites de la vie quotidienne, et poursuit l'examen de la décentralisation et des transformations des relations entre l'Etat et les collectivités locales. Dans le même temps, les SDAU ne semblent plus d'actualité.

Déjà difficiles à concevoir, et surtout à faire approuver, ils perdent de leur intérêt dans un contexte marqué par la récession économique et urbaine, et par le poids déterminant pris par l'urbanisme opérationnel (Zones d'Aménagement Concerté, Opération Publique d'Amélioration de l'Habitat, etc.). L'Etat, qui a engagé un processus de décentralisation, élabore par ailleurs de nouveaux dispositifs pour gérer ses relations avec les collectivités

<sup>120</sup> GAUDIN J.-P., BARRAQUE B. (1980), *op. cit.*, p. 29.

<sup>121</sup> Parmi les recherches qui continuent à s'intéresser à la planification urbaine, nous pouvons citer celles qui abordent les problématiques *du pouvoir local* et *du changement social*. Elles traitent de la planification urbaine dès lors qu'elles analysent la question de la coopération intercommunale. (Voir à cet égard, ANDAN O., OZAN A., THIBAUT A., « Consommation d'espace et pouvoir local », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°10-11, 1981 ; POCHÉ B., ROUSIER N., *La grande région urbaine, un enjeu de la politique d'aménagement ou l'espace économique introuvable. L'expérience de la région urbaine de Lyon (1973-1980)*, Grenoble, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 1981, 190 p. ; LASSALE P., *Quelques aspects de la place des SDAU dans la planification*, Paris, STU, 1982, 68 p). Les recherches en économie urbaine et régionale sont également fortement connectées au champ de la planification territoriale mais elles ne l'abordent que marginalement, tout comme les rares travaux sur la question de la participation des habitants et des usagers. Nous pouvons notamment citer DERYCKE P.-H., *Economie et planification urbaine*, Volume 1. : « L'espace urbain », Paris, PUF, 1979, 412 p. ; Volume 2 « Théorie et modèles », Paris, PUF, 1982, 406 p.

<sup>122</sup> A peine deux ans après le colloque de Dieppe, la mission de la recherche urbaine organise un nouveau colloque sur la planification urbaine, intitulé « Prendre la ville ». Mais son orientation est bien différente du précédent. Il privilégie en effet la confrontation entre les courants marxistes de la sociologie urbaine qui avaient dominé le colloque de Dieppe, et des chercheurs qui critiquent ces approches et privilégient les analyses en termes de pouvoir, de domination et de désir. Les hauts fonctionnaires praticiens de l'urbanisme ne sont d'ailleurs pas conviés pour participer aux débats. Voir à cet égard, Actes du colloque de Saint-Etienne en Devolluy sur la planification urbaine, *Prendre la ville, esquisse d'une histoire de l'urbanisme d'état*, Paris, éd. Anthropos, 1977, 484 p.

locales. Avec les contrats « villes moyennes », il abandonne progressivement le système des subventions et le remplace par un contrat global avec les collectivités locales, négocié sur des objectifs. De fait, la scène politique ou le lieu de négociation que constituait le SDAU sont progressivement désaffectés.

A cela s'ajoutent dès le milieu des années 1980, le redémarrage de l'activité économique et la reprise de l'urbanisation dans les grandes agglomérations urbaines. Les collectivités locales et leurs élus « managers » tentent dès lors de favoriser tous les moyens susceptibles d'améliorer leur position dans la concurrence interurbaine, soit à l'échelle de leur agglomération, soit à l'échelle nationale voire internationale. Ces éléments ne sont évidemment pas favorables à la planification urbaine et encouragent plutôt la multiplication des modifications apportées aux POS et le recours de plus en plus systématique à la procédure de la ZAC.

Dans un tel contexte, la recherche urbaine s'oriente progressivement vers l'analyse des politiques urbaines. Ce glissement des chercheurs sur les politiques urbaines est, nous semble-t-il, fortement influencé par l'approche des politiques publiques. Sous le couvert de la modernisation de l'administration, *la théorie de l'acteur* et des élus « managers », dans le sens de la valorisation de leur capacité d'action, est par la suite dominante. Les raisons sont à rechercher dans l'engouement pour l'initiative individuelle, les idées libérales, l'attraction du marché et la concurrence, et le fractionnement du champ social.

### 1.3.2.2. La remise en cause des modèles d'interprétation marxistes

*Dès le milieu des années 1970, des approches différentes de la planification urbaine remettent en cause les interprétations théoriques de la période précédente. La plupart s'inscrivent dans un courant de critique radicale à la fois de certaines formes de la recherche savante et des logiques de pouvoir. S'agissant de la planification urbaine, c'est en premier lieu l'analyse des pouvoirs d'Etat qui est contestée.*

D'autres approches, comme celles de P. Veltz sur les POS et la politique urbaine à Dunkerque<sup>123</sup> sont intéressantes car elles montrent que la LOF de 1967 n'introduit pas des ambitions et des dispositifs si nouveaux que l'on a voulu faire croire<sup>124</sup>. Elles relativisent ainsi les interrogations sur la planification urbaine ou les déplacent sur d'autres champs.

P. Veltz donne ainsi la priorité à l'étude des modes de faire et des divers groupes d'acteurs qui participent à la mise en œuvre des schémas de planification. Il propose notamment de réintroduire l'étude des logiques d'acteurs en les replaçant à la fois dans leur contexte « structurel » et dans les théories de la sociologie des organisations qui ont été marginalisées du champ d'analyse marxiste. Ce type d'approche anticipe en réalité le vaste courant d'études d'isolats locaux de taille réduite et le renouveau de l'intérêt pour les récits de vie (comme champ de cette « micro-physique du pouvoir »<sup>125</sup>) et l'analyse

---

<sup>123</sup> VELTZ P., *Les POS : 1. Le droit et les logiques nationales*, Paris, Copedith, 1975, 214 p. ; VELTZ P., *La politique urbaine à Dunkerque, 1970 à 1977*, Paris, Bature, 1977, 239 p. ; VELTZ P., *Histoire d'une réforme ambiguë. Les plans d'occupation des Sols*, Paris, CRU, 1979, 214 p.



des différents groupes d'individus ; phénomènes qui vont s'amplifier au tournant des années 1970-1980.

### 1.3.2.3. Des approches focalisées sur le « local »

A une critique des logiques étatiques qui tentent de normaliser les pratiques locales, s'articule aussi le développement d'une série de recherches qui analysent les difficultés de la mise en œuvre de la planification urbaine à partir de l'irréductibilité du « local ». Le colloque organisé

en mai 1975 par L. Sfez et intitulé « L'objet local » souligne notamment que « la théorie classique de la représentation qui reposait sur les trois postulats de la décision gouvernante répondant aux besoins des gouvernés, grâce à un bon système de communication reliant les gouvernés aux gouvernants, les représentés aux représentants, s'effondre aujourd'hui. On ne croit plus à la décision, acte linéaire, rationnel et libre ».

Sous une autre forme, J.-P. Alduy et M. Dagnaud<sup>126</sup> expliquent également comment le poids de la société locale a pu entraver les innovations portées par des services étatiques novateurs en région parisienne. Leurs travaux demeurent une illustration de la problématique de la planification, telle qu'elle se proposait de moderniser la France en maîtrisant d'une façon globale et rationnelle le développement, programmé dans le long terme, des infrastructures nécessaires à la croissance économique, ainsi que l'extension et l'amélioration du cadre de vie.

P. Calame découvre, quant à lui, deux choses en même temps, lorsqu'il constate l'existence d'un « décalage considérable entre le document d'urbanisme et la réalité économique, politique, et sociale de la production des villes »<sup>127</sup>. Les procédures administratives, élaborées sur le plan national et faites essentiellement pour la Région parisienne, ne tiennent pas compte, d'une part, de la diversité des contextes locaux et escamotent, d'autre part, les différences de par leur caractère normatif. « Elles mutilent

<sup>124</sup> P. Veltz remet en cause « l'extraordinaire plasticité des procédures planificatrices » d'H. Coing et R. Bercoff-Ferry, et récuse comme « inopportune » l'appellation même de « Monopolville » de M. Castells et F. Godard. Le contraste entre la souplesse des formes particulières de l'activité institutionnelle et l'inertie des trames lourdes incite l'auteur à se demander si, malgré la solennité et la volonté globalisante dont se parent les procédures de planification, les analyses n'en restent pas à un niveau superficiel et quelque peu illusoire du fonctionnement étatique. L'analyse des conditions d'élaboration des POS apporte par ailleurs de nouveaux éclairages. Si, d'un côté, elle dénonce à nouveau les formalismes institutionnels et les diverses interprétations sociales qui se dissimulent derrière la rigidité des procédures planificatrices, elle met aussi en exergue les éléments de continuité qui structurent le champ institutionnel et renforce les interrogations déjà posées sur l'ampleur réelle des mutations globales postulées par les deux monographies de 1973. Voir notamment, COING H., BERCOFF-FERRY R., *La planification urbaine à Dunkerque. Les éléments du dossier*, Trappes, Bature, 1973, 120 p.

<sup>125</sup> AMIOT M., *op. cit.*, p. 239.

<sup>126</sup> ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *La 5<sup>ème</sup> République et l'aménagement de la région de Paris*, Paris, IAURIF, Paris, 5 vol., 1977 et 1978, 319 p., 52 p., 447 p., 65 p., 225 p.

<sup>127</sup> CALAME P., « De la théorie à la pratique quotidienne de l'aménagement », *Annales de la recherche urbaine*, n°3, 1979.

ainsi une réalité différenciée en la forçant à s'adapter à des catégories qui ne sont pas faites pour elle ».

C'est aussi le local qui est au cœur des réflexions de M. Marie et J. Viard lorsqu'ils analysent les heurts entre la rationalité planificatrice centrale et les spécificités locales<sup>128</sup>. La logique majeure qui est celle de l'urbanisation, de la gestion prévisionnelle, et de la règle de construction « n'a d'impact sur la réalité paysanne qu'après un long processus de réinterprétation, propre et singulier à chaque commune. [...] Le POS est le produit de l'articulation entre l'Etat et la communauté rurale ». Leur recherche montre ainsi la diversité avec laquelle une règle uniforme peut être interprétée par rapport aux groupes composant les différentes communautés.

### 1.3.2.4. La problématique de l'acteur et la théorie des organisations

Les approches développées par les tenants de la sociologie des organisations<sup>129</sup> s'opposent en tous points aux modèles d'interprétation marxistes. Pour ces auteurs, il ne s'agit pas de prendre position dans le débat qui « oppose l'aménagement pratiqué comme un problème de technique et de savoir-faire à l'aménagement pratiqué comme mouvement politique, comme lieu d'affrontement entre les idéologies, les intérêts ou les projets des classes sociales »<sup>130</sup>. Il s'agit plutôt de donner la priorité à l'étude des moyens et des mécanismes considérés comme largement autonomes par rapport au contenu social qu'ils véhiculent. Ces mécanismes sont capables, selon eux, de susciter une dynamique propre qui peut infléchir *l'issue finale du processus de planification* (dans le cadre des limites du système).

Cette approche minore l'étude du changement dans les attitudes et les valeurs, au profit de l'analyse du changement dans les modes d'organisation, qui caractérisent le « style d'action » fondamental d'une société. Si M. Crozier constate comme d'autres auteurs, notamment marxistes, un changement manifeste dans l'environnement technique et économique, il insiste sur la lenteur de sa diffusion dans les modes d'organisation à la française, qui restent très inadaptés à leur environnement. L'analyse des rapports de pouvoir entre corps à l'intérieur de l'administration permet ainsi de comprendre comment ils imposent leur logique à la politique urbaine envisagée par les fonctionnaires. Selon M. Crozier, la politique urbaine est ainsi profondément conditionnée par des rivalités corporatives inhérentes aux exigences intra-organisationnelles.

<sup>128</sup> MARIE M., VIARD J., *La campagne inventée - ou ce qu'il advient des rapports entre les paysans, leurs communautés et l'environnement urbain dans quatre villages d'un pays de moyenne Provence*, La Paradou, éd. Actes-Sud, 1977, 239 p.

<sup>129</sup> Voir notamment CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963 (réed. 1971), 384 p. ; THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, éd. d'Organisation, 1973, 279 p. ; FRIEDBERG E., *L'Etat et l'industrie en France*, Rapport d'enquête ronéotypé, Paris, CSO-CORDES, 1976 ; GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p. ; WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°8, 1966, pp. 249-276.

<sup>130</sup> THOENIG J.-C., FRIEDBERG E., « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, n°4, 1969.

### 1.3.2.5. Apports et limites de la sociologie des organisations et de la théorie de l'acteur

Les approches *croziériennes* sont intéressantes pour construire notre cadre théorique car elles ont minoré les questionnements qui étaient principalement centrés sur les fins de la planification urbaine, au profit de l'analyse des *moyens* et des *mécanismes* mis en oeuvre par des groupes divers. *La théorie de l'acteur* est en réalité une interprétation systémique de l'action collective, c'est-à-dire de l'action organisée. A une conception rationaliste, positiviste du fonctionnement des organisations sociales prônée par la planification urbaine, elle oppose le jeu toujours contingent, aux résultats forcément incertains, des acteurs individuels dans leur coopération forcée. Ainsi résumée de façon lapidaire, la théorie de l'acteur se fonde sur *trois postulats* : l'action comme convergence socialement construite des libres choix des individus ; le pouvoir comme expression de l'interaction des hommes, échappant à toute appropriation totale ; le changement comme transformation, innovante et inéluctable à un moment donné, d'un système d'action.

En revanche, les approches théoriques de *la sociologie des organisations* négligent la problématique des conflits sociaux et de la domination, qui était au cœur des analyses marxistes. Elles privilégient en effet la toute puissance de l'acteur, de l'organisation et de quelques secteurs privés aux dépens de l'institutionnalisation et des symboliques politiques. Ce glissement des chercheurs vers l'analyse des politiques urbaines a été par la suite fortement influencé par l'approche des *politiques publiques*. Or, si elle a pu servir de « boîte à outils » pour les politiques locales ou urbaines, elle a surtout ignoré le « local » au profit de l'analyse des groupes de pression ou d'intérêt à l'échelon national <sup>131</sup>

### 1.3.3. Les années 1990 ou le retour des questionnements directs de la recherche urbaine sur la planification

---

Bien que les travaux scientifiques publiés dans les années 1990 ne témoignent pas d'un renouvellement problématique et théorique particulier, la plupart insistent sur l'émergence d'approches nouvelles de la planification urbaine <sup>132</sup>. Les chercheurs la qualifie d'ailleurs de planification *stratégique* <sup>133</sup>. Elle s'apparente davantage à un *management public urbain*, qui essaie de faire partager aux acteurs locaux un projet d'avenir commun.

La mise en oeuvre de ce projet privilégie notamment des méthodes de décision et de gestion largement empruntées au management des entreprises, et des modes de réalisation associant de façon approfondie et en partie renouvelée des acteurs publics et privés.

Plusieurs articles et programmes de recherche soulignent le glissement de l'aménagement du territoire de la rationalité *substantielle* à une rationalité *procédurale* <sup>134</sup>.

<sup>131</sup> BIAREZ S., note de réflexion non titrée, in ASCHER F. (1995), *op. cit.*, p. 53.

<sup>132</sup> Voir à cet égard, Les Annales de la Recherche Urbaine, *La planification urbaine et ses doubles*, n°51, juillet 1991.

Dans ce contexte, les problématiques sur la planification urbaine sont en réalité assez cadrées par les questionnements en termes de *contrats*, *conventions* et *gouvernance*. Ces concepts développés dans plusieurs disciplines permettent des approches conjointes des politologues, des sociologues, voire des économistes.

Nous étudierons principalement deux articles de J.-G. Padioleau et R. Demesteere<sup>135</sup> et nous aborderons brièvement l'ouvrage dirigé par A. Motte<sup>136</sup>. La planification urbaine n'est pas véritablement au cœur de leurs approches, mais elle est traitée, soit par le biais de problèmes sectoriels (politique de la ville, développement économique, environnement), soit par des questionnements sur les institutions d'agglomération et les rapports entre les différents pouvoirs publics. En outre, ces approches reflètent bien les idées et concepts (comme la « régulation » et la « gouvernance ») qui sont développés dans plusieurs disciplines depuis un peu plus d'une dizaine d'années.

### 1.3.3.1. La planification urbaine entendue comme une « action publique »

L'intérêt des travaux de J.-G. Padioleau et R. Demesteere réside pour nous dans leur approche de la planification urbaine qu'ils analysent comme une *action publique*. Nous reprendrons en partie la pertinence heuristique de leur approche pour construire notre propre cadre théorique.

Le recours à la notion d'*action publique* permet tout d'abord de décomposer la planification urbaine en différentes étapes. Cette grille de lecture déstructure ce qui

<sup>133</sup> La mise en œuvre d'une planification urbaine dite *stratégique* consiste à augmenter les capacités stratégiques de l'acteur-ville et à les déployer consciemment. Les démarches stratégiques emploient par conséquent des outils et des procédures scientifiques et techniques avec l'intention d'améliorer l'efficacité, ou mieux les performances, de l'action publique pour en souligner les dimensions symboliques et de mise en scène. A la manière d'une entreprise, la ville s'apparente dès lors à une organisation, à un instrument pour atteindre des buts. Un tel dessein nécessite que la ville excelle dans ses activités de *management*. Cette représentation instrumentale ne correspond pas simplement à des images, elle recouvre aussi des pratiques, des activités de perception, de connaissance, d'action dans lesquelles des acteurs sociaux investissent des intérêts et des stratégies. Les idées d'instrument, d'entreprise ou d'efficacité rendent possibles, désirables, voire même inéluctables selon J.-G. Padioleau, l'emploi de méthodes managériales.

<sup>134</sup> Voir notamment ASCHER F., « Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique », in *Métropolis 1990*, 3<sup>ème</sup> congrès de l'association mondiale des grandes métropoles, Melbourne, 15-19 octobre 1990, Paris, Métropolis, 1990, pp. 331-336 ; PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R., « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « La planification urbaine et ses doubles », n°51, juillet 1991, pp. 7-20. Les commandes de recherche lancées en 1993 n'interrogent pas directement la planification urbaine, mais elles proposent un questionnement sur les formes d'évolution du gouvernement des villes (le PIR-Villes du CNRS) et sur l'intervention de la « puissance publique dans les processus de production urbaine » (Plan Urbain).

<sup>135</sup> PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R. (1991), *op. cit.* ; PADIOLEAU J.-G., « L'action publique : du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°22-23, juin 1993, pp. 89-96.

<sup>136</sup> MOTTE A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Aix-en-Provence, éd. Juris-Service, 1995, 272 p.

apparaît comme trop cristallisé sous le terme de planification urbaine et rend plus aisée la conduite d'une analyse diachronique du processus de planification. Les deux auteurs distinguent notamment *plusieurs phases* dans les processus de planification : l'organisation de la démarche stratégique, la radiographie de l'environnement, la sélection des problèmes clés, la formulation des missions, l'analyse interne et externe, les définitions des objectifs et des stratégies, le plan d'action<sup>137</sup>, la mise en œuvre, et le contrôle-évaluation<sup>138</sup>.

Ensuite, le modèle de l'action publique définit *les acteurs* comme des individus et des *groupes pluriels agissants*. Il postule que le contenu et les caractéristiques institutionnelles de toutes actions publiques résultent d'*interactions* entre les autorités publiques et les groupes sociaux qui supportent et/ou qui causent le problème collectif à résoudre. Ces acteurs enregistrent, élaborent et transforment sans cesse les données présentes dans un contexte d'action ; des rationalités multiples et hétérogènes orientent leur conduite.

Par ailleurs, J.-G. Padioleau et R. Demesteere observent que les consensus entre les partenaires de l'action publique ne sont pas donnés mais à faire, en activant les solidarités d'intérêts et de sentiments (valeurs, idéologies, etc.). Si dans le modèle *classique* de la planification, les solutions s'imposent par la force irrésistible de l'évidence, « le rapport social fondamental sur lequel repose le modèle *interactionniste* est celui de l'influence ». Une telle problématique nécessite de créer des situations d'échange et d'apprentissage favorables à la mise au point de positions communes. Les stratégies ne s'apparentent donc pas à des plans d'action précis, mais définissent des configurations globales agencant les missions, les objectifs et les ressources.

Selon le concept d'action publique, la planification *stratégique* propose « des marchés et des contrats » comme modes de coordination des politiques urbaines, alors que la planification *classique* privilégiait l'action hiérarchique et la direction publique de l'action urbaine à l'aide de plans, de documents, de règlements et de crédits. La planification *stratégique* sélectionne quant à elle des objectifs et des projets sur lesquels il s'agit de faire converger des financements d'origine publique ou privée. Elle promeut ainsi l'idée de partenariat public-privé. Du reste, la théorisation du partenariat se développe en mettant en valeur les bénéfices réciproques.

Cette mobilisation implique également des *alliances* entre la société civile et les pouvoirs publics. Les recherches de J.-G. Padioleau et R. Demesteere reflètent bien l'ensemble des transformations des systèmes de gestion publique et de régulation. Elles proposent en effet une vision plus « managériale » du pouvoir local et présentent la planification urbaine comme une scène de négociation restreinte à un groupe de

---

<sup>137</sup> Ce plan concrétise et détaille les options stratégiques retenues en allouant les ressources nécessaires (personnels, budget). La mise en œuvre d'une planification stratégique lie étroitement celles-ci avec le cycle budgétaire.

<sup>138</sup> Cette palette d'actions suppose l'identification de quelques « territoires-clefs de l'agglomération » qui sont en priorité concernés par l'action des collectivités locales. La détermination des objectifs, des programmes d'action et des projets est fondée sur des critères de faisabilité. C'est en effet autour de ces critères plutôt que ceux d'équité territoriale ou de justice qu'il est possible de « mobiliser un système d'action collective », et de construire une coalition de gouvernement.

décideurs afin de rendre l'action publique encore plus efficace. Le système d'action collective est dès lors plus proche des « régimes des développement » dans lesquels les coalitions de gouvernement regroupent un petit nombre d'acteurs autour du maire, que des « régimes de participation populaire » qui cherchent une association du plan grand nombre<sup>139</sup>.

Selon ce modèle d'action publique, la planification « stratégique » correspond à une rhétorique pratique visant à rendre acceptables de nouvelles modalités de l'action publique urbaine. « D'ordinaire, l'action publique doit satisfaire au critère d'autorité. De fait, le décideur d'une action publique doit montrer qu'il jouit d'une autorité légale et qu'il respecte des règles formelles. Selon le schéma de la planification stratégique, tout à la fois le processus de délibération et les accords deviennent des critères d'autorité ». La démarche « stratégique » permet aussi de justifier un traitement différencié des acteurs sociaux (critère de justice) et d'introduire de la flexibilité dans le système de planification. « Elle relativise le critère d'efficacité de l'action publique quand elle le circonscrit aux ressources accessibles et, plus particulièrement, à celles aux mains des principaux partenaires de la démarche ».

Dans un tel contexte, selon J.-G. Padioleau et R. Demesteere, l'efficacité de la planification *stratégique* réside sans doute moins dans des performances immédiates et des résultats tangibles que « dans des efforts de façonnage et de retouche de modalités essentielles de l'action publique urbaine ». Tout se passe comme si la planification *stratégique* rendait concevables, acceptables de nouvelles formes de planification urbaine.

### 1.3.3.2. La planification urbaine, un mode public de gestion des conflits

En essayant d'orienter plus directement les recherches sur la question du gouvernement des villes et sur l'intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine, l'ouvrage dirigé par A. Motte<sup>140</sup> ouvre probablement des pistes pour relancer une démarche systématique de recherche sur la planification urbaine<sup>141</sup>. Une douzaine de schémas est étudiée et notamment trois d'entre eux dont le caractère innovant consiste en une tentative de rénovation de l'instrument traditionnel et de renforcement de l'intercommunalité : Lyon (M. Bonneville), Rennes (A. Huet) et Lille (F. Ampe et J.-C. Le Francois).

Ces approches proposent d'analyser le renouveau des instruments de la planification urbaine en abordant à la fois la transformation des modes de faire et la recomposition des différents systèmes d'acteurs impliqués. Ces recherches sont particulièrement riches de sens pour notre analyse des ruptures et des continuités entre la schéma et le projet. En effet, l'observation des politiques à l'échelon central montre que les SDAU sont en fait

<sup>139</sup> STONE C.-N., « Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, volume 15, n°1, 1993, pp. 1-28.

<sup>140</sup> Cet ouvrage est rédigé à partir des actes du colloque organisé par l'APERAU à Aix-en-Provence en décembre 1994.

<sup>141</sup> ASCHER F. (1995), *op. cit.*, p. 48.

« représentés » par des institutions qui répondent chaque fois non seulement à des enjeux sociétaux spécifiques mais également à des groupes sociaux bénéficiaires potentiels des politiques. « Dans la mesure où le même type de phénomène est observable à l'échelon des communes ou des agglomérations, la complexité des choix a dès lors considérablement augmenté ».

La manière d'analyser les instruments de planification urbaine ne diverge pas fondamentalement du point de vue de J.-G. Padioleau et R. Demesteere. Elle s'inscrit dans les nouvelles conceptions de la gestion publique, et notamment les conceptions dites « stratégiques » issues du domaine de la gestion des entreprises et transposées au domaine du local et de l'urbain<sup>142</sup>. Ces conceptions aboutissent *in fine* à remettre en cause les instruments de la planification urbaine comme le schéma directeur au profit de la notion de projet<sup>143</sup>. Ce dernier est généralement considéré comme une action opérationnelle au mieux à moyen terme, et ayant une orientation « stratégique », c'est-à-dire se focalisant sur un aspect précis de la ville. Il réduit d'une certaine manière la complexité de l'urbain à une dimension.

Parmi les analyses des outils de la planification, celle de M. Bonneville souligne que le « modèle » lyonnais (notion sur laquelle il s'interroge par ailleurs) consiste à élaborer le schéma directeur en commençant par la définition d'un *projet* d'agglomération<sup>144</sup>. Il est un *processus institutionnel* et non une procédure juridique, qui comporte une vision stratégique, et qui se situe à l'échelle de l'agglomération. A Rennes, l'élaboration du projet par le district fait émerger l'impératif d'agglomération, autour de la mise en place d'une stratégie spatialisée<sup>145</sup>. Ces deux approches considèrent que la planification urbaine est avant tout un *compromis* entre acteurs en conflit : le consensus retrouvé permet aux autorités locales de poser explicitement les politiques « qui tentent de trouver des solutions à la contradiction fondamentale que doivent assumer les collectivités locales depuis la décentralisation : rendre compatibles une modernisation économique locale et la réduction du développement des inégalités sociales ».

### 1.3.3.3. Apports et limites des recherches des années 1990

Les approches de la planification urbaine dite « stratégique » en termes de *contrat* et de *gouvernance* ont renouvelé en partie les questionnements théoriques. Elles ont

<sup>142</sup> Le « stratégique » permettrait d'apporter de la globalité dans l'action publique locale tout autant que le spatialisé. Son intérêt principal est de tenter de dépasser la fragmentation des enjeux localisés qui sous-tendent la planification spatialisée. Les consensus seraient dès lors plus faciles à atteindre par le politique puisqu'il ne traite pas frontalement les conflits liés aux affectations de sols.

<sup>143</sup> PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R. (1989), *op. cit.*, pp. 9-22.

<sup>144</sup> BONNEVILLE M., « Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon », in MOTTE A. (dir), *op. cit.*, pp. 47-66.

<sup>145</sup> HUET A., « Rennes : quête identitaire, redéfinition de la cité et recherche d'un nouvel ordre social », in MOTTE A. (dir), *op. cit.*, pp. 183-206.

notamment mis l'accent sur l'évolution des enjeux et des contraintes locales et extra-locales jouant sur l'élaboration et la mise en œuvre des outils de la planification urbaine. Elles interrogent les choix opérés et les stratégies privilégiées par un nombre restreint d'acteurs en explicitant les *facteurs contextuels* de l'action publique locale. Ce contexte nous intéresse particulièrement pour saisir les ruptures et les continuités entre la planification et le projet.

L'apport des recherches de J.-G. Padioleau et R. Demesteere se situe par ailleurs au niveau de l'analyse des formes de coordination verticales et horizontales entre les acteurs impliqués dans les processus de planification urbaine. Leur analyse s'appuie sur une dialectique *fragmentation des acteurs / coordination des actions*. Ces processus de coordination permettent la mise en commun, la rationalisation des ressources et des objectifs des différents acteurs. Ils décrivent des mécanismes alternatifs de négociation entre différents groupes, réseaux, sous-systèmes, susceptibles de rendre possible l'action publique.

En revanche, ces recherches ont abordé les outils de la planification urbaine principalement en fonction d'orientations thématiques concernant soit le perfectionnement des techniques de planification, soit la dynamique des formations sociales locales. Elles n'évoquent pas les enjeux des différents groupes sociaux et des différents acteurs économiques vis à vis de la planification et au regard des modalités de développement ou de transformation des agglomérations <sup>146</sup>.

Ces travaux scientifiques n'intègrent pas, sur ce point précis, les acquis des recherches marxistes des années 1970 qui avaient montré que la planification, son contenu, ses usages et ses effets éventuels n'étaient compréhensibles que si les intérêts et les actions des différents groupes sociaux et professionnels étaient pris en compte. C'est dans ce contexte que « la planification urbaine était au moins autant un lieu de négociation et de légitimation qu'un instrument d'orientation urbaine » <sup>147</sup>.

La plupart des travaux scientifiques semblent ainsi prendre la planification urbaine au pied de la lettre (dans ses objectifs et dans ses documents). Ils insistent sur le renouvellement des outils, en l'expliquant par le contexte économique et institutionnel, mais comme si « les précédents outils de la planification avaient été ce qu'ils prétendaient être, c'est-à-dire des outils techniques, et donc comme si les nouveaux outils étaient d'abord, voire seulement, des instruments de planification » <sup>148</sup>.

Par ailleurs, les diverses recherches portant sur les schémas directeurs se limitent pour la plupart d'entre elles à l'analyse de leurs enjeux et difficultés « visibles ». Ainsi sont étudiés successivement les problèmes de périmètre des schémas directeurs et les conflits éventuels entre les collectivités locales et l'Etat ; les problèmes d'institutions et la

---

<sup>146</sup> Seuls quelques jeux d'acteurs sont étudiés et surtout des jeux entre communes, entre les différents types de collectivités territoriales, et entre ces collectivités et l'Etat. Une analyse de leurs enjeux et de leurs intérêts aurait pourtant permis d'appréhender les systèmes d'acteurs dans leur globalité.

<sup>147</sup> CASTELLS M., GODARD F. (1974), *op. cit.*, pp. 410-412.

<sup>148</sup> ASCHER F. (1995), *op. cit.*, p. 46.



complexité des relations entre les établissements publics, les syndicats intercommunaux et les districts, les agences d'urbanisme, les collectivités locales, les DDE et quelques autres « partenaires » ; les problèmes d'intercommunalité et en particulier entre la commune centre, les communes de banlieue et les communes néo-rurales (ou néo-urbaines) de la périphérie un peu lointaine.

Les clivages politiques sont également rarement analysés, de même qu'il n'est jamais fait référence à des groupes socio-professionnels et aux intérêts éventuellement divergents des différents secteurs d'activité économique. Les grands choix urbains, la définition et la localisation des principaux équipements, ne sont pas davantage considérés comme des objets d'étude et référencés à des intérêts spécifiques de telle ou telle partie de la population, de tels ou tels acteurs. Seules la « métropolisation » et « l'internationalisation » des agglomérations sont identifiées de manière générale comme des objets de recherche.

Enfin, les travaux de recherche des années 1990 portant sur le renouvellement des outils de la planification ne comportent quasiment pas d'études comparatives en dehors du contexte national<sup>149</sup>. Cette dernière remarque nous interroge en particulier sur la capacité des recherches urbaines à prendre de la distance à l'égard d'un débat franco-français nécessairement réducteur. A notre connaissance, seules les recherches dirigées par P. Newman, A. Thornley<sup>150</sup> (1996) et P. Healey<sup>151</sup> (1997) ouvrent sur une série de questionnements touchant la nature des procédures et processus de planification urbaine, malgré les différences considérables entre les systèmes institutionnels des pays étudiés.

Ces travaux sur l'évaluation de la planification urbaine nous intéressent particulièrement car ils abordent les différentes stratégies territoriales des villes comme des *modalités de gouvernance*. Ils insistent notamment sur l'évolution du rôle et des missions du secteur public : l'Etat comme les collectivités locales interviennent de moins en moins en tant que producteurs directs de l'espace urbain, et se contentent de plus en plus de créer les conditions à respecter par les acteurs privés ou para-publics qui produisent cet espace.

Au lieu de « réguler » le développement urbain, le secteur public essaye de plus en plus de le « stimuler »<sup>152</sup>. Cela conduit les collectivités locales, notamment les villes, à

---

<sup>149</sup> Les premiers travaux d'A. Faludi, qui privilégient par ailleurs la dynamique de planification et les modes de prises de décision sur la production de documents datent en effet de plus de dix ans (FALUDI A., *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Londres, Pion Limited, 1986 ; FALUDI A., *A decision centered and planning methodology*, Oxford, Pergamon Press). Les chercheurs français se sont en effet peu intéressés à la planification urbaine, ou même aux plans d'urbanisme, à l'aménagement et à l'urbanisme opérationnel, puisque sous sa forme schéma directeur, la planification était au ralenti. Dans ce contexte, ils n'ont guère participé à des programmes de recherche internationaux.

<sup>150</sup> NEWMAN P., THORNLEY A., *Urban Planning in Europe : International Competition, National System and Planning Projects*, London, Routledge, 1996.

<sup>151</sup> HEALEY P., KHAKEE A., MOTTE A., NEEDHAM B., *Making strategic spatial plans : Innovation in Europe*, London, UCL Press, 1997, 307 p.

développer des stratégies de développement territorial. Cela conduit en même temps à un type de planification qui a été désigné comme *project-led* (fondée sur des projets) ; la planification classique étant quant à elle qualifiée de *plan-led*.

### **1.3.4. La période récente ou les prémices d'une approche transversale et compréhensive de la planification urbaine**

---

Depuis le début des années 2000, une nouvelle période semble s'esquisser. Elle est notamment marquée par un intense renouvellement des rôles et des modes de faire de la planification urbaine aux niveaux nationaux et locaux. Dans certains pays européens (France, Italie, Grande-Bretagne, Pays-Bas), ce renouvellement a pu se traduire par l'application de nouvelles lois et la mise en œuvre de nouveaux outils de planification<sup>153</sup>.

En France, la conjonction de la loi SRU et de certains dispositifs contenus dans les lois Voynet et Chevènement a placé la pratique de la planification urbaine à la croisée des démarches de développement stratégique, de la mobilisation collective des acteurs publics et privés et de la structuration de nouvelles autorités d'agglomération. Dans le même temps, les collectivités locales doivent se conformer aux impératifs de cohérence dictés par la loi SRU, mais aussi mobiliser les acteurs privés et publics locaux afin de faire émerger et de mettre en œuvre un projet de territoire partagé. Les programmes de

<sup>152</sup> HEALEY P., « The revival of strategic spatial planning in Europe », in HEALEY P. (*et alii*), *op. cit.*, p. 18.; HEALEY P., *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, ed. MAC Millan, 1997, 338 p.; SALET W., FALUDI A. (ed.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000, 300 p.; FRIEND J.-K., « Operational Choices and Strategic Spatial Planning », in SALET W, FALUDI A. (ed.), *op. cit.*, pp. 191-203 ; ALBRECHTS L., HEALEY P., KUNZMANN K., « Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, Spring, 2003, vol. 69, n°2, pp. 113-129 ; SALET W., THORNLEY A, KREUKELS A (ed.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative case studies of European City-Regions*, London, Spon Press, 2003, 336 p ; ALBRECHT L., « Spatial (Strategic) planning reexamined », in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2004, volume 31, pp. 743-758.

<sup>153</sup> Voir notamment MOTTE A., *La notion de Planification Stratégique Spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Recherche pour le Ministère de l'Équipement (PUCA), juillet 2004, 73 p. A partir du début des années 2000, plusieurs dispositifs législatifs conduisent au renouvellement des outils de planification. C'est le cas notamment de la France avec la mise en œuvre de la loi SRU qui intègre la démarche de *projet* dans les outils de planification (plan local d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale). Nous pouvons également citer l'exemple de nombreuses régions italiennes (Toscane, Ligurie et dans une moindre mesure Piémont) dont les législations cherchent à dissocier, à l'intérieur même du plan d'urbanisme, *piano strutturale* et *piano operativo*. L'Angleterre cherche également à fixer un cadre territorial de référence pour les plans locaux grâce à la production à l'échelle régionale de *guides*, qui peuvent avoir un caractère sectoriel ou territorial (voir à cet égard l'ouvrage coordonné par BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007). Nous assistons par ailleurs à la recherche de nouvelles articulations entre documents de programmation sectorielle (plans de déplacements urbains, programmes locaux pour l'habitat, schémas de développement et d'équipement commercial en France, guides de nature diverse en Angleterre, plans de mobilités ou plans paysagers en Italie) et plans territoriaux. Ces articulations ne peuvent plus être fondées uniquement sur des règles juridiques de compatibilité. Elles doivent en effet s'ouvrir aux négociations entre acteurs publics et privés et favoriser un enrichissement progressif de ce que les italiens appellent le processus de planification (*piano processo*).

recherche lancés récemment s'inscrivent dans ce contexte. Ils interrogent l'évolution de la planification urbaine sous l'angle à la fois du renouvellement des modes de faire, et des articulations entre la planification spatiale classique, les démarches stratégiques des villes, et la transformation des modes de gouvernement urbain.

D'une certaine manière, les recherches actuelles renouvellent les approches théoriques de la planification urbaine. En effet, pour comprendre ce qui se construit à travers la mise en œuvre des nouvelles lois sur la planification, et plus généralement les tendances d'évolution de la planification, les recherches ne se contentent plus d'analyser séparément les processus locaux de décision et la transformation des dispositifs légaux. Elles analysent à la fois les stratégies choisies par les acteurs pour se mettre en conformité avec les nouveaux dispositifs de planification urbaine, leurs rapports au cours des processus de planification, et les évolutions des systèmes d'acteurs locaux. Notre thèse elle-même s'inscrit directement dans ce champ de recherches tout en tentant d'apporter un éclairage nouveau en pointant les ruptures et les continuités entre la planification « classique » et le projet.

Parmi les programmes de recherches lancés récemment, trois d'entre eux analysent conjointement la mise en œuvre des nouvelles lois et les processus locaux de décision. Bien entendu, leur cadre théorique n'est pas totalement identique. Certains insistent davantage sur le renouvellement des modalités de structuration des territoires, tandis que d'autres privilégient les processus de planification et les actions de gouvernement qu'ils impliquent. Le premier programme de recherche que nous étudierons a été conduit par des chercheurs français et italiens. Les résultats ont d'ailleurs été publiés en 2003 sous le titre « Plan et Projet. L'Urbanisme en France et en Italie »<sup>154</sup>. Les deux autres programmes sont pilotés par l'Institut d'Urbanisme de Lyon, dont un en partenariat avec l'Institut d'Urbanisme de Grenoble<sup>155</sup>.

Nous avons retenu ces trois programmes de recherche car leurs approches de la planification urbaine nous paraissent particulièrement riches de sens pour notre objet d'analyse. Elles présentent en effet une *valeur analytique* reposant sur l'élaboration d'un cadre conceptuel éclairant les tendances d'évolution de la planification. Ce cadre théorique est sous-tendu par des positions épistémologiques susceptibles d'appréhender

<sup>154</sup> NOVARINA G. (dir.), *Plan et Projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Economica, 2003, 233 p. Le programme de recherche associait des chercheurs des Instituts d'Urbanisme de Grenoble et de Lyon, du Dipartimento di Architettura e Pianificazione du Politecnico di Milano et du Dipartimento Interateneo Scienze del Territorio du Politecnico et de l'Università di Torino.

<sup>155</sup> Un premier programme de recherche pour le compte de la Région Rhône-Alpes, intitulé « *Nouveaux dispositifs de planification territoriale et gouvernements urbains en Rhône-Alpes* » (2003-2006) a porté sur l'évaluation de la mise en place des nouveaux outils de la planification territoriale initiés par la loi SRU, et leur appropriation par les gouvernements locaux. Ce projet qui comporte déjà un volet de comparaison internationale sous l'angle notamment de la méthodologie de la planification est complété par un projet de recherche de l'UMR 5600 (2004-2006) financé par le PUCA, dans le cadre de l'appel d'offre « prospective européenne » intitulé « *La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?* », démarche comparative portant sur l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la France, en partenariat avec l'équipe Territoire du laboratoire PACTE de Grenoble.

l'ensemble des variables expliquant la transformation des processus locaux de décision et des dispositifs légaux.

### 1.3.4.1. Les approches de la planification urbaine

#### **PREMIÈRE POSTURE DE RECHERCHE : UNE APPROCHE CENTRÉE SUR LES STRATÉGIES TERRITORIALES ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX**

Les recherches dirigées par G. Novarina (2003) nous intéressent car elles mettent en perspective le système de planification français en le comparant au système italien. Elles abordent à la fois les cadres législatifs existants<sup>156</sup>, les processus de planification et les actions de gouvernement qu'ils impliquent. Ainsi, pour chaque projet d'aménagement étudié, les auteurs identifient d'une part les systèmes d'acteurs locaux qui contribuent à leur mise en œuvre, et ils analysent d'autre part les relations qu'ils entretiennent avec les décisions de planification. L'analyse des grands projets souligne essentiellement l'apparition de nouvelles formes de planification et de programmation négociées dans lesquelles les procédures contractuelles occupent une place importante.

Deux aspects de ce programme de recherche nous intéressent plus particulièrement, car ils abordent la question du sens du renouveau des politiques d'urbanisme et de planification territoriale. *Le premier aspect* concerne les modes de faire et la conception même de la planification. En Italie, la diffusion des procédures contractuelles s'articule avec une nouvelle culture de l'urbanisme. Elle ne considère plus le plan comme une finalité et un moyen réglementaire mais comme un instrument d'analyse et de lecture du territoire qui permet d'élaborer une connaissance partagée entre différents acteurs. La volonté est dès lors de disposer « de documents de planification qui fixent des lignes d'action à moyen terme sans pour autant figer toute possibilité d'adaptation aux évolutions conjoncturelles ». Le plan territorial pourrait ainsi devenir « le lieu de lancement de *projets* qui font par la suite l'objet de négociations dans le cadre des diverses formules de programmation négociée »<sup>157</sup>.

Le modèle français maintient quant à lui la séparation entre les deux domaines de l'action publique que sont la programmation et la planification urbaine. En matière de programmation, le contrat est le moyen privilégié pour répartir les aides et les subventions. Il s'impose d'ailleurs dans différents champs d'intervention comme le développement local, la culture, l'habitat, l'économie, l'environnement, l'agriculture, et l'enseignement supérieur. Il facilite les négociations tant lors de la mise au point des objectifs que lors de l'établissement des priorités de financements. En revanche, la planification urbaine n'est pas imprégnée de la culture du contrat. Bien que les négociations se soient développées dans le cadre des zones d'aménagement concerté, elles demeurent limitées à un petit nombre de décideurs (le plus souvent le maire et ses adjoints ainsi que les promoteurs immobiliers) et se font le plus souvent à la marge des choix opérés par les plans d'urbanisme.

<sup>156</sup> Ce qui en Italie signifie analyser à la fois la législation nationale et les lois régionales.

<sup>157</sup> NOVARINA G., *op. cit.*, p. 217.

*Le deuxième aspect* mis en valeur par la comparaison des systèmes de planification français et italien concerne les relations que les différents systèmes d'acteurs locaux entretiennent avec les décisions de planification. En Italie, une série de lois instaure notamment les *programmes complexes* qui favorisent l'intégration des interventions publiques et privées. Principalement orientés vers le soutien au développement local et à la requalification urbaine, les *programmes complexes* tentent d'ordonner les décisions publiques d'urbanisme et les choix des opérateurs privés. Cette exigence conduit *in fine* à un abandon du modèle de la planification normative et hiérarchique et à son remplacement par la mise en œuvre d'une *programmation négociée*.

Selon G. Novarina, le caractère concerté des programmes complexes garantit leur efficacité, car il favorise l'expérimentation de dispositifs d'actions permettant de sortir de la juxtaposition d'interventions sectorielles. Ce principe ne mobilise pas les seuls acteurs économiques mais un grand nombre d'acteurs sociaux intéressés à la réalisation d'un projet<sup>158</sup>. En France, le principe d'efficacité conduit au contraire à construire une coalition de gouvernement restreinte « aux acteurs qui comptent dans l'agglomération ». Ce type de planification relativise en réalité le critère d'efficacité de l'action publique car elle le circonscrit très souvent aux ressources accessibles et, plus particulièrement, à celles aux mains des principaux partenaires de la démarche de planification.

Deuxième posture de recherche : une approche centrée sur l'articulation entre la planification spatiale classique, les démarches stratégiques des villes et les transformations des modes de gouvernement urbain

La recherche conduite par l'Institut d'Urbanisme de Lyon sur *les nouveaux dispositifs de planification territoriale et les gouvernements urbains en Rhône-Alpes*, et celle réalisée en partenariat avec l'Institut d'Urbanisme de Grenoble sur *l'évolution de la planification urbaine en Europe*, proposent des interrogations communes sur le sens du renouveau de la planification urbaine<sup>159</sup>.

## **LE CONTEXTE**

Ces deux programmes de recherche fondent leur approche théorique sur des constats identiques. Tout d'abord, après avoir été le mode dominant d'encadrement de la

<sup>158</sup> Qu'ils relèvent de la sphère publique ou de la sphère privée.

<sup>159</sup> Le colloque international organisé dans le cadre des dix-huitièmes Entretiens du Centre Jacques-Cartier les 5 et 6 décembre 2005 et intitulé « *A la recherche de la cohérence territoriale, la planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde* », a notamment permis de rendre compte des résultats de ces programmes de recherche comparative sur le renouvellement de la planification urbaine dans les aires métropolitaines. Il a également permis de confronter l'expérience et les points de vue de chercheurs et professionnels issus de différents pays (Allemagne, Canada, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni). Les questions de recherche ont abordé le renouvellement de la planification urbaine à partir de quatre éléments : la mise en cohérence des différentes dynamiques territoriales à travers les plans spatiaux, les gouvernements urbains, les stratégies de développement métropolitain et les scènes plus ou moins formelles de négociation directe entre différents niveaux institutionnels. La mise en perspective des processus de planification urbaine a par ailleurs distingué les *conditions endogènes* que représentent les dynamiques territoriales propres à chaque métropole et les *conditions exogènes* propres à chaque contexte national (qu'elles soient plus ou moins coercitives comme les nouvelles lois, incitatives ou permissives).

croissance et de l'organisation urbaine et territoriale, les outils de la planification deviennent une des modalités possibles de l'action publique urbaine, parfois mis en concurrence par d'autres modalités comme les démarches stratégiques et les projets urbains.

Ensuite, la tension entre la décentralisation et la coopération métropolitaine agit sur les processus de planification urbaine. D'une part, la décentralisation augmente la compétition entre les collectivités locales et, d'autre part, la coopération au niveau métropolitain devient de plus en plus importante pour s'affirmer dans l'économie mondialisée. De par sa vocation à créer de la cohérence entre des politiques sectorielles différentes, la planification opère dans ce champ de tension, entre dynamiques endogènes (acteurs collectifs locaux, identité, développement local) et diffusion de modèles d'action mondialisée sous forme de bonnes pratiques.

Enfin, les villes deviennent le moteur du développement d'un nouveau type de *planification stratégique*, à travers l'élaboration de programmes d'actions sectoriels. Ces stratégies de développement métropolitain traduisent et expriment des choix collectifs qui ne sont pas *a priori* spatiaux, mais qui ont néanmoins des conséquences territoriales. L'émergence de cette nouvelle planification implique en revanche l'existence préalable d'un certain degré de gouvernement urbain avec une véritable capacité de régulation et de décision. Elle présuppose la construction de consensus locaux et de mécanismes de négociation sur les enjeux importants. Elle nécessite également l'association des acteurs locaux, privés et publics, autour de ces enjeux, et la construction d'un leadership politique et territorial.

Ce dernier constat éclaire particulièrement bien notre étude de cas. En effet, l'incapacité actuelle à mettre en œuvre ce type de *planification stratégique* sur le territoire « élargi » de la ville nouvelle peut s'expliquer en partie parce que ces conditions préalables ne sont pas remplies. Il devra certainement valider encore certaines étapes pour se positionner en tant qu'« acteur collectif » capable de mettre en place des stratégies de développement territorial<sup>160</sup>.

A partir de ces constats, ces deux programmes de recherche « comparative » se sont focalisés sur les stratégies de développement métropolitain et sur les nouvelles pratiques de négociation entre acteurs pour rendre compte de l'articulation entre la planification urbaine et les gouvernements urbains. Cette posture de recherche est riche de sens pour notre propre analyse de la planification, car elle permet de saisir la façon dont cette articulation se construit dans des processus décisionnels.

---

<sup>160</sup> RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit-Université, 2005, pp. 339-358 ; RABILLOUD S., « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? », in VADELORGE L. (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 131-146 ; RABILLOUD S., SCHERRER F., « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », *Pouvoirs Locaux*, 2004, pp. 52-58 ; DOUILLET A.-C., FAURE A., VANIER M., « L'Isle d'Abeau ou la ville nouvelle malgré tout, quelques réflexions sur le traumatisme territorial en politique », in CHALAS Y. (dir.), *De la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 105-129.

### LA GRILLE D'ANALYSE

La grille d'analyse élaborée dans le projet de recherche sur les évolutions de la planification urbaine en Europe <sup>161</sup> nous intéresse, car elle décompose la question centrale du renouvellement de la planification en plusieurs questions de recherche. Ce qui distingue cette approche est l'accent qui y est mis sur *les facteurs contextuels* de l'action collective locale, les principes généraux, l'argumentation et les valeurs qui définissent la « toile de fond » de la planification urbaine. Nous retiendrons plus particulièrement deux éléments de ce modèle d'analyse.

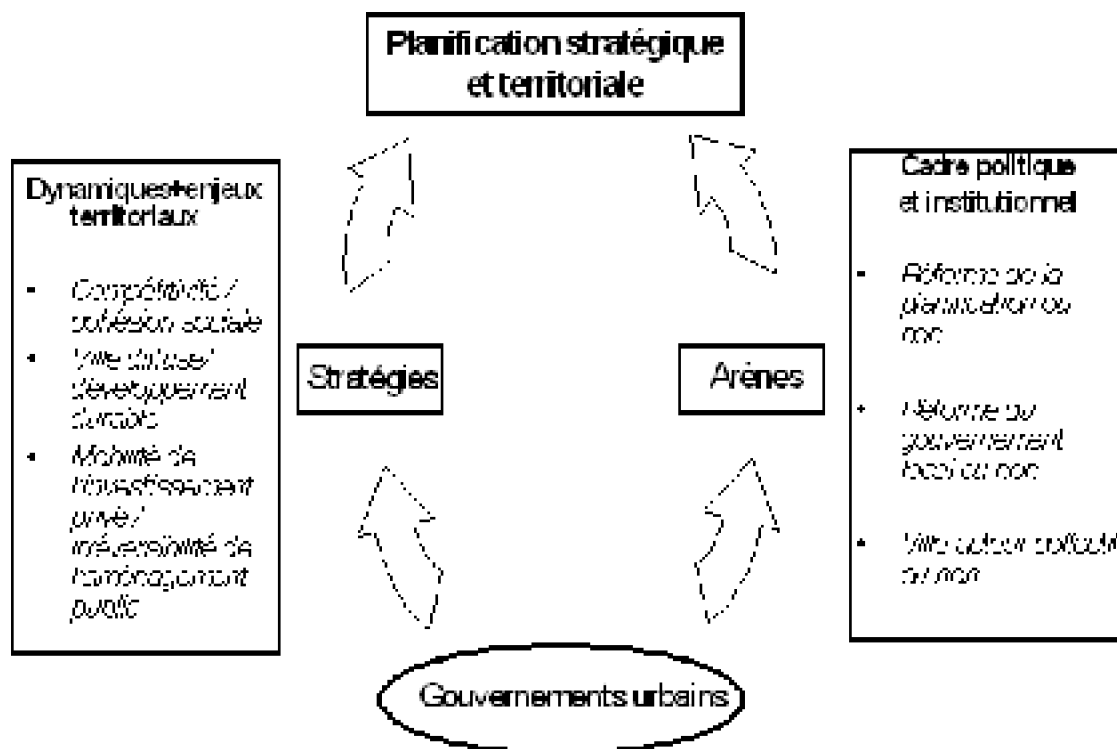
*Le premier élément* concerne l'identification des acteurs participant à l'élaboration des documents de planification. Ce système d'acteurs est complexe dans la mesure où il implique à la fois des acteurs de statuts publics et privés, mais aussi des acteurs de la « société civile ». Il existe en réalité des *arènes* d'acteurs propres à chaque phase de la planification urbaine <sup>162</sup>. Ces arènes peuvent évoluer dans le temps et par conséquent modifier les termes de l'action collective selon les enjeux d'aménagement et les périodes considérées. Nous serons donc vigilants dans notre analyse aux variations des systèmes d'acteurs, car elles influent directement sur les choix de développement territorial et à travers cela sur l'élaboration et le pilotage de la planification urbaine.

*Le deuxième élément* porte non seulement sur les stratégies des villes visant à guider leur développement sur des thématiques spécifiées <sup>163</sup> mais aussi sur le renouvellement des pratiques de négociation et de participation. Il offre une entrée pertinente pour comprendre comment se construisent les scènes de négociation autour de la planification urbaine. Il permet surtout de mieux saisir *les conditions d'élaboration* des documents de planification urbaine et, plus spécifiquement, *les liens* entre les enjeux identifiés dans les stratégies de développement territorial et les scènes de négociations existantes ou en création.

<sup>161</sup> Institut d'Urbanisme de Lyon, Institut d'Urbanisme de Grenoble, « *Entre stratégie territoriales et gouvernements urbains : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ?* », note de cadrage du projet de recherche, 2005, p. 3. Avec cette grille de lecture, l'idée est de pouvoir comparer la planification territoriale à d'autres modes d'action publique.

<sup>162</sup> Rappelons ici que nous distinguons plusieurs phases dans les processus de planification urbaine. Parmi elles, nous pouvons citer : la sélection des problèmes d'aménagement, la définition des objectifs et des stratégies, le plan d'action, la mise en œuvre, le contrôle-évaluation...

<sup>163</sup> souvent économiques, mais aussi culturelles, sociales, environnementales...



### 1.3.4.2. Les limites des recherches lancées depuis le début des années 2000

Il est évidemment prématuré d'identifier ce qui est susceptible de se dégager de ces programmes de recherche comparative, mais il est probable qu'ils auront des effets sur la façon d'aborder la planification urbaine. En revanche, les questionnements de recherche nous paraissent encore trop cloisonnés pour que les analyses puissent formuler une véritable *synthèse* qui permettrait d'appréhender le véritable sens du renouvellement actuel de la planification urbaine.

Tout d'abord, les recherches actuelles n'abordent quasiment pas l'articulation entre la phase de *conception* et la phase de *mise en œuvre* de la planification urbaine.

Ensuite, la plupart des approches ne sont pas conçues de façon à tenir compte à la fois des dimensions *substantielles* (i.e. le contenu) et des dimensions *institutionnelles* (i.e. les modes de faire) de la planification. En réduisant très souvent les analyses aux seuls aspects analytique et programmatique de la planification, les recherches actuelles



privilégient surtout les approches « évaluatives » centrées sur les modes de faire aux dépens de celles portant sur les problèmes idéologiques et symboliques. La plupart des analyses traitent en effet uniquement de la capacité des outils et des méthodes de la planification à pouvoir résoudre les problèmes d'aménagement du territoire, en négligeant l'étude de son contenu social et de son impact idéologique sur la scène politique locale <sup>164</sup>

Enfin, si les recherches actuelles observent logiquement quels sont les enjeux sociaux traités de manière prioritaire par la planification « stratégique », il s'avère qu'elles ne les envisagent pas comme des objets d'analyse à part entière. En effet, aucun d'entre eux n'est référencé à des intérêts spécifiques de telle ou telle partie de la population, ou de tels ou tels acteurs. Les grands choix urbains et les décisions de localisation des principaux équipements collectifs ne sont pas davantage analysés au regard des intérêts des différents systèmes d'acteurs.

## Conclusion

L'analyse du domaine scientifique de la planification urbaine nous a permis de mettre en évidence trois éléments fondamentaux. *Premièrement*, nous avons constaté que la plupart des recherches urbaines et des discours des élus ou des praticiens tendent à effacer toute continuité conceptuelle et méthodologique entre le système « traditionnel » de la planification, reposant sur la figure du SDAU, et la démarche de projet. L'évolution décrite oppose en effet systématiquement l'aspect « sectoriel », « rigide » et « imposé » du schéma à l'aspect « transversal », « itératif » et « négocié » du projet. Pour dissiper cette opposition radicale, la démarche sous-tendue par notre investigation sémantique invite à reconsidérer la planification urbaine comme un mode d'action publique. Dans cette perspective, le schéma et le projet seront analysés comme des dispositifs de même nature appartenant à la catégorie des *plans d'action* (chapitre 3). Cette hypothèse de recherche nous permettra notamment de les comparer en faisant ressortir des *ruptures* et des *continuités* plutôt que des oppositions radicales.

*Deuxièmement*, l'analyse des travaux scientifiques sur la planification urbaine a permis de critiquer les questionnements de recherche qui ont porté alternativement sur la

---

<sup>164</sup> Sur l'optimisation des outils de la planification, voir notamment : COMMISSARIAT GENERAL AU PLAN, *Cinquante ans de planification à la française*, Paris, Commissariat général au plan, 1997, 40 p. ; BEAUCIRE F. (et alii), *Stratégies urbaines et outils de planification de la ville et des transports. Bilan et réflexions*, Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 1999, 19 p. ; SAUVEZ M., « Evolution de la planification spatiale en Ile-de-France », *Villes en parallèle*, déc. 2000, n°30-31, pp. 217-227 ; BRANCHE A., *Evolution de la planification régionale en Ile-de-France*, Paris, IAURIF, 2002, 128 p. ; concernant la bibliographie étrangère, voir notamment HEALEY P., *Collaborative planning : making places in fragmented societies*, London, Macmillan, 1997 ; HEALEY P., KHAKEE A., MOTTE A., NEEDHAM B. (eds), *Making strategic spatial plans : Innovation in Europe*, London, UCL Press, 1997 ; *Environment and planning (a), Planning and design (b)*, special issue of performance of special plans in the Netherlands, vol 24 ; ALLMENDINGER P., TEWDER-JONES M., *New labour, new planning ? The trajectory of planning in Blair's Britain*, *Urban Studies*, 2000, vol. 37, n°8, pp. 1379-1402.

phase de conception et sur la phase de mise en œuvre de la planification. Hormis quelques analyses d'inspiration marxiste du début des années 1970 qui ont abordé l'articulation entre ces deux phases, la plupart des recherches, et notamment les plus récentes, se sont focalisées uniquement sur les activités liées à sa mise en œuvre. Nous prendrons donc position, d'un point de vue épistémologique, pour une approche *transversale* du SDAU et du projet de territoire, en étudiant à la fois leurs phases de conception et de mise en œuvre.

*Troisièmement*, notre investigation bibliographique a également souligné que la plupart des travaux de recherche ont négligé la dualité entre les aspects *substantiels* (i.e. le contenu) et *institutionnels*<sup>165</sup> (i.e. les modes de faire) de la planification urbaine. Là encore, les analyses d'inspiration marxiste du début des années 1970 ont étudié à la fois le contenu et les modes de faire de la planification. Mais la plupart de ces approches se sont progressivement focalisées sur la constante distorsion entre le discours et la pratique, contribuant à privilégier l'étude du contenu social des schémas directeurs et leur impact idéologique sur la scène politique locale au détriment des modes de faire et des problèmes de « praxis publique ». Les décennies suivantes sont au contraire marquées par la neutralisation des analyses portant sur les problèmes idéologiques et symboliques de la planification au profit des analyses centrées sur ses modes de faire. Notre approche sera quant à elle conçue de façon à tenir compte de la dualité des aspects *substantiels* et *institutionnels* du schéma directeur et du projet de territoire. Une prise en compte simultanée et une pondération de ces deux catégories sont d'ailleurs indispensables, car l'*opérationnalisation* de ces dispositifs dépend d'une certaine manière du degré de différenciation de leurs éléments substantiels et institutionnels et, plus encore, de la cohérence entre ceux-ci.

Notre analyse des *ruptures* et des *continuités* entre le schéma directeur et le projet de territoire portera donc sur deux dimensions : l'articulation entre leurs phases de *conception* et de *mise en œuvre*, et l'articulation entre leurs aspects *substantiels* et *institutionnels* (selon le regard des sciences de l'action), autrement dit entre leur *contenu* et leurs *modes de faire* (selon le regard des sciences de l'espace). Cette approche transversale impliquera notamment de positionner l'analyse de la planification urbaine à la croisée des sciences de l'espace et des sciences de l'action.

Dans le chapitre suivant (*chapitre 2*), nous analyserons la production de la recherche urbaine sur les villes nouvelles pour illustrer notre prise de position épistémologique, et nous interrogerons plus spécifiquement les médiations entre les recherches sur la planification urbaine et les villes nouvelles. Bien que ce détour soit un peu particulier dans la mesure où les recherches sur la planification urbaine n'ont pas construit les villes nouvelles comme des objets de recherche, il nous permettra de clarifier les trois variables (i.e. les *acteurs*, les *institutions* et indirectement les *ressources*) qui constituent les objets principaux à partir desquels nous analyserons les phases de conception et de mise en

---

<sup>165</sup> Dans les termes de l'analyse des politiques publiques, le **contenu substantiel** recouvre essentiellement les enjeux liés à la manière de résoudre le problème reconnu comme public. Le **dimension institutionnelle** englobe les modalités procédurales et organisationnelles de la formulation et de la mise en œuvre de l'action publique (« Quels acteurs vont intervenir, avec quelles ressources et selon quelles règles de jeu institutionnelles ? »).

---

œuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère.



# Chapitre 2 : Les villes nouvelles et la recherche urbaine. Convergences, ruptures, perspectives

## Introduction

L'extension de notre panorama scientifique porte ici sur la production de la recherche urbaine relative aux villes nouvelles, et plus spécifiquement sur les travaux qui les ont retenu comme des *objets de recherche* à part entière. En insistant sur les lignes de force qui structurent et caractérisent ces travaux scientifiques, cette revue de littérature nous permet de définir précisément *le champ sémantique* dans lequel s'insère l'objet de notre recherche. Elle nous permet par ailleurs d'appréhender le *système* villes nouvelles dans ses dimensions socio-politiques. Dans cette perspective, l'apport heuristique de ces travaux pour notre thèse se situe essentiellement au niveau des trois concepts (les *acteurs*, les *institutions* et indirectement les *ressources*) qui constituent les objets principaux à partir desquels nous analysons les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère.

## ***L'intérêt relatif de la recherche urbaine pour l'étude des villes nouvelles***

---

Tout d'abord, en dehors du *programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles (HEVN)* lancé en 2001, il faut rappeler qu'aucun programme de recherche, ou ligne de recherche, n'ont été consacrés de façon spécifique aux villes nouvelles. Celles-ci ont fait l'objet d'un « programme prioritaire » pour la durée du 5<sup>ème</sup> Plan (1966-1970), puis d'un « programme finalisé » (1971-1975) pour la durée du 6<sup>ème</sup> Plan, mais ces programmes définissaient les moyens alloués pour la réalisation des villes nouvelles et les objectifs à atteindre. Ils n'étaient assortis d'aucune recommandation ou financement spécifique de recherche. Selon I. Billiard, « l'intérêt porté aux villes nouvelles par la recherche urbaine, et inversement, les questions soulevées par ces projets exemplaires de la pensée et de l'action planificatrice de l'Etat, devaient donc trouver place dans les programmes financés par le Comité Urbanisation, ou par d'autres ministères (Culture, Education, Jeunesse et Sports, Affaires sociales...) »<sup>166</sup>.

Une deuxième piste d'explication peut être avancée pour éclairer l'intérêt relatif porté aux villes nouvelles. Si elles ont bien été retenues par la recherche urbaine des années 1970-80 comme « terrain d'observation » au même titre que d'autres opérations de planification<sup>167</sup>, il faut bien constater que la plupart des chercheurs ne les ont pas considéré comme des objets de recherche à partir desquels des questionnements spécifiques pouvaient être développés<sup>168</sup>. L'étude des villes nouvelles leur permettait tout au plus de mettre à l'épreuve des processus plus larges comme la déstructuration de la classe ouvrière, la logique capitaliste d'Etat, ou encore le rôle du logement et des équipements dans la normalisation des pratiques sociales. Sur ce point, l'examen des publications des *Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP)* nous révèle que les villes nouvelles ne sont bien évidemment pas restées complètement à l'écart des grands débats sur la planification urbaine durant les années 1970-1980. Mais, la formulation des questions est semble-t-il un peu différente. Par exemple, les théories de la sociologie urbaine sont soit amendées, soit entérinées d'office : la morphologie sociale devient diversité sociale ; la dimension symbolique de la centralité n'est plus une question théorique mais un défi à relever ; les espaces verts et les espaces extérieurs deviennent des espaces publics justiciables d'un traitement plus riche en repères et en signes, mais les fondements de l'urbanité sont dans le même temps tenus pour acquis. D'une certaine manière, ces nombreuses analyses s'apparentent ici davantage à des recherches pour l'action qu'à des recherches

<sup>166</sup> BILLIARD I., « Entre les villes nouvelles et la sociologie urbaine, quelles médiations ? », *Programme HEVN, Séminaire d'Histoire et d'Evaluation des villes nouvelles*, journée d'étude n°2, 6 novembre 2002, pp. 7-8.

<sup>167</sup> La rénovation du 13<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, l'industrialisation de Dunkerque et le SDAU de la région lyonnaise étaient les terrains d'études privilégiés des sociologues, et notamment des sociologues marxistes.

<sup>168</sup> A l'exception notamment des travaux de recherche de S. Ostrowetsky. Voir notamment, OSTROWETSKY S., *L'imaginaire bâtisseur, Les villes nouvelles françaises*, Paris, Librairie des Méridiens, 1983, 345 p.

fondamentales.

Une autre hypothèse est proposée par I. Billiard<sup>169</sup> pour éclairer le faible intérêt de la recherche urbaine pour l'étude des villes nouvelles. Elles auraient été perçues par les divers organismes de l'Administration, y compris le ministère de l'Équipement lui-même, et les services de recherche, comme une sorte de domaine réservé, confié au Secrétariat général des villes nouvelles (SGVN), rattaché au Premier Ministre et en relation directe avec le ministère des Finances et les autres ministères techniques. Autrement dit, les villes nouvelles auraient représenté à la fois le modèle idéal-type de la planification urbaine, et « une enclave » dans les processus de planification territoriale et d'urbanisation en cours, les périmètres-frontières des villes nouvelles jouant en quelque sorte le rôle de barrières mentales. Les chercheurs pouvaient bien entendu s'en saisir comme objet ou comme terrain de recherche, mais il n'a jamais été fait explicitement référence aux villes nouvelles dans les appels d'offres du Comité Urbanisation.

### ***Les prémices d'un renouvellement problématique d'ensemble***

---

Le programme HEVN (2001-2005) piloté par un service de l'État central<sup>170</sup> est le seul programme de recherche qui a retenu les villes nouvelles comme un *objet de recherche* à part entière. A l'heure où elles quittent progressivement leur statut dérogatoire au droit commun, l'État éprouve le besoin d'évaluer ses « expérimentations » en matière d'habitat et de vie sociale pour mieux comprendre le cheminement de l'œuvre entreprise et ses résultats en vue d'éclairer trois questions. *Premièrement*, comment un projet de cette ampleur s'est-il géré dans le temps ? Selon quelles modifications ? *Deuxièmement*, les villes nouvelles ont-elles accueilli une population diversifiée ? Sont-elles devenues de « vraies villes » produisant une vie sociale originale, selon le souhait de leurs concepteurs ? *Troisièmement*, quels enseignements en tirer pour la politique de la ville et la politique urbaine ?

En mobilisant de nombreuses disciplines et notamment *l'histoire*, les commanditaires, qui sont aussi les concepteurs des villes nouvelles, tentent surtout d'éviter qu'elles ne tombent dans l'oubli. En effet, quoi de plus évident et urgent que d'inscrire quarante ans d'aménagement et de soutien continu de l'État dans la chronologie de l'aménagement du territoire et de la politique de la ville ? Ce programme de recherche permet par ailleurs de justifier l'intervention de l'État dans la construction des villes nouvelles en validant l'œuvre entreprise et en expliquant les principaux décalages entre les intentions initiales de l'aménagement et les réalités de la gestion urbaine et sociale.

Bien que les recherches initiées par le *programme HEVN* témoignent d'une

<sup>169</sup> BILLIARD I., *op. cit.*, p. 7.

<sup>170</sup> Le Secrétariat général des grandes opérations d'urbanisme (le SGGOU) est rattaché à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement. La mission d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles s'appuie par ailleurs sur un comité de pilotage associant un représentant des huit ministères concernés et une personnalité qualifiée. Le programme est financé par ses principaux partenaires que sont le PUCA, le PREDIT, la DATAR, et la Direction de l'Architecture.

conjoncture spécifique où se condensent les enjeux et les questions propres du pôle du pouvoir<sup>171</sup>, la capitalisation thématique de chaque équipe de chercheurs et la diversité disciplinaire d'origine ont néanmoins contribué à formuler un questionnement de plus grande ampleur sur *les modes d'action publique*. Si les questionnements théoriques ne portent pratiquement pas sur la planification urbaine bien que les villes nouvelles en soient des objetsemblématiques<sup>172</sup>, ils abordent en partie les visées et les méthodes de l'intervention publique sur le territoire. Certaines recherches font même le pari du caractère heuristique de l'analyse des *référentiels* qui ont promu et développé les villes nouvelles<sup>173</sup>. Selon nous, ce type de questionnement est à même de renouveler les approches théoriques de la planification urbaine.

### Le corpus de la recherche

---

La bibliographie sur les villes nouvelles françaises publiée dans le numéro spécial de la revue *Urbanisme* en 1998<sup>174</sup> puis réactualisée par le *programme HEVN* en 2001 constitue une source exhaustive. Elle comprend un recueil de références générales

<sup>171</sup> Schématiquement, le pôle intellectuel se saisit des thématiques de recherche selon les objectifs prioritaires du *programme HEVN*, initié et piloté par un service de l'Etat central.

<sup>172</sup> Voir à cet égard, les *résultats et les publications du programme HEVN* (Etat au 2 mai 2005, document consultable sur le site internet [www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr](http://www.villes-nouvelles.equipement.gouv.fr)) ainsi que la liste des thèses soutenues (GALMICHE C., *Liste des thèses soutenues en France concernant les villes nouvelles. Situation au 20 octobre 2005*, Programme HEVN, 39 p.). Sur les trente-cinq rapports de recherche réalisés pour le compte de la mission interministérielle, neuf sont des revues de littérature et des comptes rendus d'interviews de décideurs qu'ils soient aménageurs ou élus. **Les autres rapports portent tout d'abord sur l'histoire des acteurs, des idées et des choix.** Nous citerons uniquement ceux dont les approches peuvent alimenter notre problématique de recherche : CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, 239 p. ; VANONI D., SAUVAYRE A., *Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines*, FORIS, 2003, 105 p. ; LEBRETON J.-P., BROUANT J.-P., *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, GRIDAUH, 2004, rapport ronéoté, 2 tomes : 1- rapport de synthèse, 79 p. ; 2- monographies - rapport final, 235 p. ; ESTEBE P., *Du laboratoire au club : les villes nouvelles dans le système politique francilien (1970-2000)*, février 2005, rapport ronéoté, 51 p. **Certains rapports abordent ensuite les modes de vie et la « vie locale ».** Enfin, **quelques recherches portent sur la dimension économique des villes nouvelles** : BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles en Ile-de-France - séminaire organisé dans le cadre du programme HEVN*, ACADIE, août 2003, rapport ronéoté, 104 p. ; DAVEZIES L., *Evolution des fonctions des villes nouvelles depuis 20 ans : accueillir, produire, servir-desservir*, L'ŒIL – IUP-Université Paris 12, 2004, rapport ronéoté, 79 p.

<sup>173</sup> Voir notamment RABILLOUD S., « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? », in VADELORGE L. (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 131-146 ; BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles d'Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu – Revue de littérature (1965-2000)*, Paris, Acadie, juin 2002, 59 p.

<sup>174</sup> CENTRE DE DOCUMENTATION DE L'URBANISME, « Villes nouvelles de France, 1968-1998, Bibliographie », *Urbanisme*, supplément de juillet-août 1998, 194 p.



extraites de la banque de données URBAMET<sup>175</sup> et des ressources documentaires des établissements publics d'aménagement ou des collectivités locales. S'agissant en particulier de L'Isle d'Abeau, les matériaux d'études recensés par l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (EPIDA)<sup>176</sup> depuis la création de l'OREAM en 1966 constituent un corpus de recherches exhaustif sur la ville nouvelle<sup>177</sup>.

Les réflexions et programmes des concepteurs de L'Isle d'Abeau, les rapports qui ont marqué les phases d'évolution et de relance de la ville nouvelle, la démarche initiée par l'Etat en 1995, *L'Isle d'Abeau 2015*<sup>178</sup>, et celle pilotée par l'EPIDA pour la réalisation du *projet de territoire Nord-Isère*<sup>179</sup>, décrivent et analysent non seulement la création et le développement de la ville nouvelle mais aussi, à des degrés divers, ses apports en terme d'innovation urbaine, architecturale et institutionnelle. Ce sont autant de regards et de préoccupations qui se succèdent dans un processus itératif entre le projet et sa réalisation sur le terrain.

Le corpus bibliographique présenté par le *programme HEVN* et celui constitué par l'EPIDA comptent à eux deux près de deux milles références. Pour faciliter la consultation de cette littérature grise, les références sont classées par thème dont l'un regroupe les travaux de recherche sur « la planification régionale et urbaine ». Cette rubrique repose sur la définition classique de la planification urbaine. Elle recense les études concernant les activités de gestion des aires métropolitaines, de programmation des fonctions urbaines et de composition d'ensemble des partis d'aménagement. Cette grille thématique englobe également les rapports de recherche portant sur les schémas directeurs et leur validation, ainsi que les études « évaluatives » confrontant les réalisations aux intentions d'aménagement.

Deux autres rubriques peuvent compléter cette sélection. Elles rassemblent les matériaux d'études ayant trait à « la mise en œuvre » des villes nouvelles et à « l'urbanisme opérationnel ». La littérature scientifique présentée dans ces deux rubriques porte notamment sur l'évolution des périmètres de planification et sur les schémas de secteurs. Certaines recherches décrivent également les états des lieux successifs de la politique des villes nouvelles.

<sup>175</sup> Voir à cet égard le site internet : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu).

<sup>176</sup> Les bibliographies publiées par la revue *Urbanisme* et le programme HEVN sont en réalité des abstracts du corpus réuni par l'EPIDA.

<sup>177</sup> Les historiens privilégieront par ailleurs les archives de la mission régionale Rhône-Alpes conservées aux Archives Départementales du Rhône, ainsi que celles de la Mission d'étude et d'aménagement de la ville nouvelle consultables aux archives départementales de l'Isère.

<sup>178</sup> BUTIKOFER J.-M., « *L'Isle d'Abeau 2015* », *une grande ambition pour une grande agglomération*, Rapport aux Ministres de l'Équipement, des Transports et du Logement, et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Juin 1998, 69 p. + annexes.

<sup>179</sup> SATIN-EPIDA, *Projet de territoire Nord-Isère*, Version n°10, juin 2004, dactyl., 64 p.

Ainsi, sur près de deux milles références, ces trois rubriques regroupent une quarantaine de recherches (thèses comprises). Ces travaux sont souvent d'excellente facture au niveau individuel mais leur juxtaposition souligne en creux l'intérêt relatif de la recherche urbaine pour construire les villes nouvelles comme de véritables objets de recherche, tout au moins jusqu'à ce que *le programme HEVN* ne conduise tout un ensemble d'études à partir de 2001.

Nous limitons par ailleurs le champ temporel de notre panorama scientifique aux recherches réalisées dans les années 1960-1970 ainsi qu'aux recherches conduites dans le cadre du *programme HEVN*. Elles sont en effet d'une importance capitale tant pour la connaissance des processus de planification ayant trait aux villes nouvelles, d'une part, que pour les pratiques publiques, d'autre part. Entre ces deux bornes, la période des années 1980-1990 apparaît, *a posteriori*, comme peu fertile en travaux scientifiques<sup>180</sup>. Peut-être simplement parce qu'on réalise les villes nouvelles sans théoriser autant que dans les périodes précédentes. La période 1980-1990 est le temps du réalisme opérationnel et de la mise en œuvre concrète des concepts développés et validés au début des années 1970. C'est également le temps où les expériences françaises ont intégré l'omnipotence du marché comme lieu d'assignation des valeurs, et le retour en force de la modestie et du pragmatisme dans l'action publique.

Quant à la mémoire scientifique, elle a été durablement marquée par les images négatives de certaines villes nouvelles<sup>181</sup>; images qui les ont très souvent relégué au rang de « bornes témoins des errances de l'aménagement des Trente Glorieuses »<sup>182</sup>. La plupart des travaux de recherche des années 1980-1990 ont en effet poussé au jugement, à la définition du pour et du contre, et à une prise de position envers un projet et le défi qu'il a relevé en terme d'économie, de politique et d'urbanité. Les difficultés sociales des villes nouvelles ont été pointées du doigt, de même que leur esthétique urbaine, leurs dimensions prévues à l'origine, ou encore le surdimensionnement de leurs équipements. Ces analyses sont en réalité des procès d'intention qui réinterprètent leur création en fonction des difficultés rencontrées.

<sup>180</sup> Seulement vingt-cinq thèses ont été soutenues contre près de quarante entre la fin des années 1960 et le début des années 1980, et douze depuis la fin des années 1990. Il est d'ailleurs logique que l'ampleur de la littérature scientifique sur les villes nouvelles varie selon les différentes phases de leur développement. Il en est de même pour les thèmes de recherche. Les processus de planification des villes nouvelles et leur rôle dans les espaces régionaux ont notamment fait l'objet de nombreuses études au début des années 1970. Que ces thèmes de recherche se tarissent par la suite au profit d'études plus opérationnelles n'est pas étonnant, en soi.

<sup>181</sup> Il suffit ici de rappeler, que l'image de certaines villes nouvelles en attente de réussite (comme Saint-Quentin-en-Yvelines ou Melun-Sénart) était, il y a moins de dix ans, très négative, alors même que chacun s'accorde aujourd'hui à leur tracer un avenir serein. A contrario, des villes nouvelles comme Evry ou Cergy-Pontoise, dont le lancement fut rapide, souffrent aujourd'hui de difficultés sociales qui pèsent sur leur image. C'est dire que faire le bilan de n'importe quelle ville nouvelle ne saurait se limiter à établir le tableau formel des réussites et des échecs, et a fortiori « le palmarès des grands acteurs et la liste noire des idéologues ». Voir à cet égard, VADELORGE L., « Des villes pour mémoire », *Ethnologie Française*, janvier-mars 2003, Vol. 33, n°1, pp. 5-11 ; VADELORGE L., « Des villes sans histoire », *Ethnologie Française*, janvier-mars 2003, Vol. 33, n°1, pp. 21-31.

<sup>182</sup> VADELORGE L., « Val-de-Reuil, une histoire nécessaire », *Etudes Normandes*, *op. cit.*, p. 14.

D'où l'erreur de perspective, plus fréquente ici qu'ailleurs, qui consiste à lire l'histoire des villes nouvelles en comparant les chiffres d'aujourd'hui (économiques, démographiques) avec les prévisions d'hier<sup>183</sup>. L'exercice est facile mais illégitime, parce qu'il ne consiste qu'à donner une photographie d'un site à un moment précis de son histoire.

### ***Un panorama scientifique thématique et transdisciplinaire***

---

Sur la quarantaine d'études que nous avons répertoriées, près de la moitié font le bilan de la politique d'aménagement des villes nouvelles. Ces études « évaluatives » retracent la naissance des villes nouvelles puis confrontent les intentions d'aménagement et les réalisations. Ces références demeurent une illustration tout à la fois critique, désenchantée et fascinée de la planification telle qu'elle se proposait de moderniser la France en maîtrisant d'une façon globale et rationnelle le développement, programmé dans le long terme, des infrastructures nécessaires à la croissance économique, ainsi que l'extension et l'amélioration du cadre de vie.

Si nous laissons de côté ces études, la revue de littérature que nous présentons dans ce chapitre fait néanmoins ressortir quelques références qui ont acquis une certaine visibilité dans le milieu de la recherche urbaine<sup>184</sup>. Ce corpus de recherches se compose en réalité d'une juxtaposition de travaux spécialisés qui traversent de nombreuses disciplines, allant de la sociologie urbaine au droit, en passant par la géographie, l'histoire et l'économie. Cependant, ce panorama scientifique se veut essentiellement thématique et transdisciplinaire. Il insiste par conséquent moins sur les travaux de chaque discipline et plus sur les grands thèmes de recherche relatifs aux villes nouvelles. Notre regard est donc transversal.

Cette investigation bibliographique met en évidence trois approches thématiques : les recherches sur le sens du programme des villes nouvelles et sur les significations

<sup>183</sup> *Le programme HEVN* recense quarante-six titres concernant le suivi et le bilan des villes nouvelles. Nous écartons dans notre revue de littérature les études réalisées par le Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles qui n'établissent pas de bilan comparé entre les intentions et les réalisations. En revanche, nous pouvons citer, MERLIN P., *Les villes nouvelles en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1991 (rééd.), 127 p., dont un chapitre présente les résultats de la réalisation des villes nouvelles ; ROBERT J., *Bilan de la politique des villes nouvelles en Région Ile-de-France*, in Métropolis 84, symposium international des grandes métropoles, Paris, 10-11 octobre 1984, Paris, IAURIF, 1984, pp. 215-225 ; ARCHITECTURE, mensuel du n°5 (mars 1979) au n°23 (mars 1981). Les séries n°7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, et 19 portent sur les villes nouvelles. Le ton de la série est particulièrement sceptique. Sur un ton plus élogieux et moins critique, voir BASDEVANT D., CHATIN C., MILLERON P., *Les villes nouvelles en Ile-de-France*, Paris, Hachette, 1979, 263 p. ; CHATIN C., *Neuf villes nouvelles, une expérience française d'urbanisme*, Paris, Dunod, 1975, 207 p. Sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, voir notamment CIBERT S., *Villes Nouvelles. Intentions-Réalisations, l'exemple de L'Isle d'Abeau*, Unité pédagogique d'architecture de Lyon, TPTC, 1982, 385 p. Plus récemment, deux études réalisées par le CERTU ont consisté à établir un bilan des villes nouvelles du Vaudreuil et des Rives de l'Etang-de-Berre en pointant les décalages observables entre la planification annoncée et les réalisations effectives : AMPHOUX N., *La ville nouvelle des Rives de l'Etang-de-Berre. Systèmes et jeux d'acteurs : de la conception du projet à l'achèvement de l'opération*, CETE de Méditerranée, avril 2002, 120 p. ; FRERET P., *De la ville nouvelle du Vaudreuil à la commune du Val-de-Reuil. Diagnostic de territoires et stratégies d'acteurs*, CETE Normandie Centre, mars 2002, 160 p.

sociales, politiques et culturelles des schémas de planification ; les recherches sur la « fabrication » des villes nouvelles ; et enfin les travaux sur la gouvernance et l'intercommunalité. Pour chacune de ces approches, nous insistons tant sur le contenu des recherches que sur leurs apports respectifs aux connaissances scientifiques des villes nouvelles et de la planification urbaine. Nous révélons aussi comment les références théoriques évoluent selon les périodes, et comment se dessine, pour un temps, une convergence originale entre les recherches sur la planification urbaine et les villes nouvelles.

Nous constaterons par ailleurs que la plupart des chercheurs ont plutôt étudié *l'objet* « ville nouvelle » que le *projet* « ville nouvelle ». Or, c'est bien à une interrogation à cette échelle qu'invite notre revue de littérature. Au-delà d'un objet ou d'une catégorie qui ne signifie plus grand chose à l'heure actuelle, l'analyse du *projet* « ville nouvelle » apporte selon nous un éclairage nouveau sur les visées et méthodes de l'intervention publique sur le territoire. Cette approche de plus grande ampleur permet notamment de dépasser les lieux communs qui apparaissent aujourd'hui encore dans la production de la recherche urbaine sur la planification.

## 2.1. Les dimensions socio-politiques du programme des villes nouvelles et des schémas de planification

La plupart des travaux dont nous traitons ici sont principalement issus de la sociologie urbaine et de la géographie. Ils sont primordiaux à double titre. Ils portent tout d'abord sur les enjeux proprement politiques, idéologiques et institutionnels auxquels ont participé les villes nouvelles. Ces travaux ouvrent ensuite la voie à l'analyse de la signification sociale,

<sup>184</sup> Nous pouvons citer par exemple les recherches de J. Lojkine, J.-P. Alduy, M. Dagnaud, et S. Ostrowetsky. 1) LOJKINE J., MELANDRES M., TOURAINE A., *La création des villes nouvelles*, Paris, Ecole pratique des Hautes Etudes, 1968, 71 p. + 32 p. + 44 p. + 50 p. ; LOJKINE J., « Villes nouvelles et capitalisme monopoliste d'Etat », *Economie et Politique*, sd, 1969, pp. 23-54. ; LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région lyonnaise (1945-1972)*, Paris, Ecole Pratique des Hautes Etudes (6<sup>ème</sup> section), 1972-1973, 373 p. ; LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972*, Paris, Copédith, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, 1973, 373 p. 2) ALDUY J.-P., « L'aménagement de la région de Paris entre 1930 et 1975 : de la planification à la politique urbaine », *Sociologie du travail*, avril-juin 1979, n°2, pp. 167-200. ; ALDUY J.-P., « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation, 1963-1977 », *Les annales de la recherche urbaine*, 1979, n°2, pp. 3-78 ; ALDUY J.-P., « 40 ans de planification en Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 1983, n°70, pp. 10-91 ; ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *L'évolution de la Région parisienne du début des années 1960 à nos jours : le logement*, Paris, IAURIF, 1976, 48 p. ; ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *La V<sup>e</sup> République et l'aménagement de la région de Paris*, Paris, IAURIF, Paris, 5 vol., 1977 et 1978, 319 p., 52 p., 447 p., 65 p., 225 p. ; DAGNAUD M., « La transformation des institutions de Paris et sa région entre 1958 et 1975 », *Sociologie du travail*, 1979, n°2 ; DAGNAUD M., « Villes nouvelles ; greffe d'une décision administrative sur une société locale », *Les annales de la recherche urbaine*, 1979, n°5, pp. 123-163 ; DAGNAUD M., *L'aménageur et le politique, le cas des villes nouvelles (étude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne)*, Paris, Fondation des villes, 1979, 254 p. 3) OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.* ; OSTROWETSKY S., AHTIK V., CASTELLS M., TOURAINE A., *La mobilité des entreprises industrielles en région parisienne*, Paris, IAURIF, 1967, 214 p.

politique et culturelle des schémas de planification urbaine. Ils s'intéressent non seulement à la genèse des discours qui ont été développés dans les schémas de planification des villes nouvelles mais ils analysent aussi les différents porteurs de discours, leurs intérêts matériels et symboliques, et leur position dans le champ des politiques publiques territoriales.

### **2.1.1. Les recherches sur les processus de planification des villes nouvelles**

---

Au début des années 1970, la plupart des sociologues observent d'une part le phénomène spectaculaire de l'intervention de l'Etat dans la vie économique et sociale et dans l'aménagement du territoire, et d'autre part l'ambiguïté, ou l'ambivalence de cette intervention. Leurs travaux scientifiques traitent également des questions théoriques et pratiques des mouvements sociaux, de l'action de l'Etat et des décalages dans la planification entre intentions et réalisations. Se faisant, ils fondent également le champ de l'intervention publique sur le territoire.

#### **2.1.1.1. Des processus d'organisation collective du marché du travail et de la consommation**

Parmi les contributions majeures, les analyses de J. Lojkine portant sur la création des villes nouvelles et l'élaboration du SDAU de la Région parisienne et du SDAU Rhône-Alpes<sup>185</sup> dépassent l'optique d'une planification qui engendrerait seule le devenir urbain, et son symétrique critique qui en fait soit le « produit » du rapport des intérêts économiques à un moment donné, soit la réponse à des conflits qui seraient ainsi réglés.

J. Lojkine appréhende la planification urbaine non seulement comme une mise en forme de différents rapports de force, mais aussi comme un processus de leur réagencement éventuel. En ne prenant pas au pied de la lettre la cohérence affichée par les techniques de planification, il tente de saisir l'articulation des procédures de planification avec les rapports sociaux. Pour lui, l'effet réel de la planification urbaine est dans l'exacerbation des contradictions entre moyens de reproduction du capital et moyens de reproduction de la force de travail. La planification urbaine serait ainsi l'instrument de sélection et de dissociation systématique des différents types d'équipements urbains, selon leur degré de rentabilité et d'utilité immédiate pour le capital

186 .

Dans cette perspective, les villes nouvelles deviennent des unités de reproduction de la force de travail suscitant un modèle de consommation particulièrement intégrateur.

---

<sup>185</sup> LOJKINE J., MELANDRES M., TOURAINE A. (1973), *op. cit.* ; LOJKINE J., « Villes nouvelles et capitalisme monopoliste d'Etat », *Economie et Politique*, sd, 1969, pp. 23-54. ; LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région lyonnaise (1945-1972)*, Paris, Ecole Pratique des Hautes Etudes (6<sup>ème</sup> section), 1972-1973, 373 p. ; LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972*, Paris, Copedith, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, 1973, 373 p.

<sup>186</sup> LOJKINE J., *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 1977, 363 p.

Elles sont considérées comme « des procédures facilitant une restructuration spatiale des forces productives à l'échelle de la région parisienne »<sup>187</sup>. De manière simplifiée, J. Lojkine fait le constat, également souligné par C. Topalov, que les villes nouvelles sont des zones privilégiées offertes à l'appétit du capital immobilier. Elles tentent notamment de « régler les conflits entre les propriétaires fonciers et la bourgeoisie financière (*via* l'immobilier), au profit de cette dernière »<sup>188</sup>. La thèse de E. Campagnac et C. Dourlens ne contredit pas cette théorie<sup>189</sup>. Les villes nouvelles constituent selon elles un moyen d'implanter de nouvelles activités et d'accumuler le capital, tout en atténuant les contradictions sociales.

L'analyse de J. Lojkine se démarque notamment des approches de M. Castells et F. Godard qui appréhendent la planification urbaine essentiellement comme le moment du brouillage « idéologique » ou de légitimation-régulation de certaines options déjà prises ailleurs<sup>190</sup>.

J. Lojkine va également plus loin que l'approche de H. Coing qui constate que l'Etat, pris entre des rôles contradictoires, accorde la priorité au financement des moyens de production sur celui des équipements de consommation<sup>191</sup>.

En revanche, l'approche de J. Lojkine nous paraît partielle et schématique. Elle a non seulement ignoré la marge de jeu laissée à la disposition des acteurs locaux et des acteurs individuels mais elle a aussi négligé la diversité des contextes locaux et la complexité des mécanismes institutionnels et mentaux qui s'insèrent entre les conditions économiques et leurs conséquences politiques logiques et nécessaires. Selon nous, la mise en œuvre des villes nouvelles ne révèle pas seulement la complète subordination de la politique locale par rapport aux options du pouvoir central. J. Lojkine considère par ailleurs comme secondaires les « systèmes collectifs de représentation » et le jeu des institutions. Or, les *logiques d'actions des acteurs politico-administratifs* qui interagissent dans un secteur déterminé de même que *l'influence des institutions* sur le comportement de ces acteurs sont primordiales pour saisir pleinement le sens des outils de la

<sup>187</sup> LOJKINE J., « Un bilan critique de la sociologie urbaine marxiste des années 1970-1980 », in : SEMINAIRE D'HISTOIRE ET D'EVALUATION DES VILLES NOUVELLES, *Les villes nouvelles dans la sociologie urbaine des années 1960-1970*, Paris, 06 novembre 2002, 6 p. (retranscription de l'intervention).

<sup>188</sup> TOPALOV C., *Expropriation et Prémption publique en France. Documents pour l'étude comparative des politiques foncières urbaines, 1950-1973*, Paris, Éd. du CSU, 1974, p. 18.

<sup>189</sup> CAMPAGNAC E, DOURLENS C., *Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain ; un exemple : les villes nouvelles en région parisienne*, thèse de 3<sup>ème</sup> cycle sous la direction de L. SFEZ, UER Urbanisation et Aménagement, Université des Sciences Sociales de Grenoble, dactyl., 1975, 363 p. Le questionnement de E. Campagnac et C. Dourlens (1975) s'inscrit notamment dans la lignée des travaux qui analysent les difficultés de la planification urbaine à partir de l'irréductibilité du local. A une critique des logiques étatiques qui tentent de normaliser les pratiques locales, elles observent tout comme leur directeur de thèse L. Sfez, le poids de la société locale face à la rationalité planificatrice de l'Etat.

<sup>190</sup> CASTELLS M., GODARD F., *op. cit.*, p. 396.

<sup>191</sup> COING H., BERCOFF-FERRY R. (1973), *op. cit.*, p. 88.

planification urbaine.

### 2.1.1.2. Des processus « technocratiques » d'innovation entrepreneuriale

Sous l'influence du paradigme marxiste comme de la sociologie des organisations, l'analyse des villes nouvelles s'est orientée vers la notion d'acteur collectif. Les travaux de J.-P. Alduy et M. Dagnaud sur *l'aménagement de la région de Paris sous la V<sup>e</sup> République* présentent l'histoire des villes nouvelles comme un projet voulu et porté par la « nouvelle technocratie »<sup>192</sup>. Ils démontrent l'existence d'un projet de planification historiquement nouveau, porteur d'une rationalité supérieure aux rationalités partielles des intérêts particuliers et soutenu par un groupe de serviteurs de l'Etat dévoués à l'intérêt général.

L'essentiel de leur problématique consiste tout d'abord à saisir la planification urbaine comme un processus « technocratique » d'innovation entrepreneuriale qui se heurte à des forces de résistance au changement. Les auteurs soulignent ensuite le décalage entre un plan et sa réalisation par la combinaison de deux forces antagonistes, l'une prenant en charge le projet porteur de changement et d'innovation, et l'autre cherchant à empêcher l'intervention.

Selon J.-P. Alduy et M. Dagnaud, le caractère *technocratique* de l'aménagement et de la planification de la région de Paris est reconnaissable à deux traits bien spécifiques. Le premier est l'existence d'un *groupe de planificateurs* tout à fait identifiable et autonome. Le second est le *style d'action technocratique* des projets, décisions et réalisations de ce groupe de planificateurs.

*Le groupe des planificateurs* - ces derniers étant qualifiés de « technocrates » par J.-P. Alduy et M. Dagnaud - se reconnaît tout d'abord à ce contre quoi il se définit : contre les ministres responsables de l'urbanisation, tentant d'équilibrer les intérêts du grand capital et des propriétaires fonciers et refusant de maintenir une planification hors d'atteinte de ces intérêts ; contre les autres secteurs de l'appareil d'Etat, indifférents ou hostiles à l'action planifiée ; ou encore contre les élus locaux hostiles à des réalisations institutionnelles échappant à leur pouvoir, et peu capables de se projeter dans le long terme. Ce groupe se définit ensuite comme un « réseau de solidarité-complicité » rassemblant « un petit groupe d'hommes », par dessus les clivages des grands corps d'Etat (Ponts et Chaussées, Inspection des Finances, etc.), autour de l'idéal commun d'un « nouvel art de vivre » à instaurer dans les villes. La notion de « réseau » diffère ici de celle de M. Crozier et J.-C. Thoenig qui l'utilisent notamment pour décrire l'importance des corps au sein de l'appareil d'Etat<sup>193</sup>. J.-P. Alduy associe le terme de *réseau* à celui de complicité et de solidarité. Il a dès lors des connotations qui évoquent davantage le complot ou le coup de main. Le *réseau* est, pour lui, à la fois plus vaste et plus limité

<sup>192</sup> Les nombreux travaux de L. Sfez sur cette question dans les années 70, tentent d'articuler *décision effective et déterminations collectives* (SFEZ L., *La décision*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1984, réédition 2004, 127 p.). L'analyse de L. Sfez repose sur la théorie politique du surcode. P. Delouvrier (délégué général du district de la région parisienne) est présenté dans cette théorie comme un *surcodeur déviant*, c'est-à-dire un médiateur entre les différentes institutions impliquées dans l'aménagement de la région parisienne, assurant la « traduction » des langages administratifs et installant par cette action de traduction, un nouveau rapport, porteur de modernité.

qu'un corps. Il concerne en effet un groupe dont l'extension varie fortement selon les phases de l'action. Sa partie essentielle paraît être l'« élite de l'Etat », formée principalement par « les grandes écoles » et dont peuvent se détacher, à l'occasion, tel ou tel « groupe d'hommes » désignés pour des opérations particulières.

Le *deuxième trait spécifique* du caractère technocratique de la planification et de l'aménagement de la région parisienne est le type d'action administrative utilisé : l'action de mission. Elle permet notamment de mobiliser et de coordonner de multiples secteurs administratifs gestionnaires. Une administration de mission comme le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles (SGGVN) mis en place au début des années 1970 pour conduire la réalisation des villes nouvelles est composé de fonctionnaires issus de divers corps « échappant aux cloisonnements administratifs et fonctionnant sans système hiérarchique de type classique »<sup>194</sup>. Il est un lieu de rencontre entre les concepteurs du projet et leurs interlocuteurs, et notamment les élus locaux. Le secrétariat exerce également une tutelle sur les établissements publics d'aménagement de chaque ville nouvelle, répartit les crédits spécifiques de l'Etat affectés à chaque site, et coordonne l'action des différents services administratifs sur un plan interministériel. D'une façon générale, « il met en relation ce qui est séparé, écoute les confidences (en jouant un rôle de « confessionnal » en certaines occasions) et rappelle la doctrine (par son côté « statue du commandeur ») »<sup>195</sup>.

Selon J.-P. Alduy, l'ensemble de l'opération de planification peut être considéré comme *une mission*, « c'est-à-dire un phénomène nouveau, exceptionnel, novateur, échappant par conséquent à la routine de la gestion traditionnelle des administrations, et signalant indubitablement la manifestation d'une activité spécifique, historiquement irréductible à tout ce qui l'a précédée ». Dans cette optique, les villes nouvelles sont investies de la fonction d'assurer au mieux la croissance économique, en coupant court à la spéculation grâce au choix de sites bon marché, en réalisant les infrastructures nécessaires, en réduisant les distances entre travail et domicile, et d'une façon générale, en contrant la désindustrialisation de Paris. Les villes nouvelles doivent également devenir le symbole et la condition de l'avènement d'une nouvelle société, voulue par l'Etat et son instrument, la « technocratie ».

Enfin, sur les capacités d'intermédiation de la planification urbaine, l'analyse de J.-P. Alduy et M. Dagnaud rejoint celle de M. Castells et F. Godard<sup>196</sup>. La concertation relative à l'élaboration du SDAU de la Région parisienne n'a pas pour objectif de recueillir des avis. Elle est davantage la mise en scène d'une fausse négociation, dans le but d'aboutir

<sup>193</sup> THOENIG J.-C. (1973), *op. cit.*, 279 p.; Voir également, THOENIG J.-C., FRIEDBERG E., « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, n°4, 1969.

<sup>194</sup> ALDUY J.-P. (1979), *op. cit.*, pp. 3-78. Voir également ROULLIER J.-E., « L'expérience des villes nouvelles. Essai de réponse à Jean-Paul Alduy », *Les annales de la recherche urbaine*, n°2, 1979, pp. 79-104.

<sup>195</sup> ALDUY J.-P., « L'aménagement de la région de Paris entre 1930 et 1975 : de la planification à la politique urbaine », *Sociologie du travail*, 1979, n°2, pp. 167-200.

<sup>196</sup> CASTELLS M., GODARD F. (1974), *op. cit.*



à un consensus fabriqué de toutes pièces, voire « une opération de marketing de l'Etat, qui cherche à mobiliser autour de lui, sur le terrain qu'il a choisi et codifié, l'ensemble des cadres de la société civile »<sup>197</sup>.

Nous sommes particulièrement sensibles à l'analyse de J.-P. Alduy et M. Dagnaud car elle aborde la planification urbaine à la fois sous l'angle de sa logique d'action, le point de départ étant constitué par l'*arène des acteurs politico-administratifs*, et sous l'angle *cognitif*. Dans cette perspective, les villes nouvelles deviennent avant tout des objets politiques dont la création recouvre une *position idéologique* forte. Toutefois, l'influence des travaux de J.-P. Alduy et M. Dagnaud est limitée dans notre thèse aux seuls apports heuristiques si bien développés par ces auteurs. Ceux-ci nous permettent d'identifier les acteurs des villes nouvelles et leurs réseaux ainsi que leurs modalités d'interactions. Ce groupe de hauts fonctionnaires préfigure d'ailleurs ce que la théorie des référentiels nomme les *médiateurs*<sup>198</sup>. Ce groupe est essentiel car il réalise la construction du référentiel des villes nouvelles, c'est-à-dire la création des images cognitives déterminant le *cadre intellectuel* au sein duquel se déroulent les négociations, les conflits ou les alliances qui conduisent à la décision.

En revanche, nous nous opposons à l'idée qu'il y aurait eu deux interprétations successives de la planification, une extrême et une libérale, incarnées par des personnalités politiques différentes. Selon nous, les contradictions et l'ambivalence de la planification sont permanentes parce qu'elles expriment l'impossibilité pour l'Etat de choisir entre deux stratégies opposées, exclusives l'une de l'autre, et également contraignantes<sup>199</sup>. Nous nous distançons ensuite de l'approche de J.-P. Alduy et M. Dagnaud car elle tend à légitimer et valider les croyances qu'entretiennent les techniciens de l'Etat dans leur capacité à organiser la croissance urbaine et à réaliser un consensus général autour des solutions préconisées. Ils adhèrent en effet fondamentalement aux fins de l'action à laquelle un des deux auteurs (J.-P. Alduy) participe en tant qu'ingénieur du Corps des Ponts et Chaussées, dirigeant la mise au point d'un SDAU en province et l'achèvement du schéma directeur de la région Ile-de-France.

### **2.1.2. Les recherches sur les significations socio-politiques des SDAU des villes nouvelles**

---

Le positionnement épistémologique de S. Ostrowetsky<sup>200</sup> nous paraît particulièrement riche de sens pour notre recherche. Dans *L'imaginaire bâtisseur*, l'auteure ouvre en effet la voie à l'analyse des concepts et des discours qui sont promus en amont des objets de la planification urbaine.

Sa théorie porte essentiellement sur les significations sociales, politiques et

<sup>197</sup> ALDUY J.-P. (1979), *op. cit.*, p. 17.

<sup>198</sup> Voir à cet égard MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000, p. 50.

<sup>199</sup> Voir à cet égard, VELTZ P. (1977), *op. cit.*, pp. 235-236. L'idée de la dispersion de l'Etat est également un des points essentiels de la théorie d'A. Touraine. (LOJKINE J., MELANDRES M., TOURAINE A. (1968), *op. cit.*).

culturelles du SDAU de la région parisienne. Toutefois, nous ne détaillons pas ici l'approche *sémiotique* développée dans ses travaux de recherche. Nous présentons uniquement deux réflexions relatives au schéma directeur de la région parisienne. La première démontre que le SDAU est clairement « anti-fonctionnaliste ». La seconde pointe un concept qui le qualifie « d'acte de langage », c'est-à-dire programme d'action.

### 2.1.2.1. Le SDAU de la région parisienne : un acte « anti-fonctionnaliste »

Le SDAU de la région parisienne tente tout d'abord de dépasser le fonctionnalisme des démarches précédentes, et notamment celles mises en œuvre dans le cadre du Plan d'Aménagement et d'Organisation générale de la Région parisienne (PADOG). Le SDAU se veut au contraire « une prise de conscience des effets néfastes du fonctionnalisme considéré comme une banalisation quantitative, une abstraction homogénéisante de l'espace social »<sup>201</sup>. S. Ostrowetsky le définit également comme une reprise historique, un retour au qualitatif et à la symbolique urbaine. Il n'est pas seulement une tentative de mise en place et d'organisation, mais aussi un moyen de la gestion sociale au sein même du temps de la planification. La rationalité fonctionnaliste passe ainsi de la revendication sociale à la gestion étatique du social.

Dans cette perspective, les villes nouvelles deviennent une manifestation d'une réaction affirmée contre ce qui est considéré comme la logique trop strictement utilitaire et fonctionnaliste. Elles en sont à la fois la conséquence et l'envers. Dès lors, leur urbanisme ne reposerait plus sur la nécessité d'un équilibre fonctionnel mais sur une réflexion « essentialiste » où la fonction n'est pas exclue, mais interrogée.

L'approche de S. Ostrowetsky porte par ailleurs sur les visées et méthodes d'élaboration du SDAU de la région parisienne. Elle interroge d'une part son « efficace sociale » dans la mesure où il demeure « non opposable aux tiers ». Elle questionne d'autre part la nature même de l'espace des villes nouvelles, qui est essentiellement informé par l'écrit, et la signification de cette entreprise.

Selon S. Ostrowetsky, l'élaboration du SDAU de la région parisienne résulte avant tout d'une confrontation politique et technique de divers groupes de pression. Bien qu'elle adopte dans ses recherches les thèses marxistes qui interprètent le SDAU comme un scénario de « compromis » à l'intérieur d'une dominance d'intérêts structurels, son approche demeure plus nuancée. Le SDAU est certes un « lieu » de négociation, mais son contenu ne se réduit pas simplement aux intérêts d'un groupe ou d'une classe. Le schéma devient en effet un projet politique dont l'objectif n'est ni la remise en question du mode de propriété, ni du fonctionnement démocratique libéral mais « la recherche d'une réconciliation avec la tradition, au sein d'une volonté d'innovation ». Le pouvoir politique se double « d'un progressisme social, d'un démocratisme, qui apparente davantage le

---

<sup>200</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.* Voir également, OSTROWETSKY S., « De l'urbain à l'urbain », *Cahiers internationaux de sociologie*, LII, 1972 ; OSTROWETSKY S., « L'imaginaire planificateur », *Le progrès en question*, Paris, Anthropos, 1978. Pour une présentation de son approche théorique : OSTROWETSKY S., « Architecture et villes nouvelles : le lieu commun », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 63-85.

<sup>201</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 99.

contenu des schémas, au libéralisme social qu'à la stricte logique des intérêts d'un groupe ou d'une classe »<sup>202</sup>.

Le SDAU de la région parisienne s'appuie par ailleurs sur des évaluations prédictives, sur des réalités chiffrées pour justifier son projet. Il ne s'agit plus « de répondre à une nécessité présente, un besoin, mais d'offrir à l'avance la réponse à une demande prévisible »<sup>203</sup>. Dans cette perspective, le schéma est un « projet d'accompagnement » que S. Ostrowetsky décrit comme un projet « réaliste ».

### 2.1.2.2. Le SDAU de la région parisienne : un « acte de langage »

L'analyse du contenu du SDAU de la région parisienne dans son *efficace* propre, c'est-à-dire dans son aspect « performatif », est particulièrement novatrice. En effet, si la plupart des analystes et notamment les sociologues et les historiens utilisent les textes et les schémas comme des documents afin d'évaluer un contenu dont le texte n'est que le contenant, S. Ostrowetsky a observé différemment le contenu.

Il ne s'agit plus en effet de vérifier et de critiquer les faits ou les positions du schéma directeur, ou encore de le relativiser par rapport à son contexte politique et social, mais il s'agit plutôt d'accorder de l'importance à ce *medium* qui constitue le contenu même des schémas. Selon S. Ostrowetsky, tant qu'une parole, un discours et un écrit étatique sont une information sur une réalité sociale ou politique, ils ne relèvent pas de l'approche sociologique : « c'est la réalité dont ils ne sont que le *medium* qui est concernée »<sup>204</sup>.

Mais à l'inverse, dès lors que l'analyste prête à ce *medium* des vertus telles qu'il puisse être analysé comme un acte, il relève de l'analyse comme tout autre fait social. Il réinvestit le social « non seulement à cause de son contenu mais aussi parce qu'en tant que contenu, il forme, informe, désigne et fait surgir du réel à la conscience collective »<sup>205</sup>. Ainsi, à partir de la publication du schéma directeur, la plupart des décisions, des dénominations, et des considérations sur l'espace social ne peuvent plus être envisagées de la même manière. Le schéma « met en place un sens où le sens se met en place... C'est ainsi que nous devons saisir l'importance sociale que nous lui accordons »<sup>206</sup>.

Par conséquent, le SDAU de la région parisienne et ses semblables ne sont pas uniquement le reflet d'une époque et des projets plus idéologiques qu'objectifs. Selon S. Ostrowetsky, ils constituent un acte social et politique avant d'être un texte, voire un contenu. Ils sont ce que les sociolinguistiques nomment un « acte de langage »<sup>207</sup>. Dans cette optique, le locuteur est un *acteur social* et non un sujet individuel.

---

<sup>202</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 188.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>205</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 195.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

S. Ostrowetsky distingue en définitive trois niveaux dans l'acte du langage.

- celui de la *politique urbaine* où le pouvoir planificateur se repère dans ses modalités d'acteur au travers des verbes modaux comme *vouloir* et *pouvoir* pour ne citer que ceux-là. Ce premier niveau doit être appréhendé non tant individuellement que globalement. La façon dont la planification définit son rôle au sein de l'ensemble social peut se repérer ainsi par la définition de sa situation ou de sa position. Dans le cas du SDAU de la région parisienne, elle demeure fortement liée aux modalités propres à la *technocratie*.
- Le deuxième niveau est celui de l'*urbanistique* où le texte ne fait que décrire, prédiquer, désigner, expliquer le plan, le schéma et ses différentes phases d'action. Il met en scène la synchronisation des acteurs publics et privés qui doit permettre de réaliser la ville ou le territoire tels qu'ils sont projetés. L'interprétation de cette dimension permet de s'interroger sur le temps de la planification, le *temps diégétique*<sup>208</sup>, ou temps de l'action, qui prévoit la réalisation par phases, enchaînées les unes aux autres, des différents éléments qui composent l'image finale d'une ville, ou d'un territoire, achevés. Elle permet également de s'interroger sur les *représentations* des principaux acteurs qui déterminent les phasages, les programmes, les scénarios, et les « grands récits » de la planification<sup>209</sup>.
- Le troisième et dernier niveau est celui où l'on tente de cerner *la capacité langagière de la planification*, c'est-à-dire pour S. Ostrowetsky sa *performance sémio-génétique*<sup>210</sup>, puissance de création et d'innovation, de production du sens. Toute cette réflexion pointe un concept d'espace qui n'est plus seulement informé par le langage, produit par un sujet social pensant et parlant, mais aussi et d'abord, *acte de langage*, c'est-à-dire *programme d'action*.

<sup>207</sup> *Ibidem*. « Le SDAURP ne fut pas un chiffon de papier vite oublié dès qu'il a fallu agir. Décliner les lieux comme nouveaux, les insérer dans un jeu politique et économique plus ou moins légalisé, c'est former une existence de fait, à un projet, à une action. Le schéma trace l'imaginaire collectif, offre une trame, visualise une action à mener. [...] Dans ce sens également, les concessions plus ou moins obligées peuvent constituer de simples variantes ou plus gravement obérer la vision initiale. » Müller les a défini<sup>211</sup>.

<sup>208</sup> SCHERRENFELT, « Desynchroniser, resynchroniser l'action collective urbaine. Entre temps diégétique et temps incremental, l'action collective urbaine dans la longue durée », in *Recherches de Géographie, Les Cahiers Urbains*, Lyon, Musée Gadagne, 2004, pp. 39-47.

<sup>209</sup> Ce second niveau de « l'acte référentiel » (i.e. le temps diégétique du récit de la planification) est en réalité proche de la notion de « grands récits intégrateurs », qu'Antoine Picon (1997) utilise pour parler de la temporalité de l'action en matière d'Aménagement du Territoire dans le SDAU de la région parisienne. PICON A., « Temps des professions et temps des projets » in OBADIA A. (coord.), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, Paris, éd. de l'Aube, 1997, pp 409-422. Son analyse s'inscrit notamment dans la lignée des réflexions de J.-F. Lyotard (1979). LYOTARD J.-F., *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*, Paris, Les éditions de minuit, 1979, 109 p.

<sup>210</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 209.

<sup>211</sup> MULLER P. (2000), *op. cit.*, p. 60. ; Voir également BAUDOIN J., *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 1998, 326 p.

un jeu de « déterminations productives »<sup>212</sup>. Pour P. Müller, le champ du pouvoir et le champ cognitif sont également fortement corrélés. Il définit leur articulation comme une *transaction permanente* qui se fait grâce à la présence d'acteurs spécifiques, les *médiateurs*. Ils produisent un système de valeurs et de normes devant orienter les politiques publiques dans les différents secteurs. Cet ensemble de prescriptions sert notamment à hiérarchiser les objectifs des politiques et à définir les modes opératoires pour la réalisation des objectifs en question.

La corrélation entre l'approche heuristique de S. Ostrowetsky et celle de P. Müller nous conduit ici à reconsidérer la planification urbaine comme un mode d'action publique combinant, grâce à la présence d'un groupe d'acteurs spécifiques, deux dimensions essentielles : la *dimension intellectuelle* qui renvoie au processus de construction d'un ensemble de normes et de valeurs autour desquelles s'organise l'action urbaine ; et la *dimension du pouvoir* qui renvoie à la capacité à agir, au pouvoir de faire.

### **2.1.3. Les travaux sur les référentiels et méthodes d'action publique : un chantier en cours sur les villes nouvelles**

---

Notre recherche bibliographique nous a permis de constater que la plupart des chercheurs ont retenu les villes nouvelles comme des « terrains d'observation » spécifiques permettant de collationner divers aspects de leur théorie. Ces travaux ont certes ouvert quelques perspectives de recherche, mais ils ont créé quelques impasses, car à force de trop focaliser l'attention sur la singularité de ces objets, de nombreux chercheurs ont été conduit à réécrire l'histoire et à faire exister de manière artificielle une catégorie qui ne signifie désormais plus rien<sup>213</sup>. Autrement dit, pour reprendre l'expression employée par D. Béhar (*et alii*), « après avoir banalisé l'exception des villes nouvelles, faire le constat d'une exceptionnelle banalité »<sup>214</sup>.

En revanche, à la suite des travaux de S. Ostrowetsky, un nouveau courant de recherches s'est développé, privilégiant davantage l'étude du *projet* villes nouvelles que l'*objet* villes nouvelles proprement dit. Depuis quelques années, quelques géographes tentent de saisir comment ce projet a pu se mettre en place, non pas du point de vue des luttes et des mouvements politiques, mais du point de vue des *référentiels* et des *modes d'action publique*.

#### **Construire une approche des villes nouvelles par les « sciences de l'action »**

<sup>212</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 210.

<sup>213</sup> Tels FRERET P. (2002), *op. cit.* ; CHALAS Y., « L'urbanité contemporaine de L'Isle d'Abeau : la question des pratiques d'habiter en ville nouvelle aujourd'hui », in CHALAS Y (dir.), *op. cit.*, pp. 189-233 ; GUYARD J., *Evry Ville Nouvelle, 1960-2003. La troisième banlieue*, Evry, ed. Espaces Sud, 2003, 351 p. ; MOTTEZ M., *Carnets de campagne, Evry, 1965-2007*, Paris, L'Harmattan, 2003, 245 p. ; GIRARD V., *C'était la ville nouvelle – Récit de la fondation de Cergy-Pontoise*, Cergy-Pontoise, SOMOGY, 2002, 144 p.

<sup>214</sup> BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu*, *Revue de littérature (1965-2000)*, Acadie, juin 2002, dactyl., p. 48.

Nos articles <sup>215</sup> de même que les travaux de D. Béhar (*et alii*) <sup>216</sup> ont tenté de dépasser l'analyse des villes nouvelles *stricto sensu* en abordant spécifiquement la question des référentiels d'action publique qui les ont promu. Au delà d'un objet ou d'une catégorie, en quoi les référentiels sont-ils pertinents par rapport aux enjeux qu'ils prétendent traiter ? Sont-ils encore, d'une manière ou d'une autre, valables pour reprendre les mots de D. Béhar ? Autrement dit, c'est un questionnement de plus grande ampleur sur les visées et les méthodes de l'intervention publique urbaine que ces travaux abordent. Cette perspective de recherche crée en réalité une rupture majeure avec les travaux réalisés jusqu'à ce jour, mais nous verrons que certaines impasses demeurent.

Notre démarche de recherche retient quelques unes des perspectives développées par les auteurs précédemment cités, car elles posent les premiers jalons d'une analyse renouvelée des villes nouvelles et de la planification urbaine. En considérant les villes nouvelles comme une action publique, et plus largement collective, le schéma directeur et le projet de territoire deviennent des *plans d'action* précis « qui englobent l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives » <sup>217</sup>. En tant qu'étape d'exécution intermédiaire entre le programme des villes nouvelles et les actes de mise en œuvre, les *plans d'action* ne correspondent plus à de simples outils techniques. D'objets, ils deviennent des *systèmes d'action* qui s'inscrivent dans un jeu d'acteurs qui dépend, outre de leurs valeurs et intérêts respectifs, des ressources qu'ils parviennent à mobiliser pour défendre leurs positions.

Afin d'appréhender le jeu de ces acteurs, nous avons proposé dans nos articles d'utiliser les outils théoriques de l'analyse du fonctionnement de l'action publique. Ils nous permettent également de saisir les logiques profondes des démarches de planification en « reconstruisant les hypothèses sur lesquelles les collectivités publiques se basent (parfois implicitement) pour résoudre des problèmes publics » <sup>218</sup>.

Notre analyse des conceptions de l'aménagement du territoire autour de L'Isle d'Abeau <sup>219</sup> a ainsi démontré que les premiers travaux des aménageurs à travers le SDAU adopté en 1978 servent, trente ans après, de socles de référence pour les politiques urbaines définies dans le projet de territoire de 2003, dont les élus revendiquent pourtant la prise en main. Si nous concluons provisoirement sur la permanence des pratiques de la

<sup>215</sup> RABILLOUD S., « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 131-146 ; RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou l'itinérance d'un territoire. Du projet à l'opération et l'opération au projet : les permanences de la planification », in CERTU, *Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux ?*, Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs, Lyon, CERTU, 2003, pp. 34-37.

<sup>216</sup> BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S. (2002), *op. cit.* ; BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles en Ile-de-France*, Séminaires organisés dans le cadre du programme HEVN, Acadie, rapport ronéoté, août 2003, 104 p.

<sup>217</sup> KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *op. cit.*, p. 226.

<sup>218</sup> NOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *op. cit.*, p. 14.

<sup>219</sup> RABILLOUD S. (2004), *op. cit.*

planification dans l'utilisation des ressources « cognitives »<sup>220</sup>, malgré la mutation des modes d'action collectifs et l'apparition de nouveaux enjeux, il nous semble nécessaire de compléter notre questionnement par une analyse qui porterait spécifiquement sur l'articulation entre les ressources « cognitives » et les dimensions « normatives »<sup>221</sup> de la planification. Cette analyse permettrait de saisir la construction des enjeux territoriaux face à l'effectivité de la planification, les systèmes d'acteurs, et l'articulation (nouvelle ?) entre l'Etat et les collectivités locales.

D. Béhar, P. Estebe et S. Gonnard analysent eux aussi les villes nouvelles comme une action publique. En retraçant l'histoire d'une intention publique, leur texte se présente comme la chronique d'un référentiel. Les auteurs commencent donc par reconstruire ce référentiel en décrivant les intentions initiales des concepteurs des villes nouvelles. Ils insistent notamment sur un élément particulier du référentiel d'origine, à savoir *la fonction régionale* des villes nouvelles.

Leur approche demeure toutefois partielle. Les auteurs mettent notamment l'accent sur les productions discursives, mais ils n'expliquent pas leur genèse. Leur recherche ne comporte en effet aucune analyse sociologique des différents porteurs de discours, de leur intérêts matériels et symboliques et de leur position dans le champ des politiques territoriales. Elle n'aborde pas non plus les enjeux proprement politiques, idéologiques et institutionnels auxquels ont participé les villes nouvelles comme la création des départements franciliens et la structuration d'un espace politique régional<sup>222</sup>.

Cette première revue de littérature a permis de mettre en lumière les figures récurrentes des travaux scientifiques sur les villes nouvelles et leurs schémas de planification. A travers la sociologie urbaine, les villes nouvelles apparaissent comme la résultante de dynamiques diverses. Ces dernières sont autant un objet politique qu'un produit social. Nous retenons notamment les orientations récentes des recherches en géographie qui renouvellent les questionnements théoriques sur les villes nouvelles en analysant plutôt *le projet* ville nouvelle que *l'objet* ville nouvelle. Ces questionnements de plus grande ampleur sont au cœur de notre problématique, car ils abordent les visées et les méthodes de l'intervention publique sur le territoire.

La deuxième partie de notre revue de littérature porte sur les travaux qui privilégient l'analyse de la « fabrication » des villes nouvelles. Ils sont essentiels, car ils retracent l'évolution du contenu des politiques publiques et des cadres institutionnels, juridiques, et réglementaires des villes nouvelles. Ils abordent également l'évolution des acteurs publics ainsi que la répartition de leurs rôles et responsabilités dans la mise en œuvre des villes nouvelles.

---

<sup>220</sup> La ressource cognitive est essentiellement constituée par les savoirs et les connaissances qui demeurent les principaux fondements de la capacité d'intervention des acteurs publics ou privés.

<sup>221</sup> Telles les ressources juridiques et temporelles.

<sup>222</sup> Voir à cet égard la thèse de sociologie de ZYLBERBERG. L., *De la région de Paris à l'Île-de-France, construction d'un espace politique*, sous la direction de C. GREMION, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1992.

## 2.2. La question de la « fabrication » des villes nouvelles

Les travaux scientifiques portant sur la « fabrication » des villes nouvelles mettent essentiellement l'accent sur la complémentarité entre l'approche morphologique (complexe urbain en grappe, germe de ville, etc.) et l'approche politico-administrative de l'urbanisme (missions d'aménagement, établissements publics d'aménagement). Ils décrivent non seulement « l'utopie aménagiste » qui a présidé à la création des villes nouvelles mais aussi le processus volontariste de l'Etat et les difficultés à mettre en œuvre localement son acte d'aménagement. Dans cette perspective, la plupart des travaux de recherche insistent sur la particularité administrative des villes nouvelles qui participe d'un contexte global d'expérimentation et de redéfinition des buts et des moyens de l'Administration.

En mettant l'accent sur la complémentarité de ces deux approches, les recherches dont nous traitons ici nous permettent de saisir quel est le rôle des acteurs clés – ceux de l'administration centrale au premier chef – dans l'édification des villes nouvelles ainsi que leurs référents d'action urbanistique. En revanche, parmi les recherches qui s'intéressent à la question de la « fabrication » des villes nouvelles, nous n'abordons pas celles qui se sont évertuées à comparer les intentions d'aménagement et les réalisations effectives, et ce pour des raisons méthodologiques<sup>223</sup>.

### 2.2.1. Les recherches sur la genèse des villes nouvelles

---

La question de la conception et de la réalisation des villes nouvelles est traditionnellement abordée par les géographes. La plupart de leurs approches commencent en effet par des éléments de cadrage historique sur l'origine des villes nouvelles et sur les décisions et mesures de leur création<sup>224</sup>. Ces éléments ont d'ailleurs sédimenté une histoire des villes nouvelles<sup>225</sup>. En dehors des travaux menés par l'équipe de l'Institut d'Histoire du Temps Présent (IHTP)<sup>226</sup> au début des années 1980, peu d'historiens ont étudié les villes nouvelles<sup>227</sup>, et ce jusqu'au lancement du *programme HEVN* en 2001 qui a donné lieu à

<sup>223</sup> L'exercice qui consiste à comparer les intentions d'aménagement et les réalisations effectives est facile mais illégitime, parce qu'il ne consiste qu'à donner une photographie d'un site à un moment précis de son histoire. C'est le cas notamment des travaux de CIBERT S., *op. cit.* ; FRERET P., *op. cit.* ; ALLAMAN M., MAROT F., SELLIER D., « L'Isle d'Abeau, 20 ans après », *Diagonal*, mai-juillet 1991, n°89-90, pp. 51-62.

<sup>224</sup> VADELORGE L., « Des villes sans histoire », *Ethnologie Française*, « La mémoire des villes nouvelles », Tome 33, n°1, janvier-mars 2003, pp. 21-31.

<sup>225</sup> Un ouvrage de référence en est la preuve : *Les villes nouvelles françaises* de P. Merlin (1991) est constitué à moitié par l'histoire des villes nouvelles.



une réflexion collective épistémologique<sup>228</sup>.

### 2.2.1.1. Les villes nouvelles dans le miroir de leur histoire

Les analyses rassemblées dans *le cahier de l'IHTP*, intitulé « Région Parisienne. Approches d'une notion (1860-1980) », mettent surtout en évidence le décalage entre l'histoire des aménageurs et la réalité d'un aménagement qui semblait indépendant et non maîtrisé. Une approche moins du réel que du conceptuel donc, où l'on envisage la constitution de la région parisienne selon les idées et les débats qui ont accompagné son émergence. Cette étude notionnelle, tour à tour éclairée de nuances économiques, sociales, législatives, urbanistiques ou religieuses permet notamment de mieux comprendre comment l'ensemble « région parisienne » s'est peu à peu dégagé de l'agrégat ville/banlieue, à la fois dans le mental et la morphologie urbaine. Elle permet également de tester la validité du discours historique dans les politiques publiques en parallèle de l'étude de la planification. Enfin, en décrivant la formation de la « région parisienne » sur le plan notionnel, les contributions rassemblées dans *ce Cahier* montrent combien les difficultés épistémologiques rencontrées par les acteurs politiques et les décideurs pour nommer un ensemble régional, sont étroitement liées à un ensemble de facteurs historiographiques, institutionnels et conjoncturels. Autrement dit, l'ensemble de ces difficultés relève moins d'impossibilités sémantiques que d'obstacles politiques et sociaux.

Quittant le discours et la théorie, le deuxième recueil de l'IHTP<sup>229</sup> sur les origines des villes nouvelles parisiennes étudie l'histoire d'une mise en pratique. Depuis le premier après-guerre, les responsables de la région parisienne étaient à la recherche de solutions pour aménager la capitale et ses alentours. Comment s'est faite, à la fin des années 1960, la décision de construire cinq villes nouvelles sur son pourtour ? Cette question a certes trouvé de nombreux historiens et la bibliographie sur le sujet est particulièrement abondante<sup>230</sup>. Mais la plupart des travaux ont porté sur le tout début de la décision puis de la construction de ces nouveaux ensembles urbains<sup>231</sup>, délaissant les origines plus

<sup>226</sup> VOLDMAN D. (dir.), « Région parisienne, approches d'une notion 1860-1960 », *Les cahiers de l'IHTP*, octobre 1989, n°12, 138 p. ; VOLDMAN D. (dir.), « Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969) », *Les cahiers de l'IHTP*, décembre 1990, n°17, 105 p.

<sup>227</sup> Sur l'historiographie des villes nouvelles, voir notamment VADELORGE L. (2003), *op. cit.* ; VADELORGE L., « Mémoire des acteurs et histoire des villes nouvelles », in VADELORGE L. (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 87-112 ; VOLDMAN D., « La région parisienne depuis les années 1930 : un parcours du temps présent », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, pp. 29-37.

<sup>228</sup> VADELORGE L. (dir.) (2004), *op. cit.*; VADELORGE L., « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, PUCA, 2005, n°98, pp. 7-13.

<sup>229</sup> VOLDMAN D. (1990), *op. cit.*

<sup>230</sup> Voir particulièrement MERLIN P., *L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles*, Paris, La Documentation française, 1982, 212 p. et la bibliographie réalisée par le même auteur : MERLIN (1987), *op. cit.*

lointaines. Surtout, ils ont insisté sur la rupture que représentait la reprise de l'expansion, impliquée en 1965 par le SDAU de la région de Paris. De fait, bien que les propos des différents auteurs du deuxième recueil de l'IHTP n'étaient pas de faire, à proprement parler, l'historique des origines lointaines et immédiates de la création des villes nouvelles, il leur a paru pertinent de les placer dans une problématique de la continuité et de relier les réformes de 1932 à celles de 1961.

Dans le même ordre d'idée, nous verrons que les historiens ne sont pas les seuls à refuser cette idée de rupture avec les politiques urbaines antérieures. Des auteurs comme G. Novarina soulignent en effet que les villes nouvelles relèvent à la fois d'un prolongement et d'un enrichissement dans l'ordre des modèles de l'urbanisme moderne<sup>232</sup>.

Les analyses historiques de l'IHTP abordent une question cruciale à nos yeux, celle de la finalité même du processus d'aménagement mis en œuvre pour la réalisation des villes nouvelles. Permettent-elles de poursuivre l'utopie planificatrice, qui s'étend dans les années 1960 aux équipements et aux services, ou annoncent-elles au contraire la mise en place de nouvelles formes de partenariats (de délégations ?) entre l'Etat et le secteur privé ? De ce point de vue, le recours à l'histoire est ici indispensable pour prendre la mesure de la capacité novatrice en matière de politique publique du *projet urbain* que représentent les villes nouvelles.

Comprendre la mise en œuvre d'un tel dispositif implique par ailleurs de saisir comment les acteurs clés, et notamment ceux de l'administration centrale, ont pu profiter des possibilités administratives que leur offrait un régime à la recherche de nouvelles méthodes de travail. Les travaux de L. Zylberberg<sup>233</sup>, pionniers sur cette question, invitent à dilater l'espace de compréhension des villes nouvelles. L'auteur les rapproche d'ailleurs du vaste chantier de la réforme régionale dont l'idée ne vient pas de la Cinquième République mais de la Troisième.

Les recherches historiques plus récentes, et notamment celles réalisées dans le cadre du *programme HEVN*<sup>234</sup>, nous paraissent particulièrement riches de sens pour notre recherche. Cette production a tout d'abord capacité à formaliser et fixer des identifications. Elle participe à la reconnaissance des villes nouvelles, et, si elle demeure une identification savante, elle constitue un gisement de références que ce soit pour les acteurs politiques, les professionnels de l'aménagement ou les habitants. Cette production historique révèle ensuite une dynamique dans la représentation des espaces, voire des intentions d'organisations constitutives d'un processus d'émergence territoriale. Dans cette perspective, l'histoire devient un enjeu majeur à la fois parce qu'il s'agit de

---

<sup>231</sup> Voir à cet égard, CARMONA M., *Le Grand Paris, L'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Bagnaux, Girotypo, 1979, 2 vol. 703 + 339 p.

<sup>232</sup> Voir notamment, NOVARINA G., GALLAND-SEUX M., « Fragments de modernité en Bas-Dauphiné », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 45-80.

<sup>233</sup> ZYLBERBERG L., *De la région de Paris à l'Île-de-France, construction d'un espace politique*, Thèse de Sociologie, sous la direction de C. GREMION, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1992.

réaliser la jonction entre l'ancien et le nouveau et parce qu'il faut entériner par l'histoire la cohérence du *projet* « ville nouvelle ».

La question des usages politiques de l'histoire des villes nouvelles concerne par ailleurs les différents types de récits qu'elles ont suscités. Rares sont ceux qui se cantonnent dans une stricte chronologie. Il s'agit le plus souvent de donner sens au récit, ce qui a conduit de nombreuses recherches historiques à obéir à des stratégies de mémoire, très souvent en réponse à une demande institutionnelle<sup>235</sup>. Ces stratégies balisent une histoire à géométrie variable soit en quête de sens<sup>236</sup>, soit largement appropriée aux propos des commanditaires.

L'EPIDA s'est montré particulièrement actif sur ce terrain en publiant un ouvrage historique sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau avant qu'il ne soit mis fin à son statut spécifique d'OIN<sup>237</sup>. Cet ouvrage de commande a notamment pour objectif de favoriser l'émergence d'une identité territoriale commune entre la ville nouvelle et sa « périphérie ». Dans le contexte de la fin de l'OIN et de la construction d'une communauté d'agglomération, ce récit chronologique, enrichi de surcroît de la parole des habitants, présente l'évolution de L'Isle d'Abeau et tente de faire (re)connaître et partager les ambitions fixées par les promoteurs de la ville nouvelle à l'ensemble du territoire Nord-Isère.

Au final, un des apports majeurs des recherches historiques (notamment celles réalisées dans le cadre du *programme HEVN*), est d'avoir réinterrogé la spécificité des villes nouvelles en terme de décision et de création. En ce qui concerne la décision, elles ont permis de dépasser le schéma programmatique, que reflètent plusieurs monolithes autour desquels la plupart des chercheurs se réfèrent depuis plusieurs décennies, en resituant l'histoire du cheminement des idées. Ensuite, la création, au sens large du terme<sup>238</sup>, des villes nouvelles, était jusqu'à présent connue uniquement sous l'angle des

<sup>234</sup> Voir à cet égard, VADELORGE L. (dir.) (2004), *op. cit.* ; VADELORGE L., SIBOUT C.-A. (coord.), *Val-de-Reuil, jeunesse d'une ville nouvelle*, Etudes Normandes, n°2, 2004, 104 p. ; SAINT-PIERRE C. de, *La fabrication plurielle de la ville. Décideurs et citadins à Cergy-Pontoise, 1990-2000*, Paris, Créaphis, 2001, 147 p. ; CLAUDE V., FREDENUCCI J.-C., *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2004, 165 p. ; EFFOSSE S., *Rapport sur la campagne d'archives orales menée auprès des acteurs de la genèse des villes nouvelles françaises*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2002, 160 p. ; EFFOSSE S., *Rapport sur la deuxième campagne d'archives orales menée auprès des acteurs de la genèse des villes nouvelles françaises*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2004, 56 p. ; Actes de la journée d'études du 14 novembre 2001, « La mémoire des villes nouvelles d'Ile-de-France : un enjeu pour leur avenir », rapport ronéoté, programme HEVN, 2003, 70 p. **Sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau** : CHALAS Y. (dir.) (2005), *op. cit.* ; BEDARIDA M., *L'Isle d'Abeau. Territoire entre Rhône et Isère*, Hartmann Editions - EPIDA, 2002, 125 p. ; MEILLERAND M.-C. (2004), *op. cit.* ; CROZAT B., DENOYER P., GILBERT F., LACOUR S., RABILLOUD S., *Au milieu pousse la campagne. La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, histoire d'un défi fou*, Lyon, Des tomes d'Histoire - EPIDA, 2004, 112 p.

<sup>235</sup> C'est le cas notamment de l'ouvrage de M. BEDARIDA (2002).

<sup>236</sup> Voir notamment VADELORGE L., « Mémoire des acteurs et histoire des villes nouvelles », in VADELORGE L. (dir), *op. cit.*, 2004, pp. 108-110.

<sup>237</sup> CROZAT B., DENOYER P., GILBERT F., LACOUR S., RABILLOUD S. (2004), *op. cit.*

témoignages des agents aménageurs. Les recherches historiques ont notamment permis d'élargir l'espace de compréhension en étudiant spécifiquement les différents rouages administratifs afin de rendre compte de l'ensemble des circuits de décision. Enfin, en mettant en tension chronologie et chronozophie<sup>239</sup>, les différentes approches historiques ont aussi permis de ne pas réduire le sujet complexe des villes nouvelles à une périodisation unique. Elles apportent en effet un éclairage nouveau sur six séquences : les origines des villes nouvelles, la genèse des SDAU, la période des missions d'étude et d'aménagement (MEAVN), la mise en place des EPA, la montée en puissance des collectivités locales à partir de la fin des années 1970, et la période qui s'ouvre après la loi Rocard de 1983.

### 2.2.1.2. Le regard des sciences de l'espace (géographie, architecture et études urbaines)

Les premières thèses de géographie sur les villes nouvelles<sup>240</sup> portent essentiellement sur les problèmes de réalisation de ces objets complexes au niveau urbanistique, architectural, administratif, financier et économique. Elles ne détaillent ni leur gestion, ni leur fonctionnement : elles dressent, tout au plus, un premier bilan, quantitatif et qualitatif, des premières réalisations, et dégagent quelques éléments de prévision pour le long terme, aussi bien à l'échelle locale que régionale. En abordant spécifiquement l'origine de la politique des villes nouvelles et les conditions de leur réalisation, ces thèses s'inscrivent surtout dans une perspective historique. Deux thèmes sont particulièrement abordés : les changements d'échelle du raisonnement des concepteurs et le glissement d'une conception dominée par le rapport Paris-banlieue à celle d'une dimension régionale.

La thèse de H. Bernard<sup>241</sup> sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau s'inscrit pleinement dans la voie ouverte par les premières études de sociologie urbaine. L'auteur insiste sur la spécificité de la configuration administrative de la ville nouvelle et sur les décisions qui ont présidé à sa création. Le recul aidant, son analyse porte également sur les premières réalisations. Il décrit notamment le pouvoir politique local et ses relations avec la mission d'études installée en 1968, puis l'EPA à partir de 1972. Il analyse ensuite la construction d'un gouvernement local avec la création du SCANIDA en 1972. Il dresse enfin un

<sup>238</sup> Cela comprend notamment la question de la création des implantations industrielles ou tertiaires, des réseaux de transports, des aires de loisirs, des centres commerciaux, de la mixité sociale, de l'intercommunalité, des équipements scolaires et culturels, etc.

<sup>239</sup> Il s'agit de la chronologie appliquée. POMIAN K., *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984, 365 p.

<sup>240</sup> Voir notamment STEINBERGJ., *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981, 741 p. (Thèse de Géographie présentée sous la direction de J. Bastié en 1978 et intitulée *Les problèmes posés par la réalisation des villes nouvelles de la région d'Ile-de-France*) ; CARMONA M., *Le Grand Paris. L'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, sl, L'Auteur, 1980, 2 vol., 703 p. + 339 p., (Thèse de Géographie présentée sous la direction de J. Bastié)

<sup>241</sup> BERNARD H., *Les conditions de la création de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, un exemple de la réalisation sur le terrain d'une décision d'aménagement du territoire prise au niveau national*, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle en Géographie, sous la direction de J. Labasse, Université Lumière Lyon 2, 1977, 182 p.

premier bilan essentiellement quantitatif des réalisations sur le terrain.

Dans la lignée des travaux précédents, la thèse de G. Baudelle, publiée sous le titre *Villeneuve d'Ascq ville nouvelle, un exemple d'urbanisme concerté*<sup>242</sup>, s'apparente à une chronique locale de l'aménagement. L'auteur décrit les premières décisions, les choix d'urbanisme et d'architecture, et les processus de mise en œuvre jusqu'à l'achèvement des réalisations. Enfin, un chapitre de sa thèse présente le bilan de cette opération d'aménagement qui a, semble-t-il, atteint les objectifs fixés par ses concepteurs.

### **LES ANALYSES RÉCENTES DE LA VILLE NOUVELLE DE L'ISLE D'ABEAU**

Dans le cadre du *programme HEVN*, plusieurs études ont été publiées sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau<sup>243</sup>. Celle de M. Bédarida (2002) est intéressante car elle dépasse le stade de la description des formes urbaines. L'auteur restitue notamment l'épaisseur des débats urbanistiques de l'époque en inscrivant les choix doctrinaux en matière d'urbanisation dans l'histoire urbaine, politique et administrative du vingtième siècle. Il dévoile pour cela les débats théoriques, bien souvent masqués ou implicites, qui ont présidé aux options retenues, et il restitue le rôle des différents partenaires dans l'évolution des projets d'aménagement de la ville nouvelle.

L'ouvrage de M. Bédarida tente par ailleurs de redonner un sens à l'aménagement de la ville nouvelle en insistant sur la dimension stratégique de la redéfinition du rôle de L'Isle d'Abeau dans l'espace régional. L'auteur décrit notamment cinq concepts urbains fondateurs dont les références ont laissé une trace pérenne dans l'organisation du territoire. Il évoque successivement la « ville-territoire », la « ville-nature », la « ville en morceaux », la « ville-paysage » et la « ville-archipel ». Pour M. Bédarida, ces concepts forgent l'identité même du Nord-Isère : « les atouts initiaux, liés à la splendeur de ce territoire Nord-Isère, ont été non seulement habilement exploités, mais restent, et pour longtemps, un gage d'avenir »<sup>244</sup>. Cette conclusion en forme de panégyrique a notamment fourni à l'EPIDA, commanditaire de l'étude, le moyen de « façonner » une généalogie appropriée à son propos. A travers cette étude, son objectif était en effet de réhabiliter son action en décrivant une organisation urbaine mûrement réfléchie, pas forcément faite de collages successifs. Pour cela l'exercice a consisté à (r)établir la filiation entre les théories urbaines et les différents aménagements réalisés en ville nouvelle afin de démontrer que le projet a toujours correspondu à des débats scientifiques. Le manque de cohérence dans l'organisation urbaine, qui est d'ailleurs constamment dénoncé par la plupart des élus locaux et la communauté des urbanistes, devenait ainsi une vertu, au motif qu'il introduisait une certaine dose de souplesse dans les aménagements futurs et qu'il préservait les capacités de développement de la ville

<sup>242</sup> BAUELLE G., *Villeneuve d'Ascq ville nouvelle, un exemple d'urbanisme concerté*, Paris, éd. du Moniteur, 1984, 198 p. (Thèse présentée sous la direction de P. Pinchemel en 1984 et intitulée *Villeneuve d'Ascq ville nouvelle, une expérience de planification urbaine*).

<sup>243</sup> Voir notamment, BEDARIDA M. (2002), *op. cit.* ; CHALAS Y (dir.) (2005), *op. cit.*

<sup>244</sup> BEDARIDA M., *op. cit.*, p. 119.

nouvelle.

La recherche dirigée par Y. Chalas<sup>245</sup> présente les origines, les évolutions et les perspectives de développement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Elle constitue une base solide d'informations, car la réalité urbaine de L'Isle d'Abeau est appréhendée selon une pluralité d'angles d'observation : l'historique bien entendu ; mais aussi ses acteurs passés, présents et l'évolution de leurs référents d'action urbanistique ; ses habitants, leur mémoire urbaine et leurs pratiques d'appropriation de l'espace construit en rapport avec leur identité territoriale, leur sentiment d'appartenance ; son attractivité, ou l'inverse, passée et présente en relation avec ses équipements collectifs, ses formes architecturales, son esthétique, son site ; son dynamisme économique en rapport avec le contexte local et régional ; son intercommunalité problématique ; sa politique sociale du logement ; etc.

Les thèmes abordés peuvent être énoncés sous forme de sept questions principales<sup>246</sup>. Qu'est-ce qui s'est initialement projeté ou conçu et qu'est-ce qui s'est réellement passé ? Comment s'est produite cette évolution et pourquoi ? Qu'est-ce qui a été voulu et qu'est-ce qui a été subi ? Quelles ont été les erreurs, les redites, mais aussi quelles ont été les innovations réelles ? Quel bilan et quels enseignements en tirer ? Quelles différences et quels points communs entre la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et les autres formes d'urbanisation ? Où en sommes-nous aujourd'hui et quelles perspectives d'avenir pour cette ville nouvelle dans un contexte d'urbanisation de plus en plus marqué par les phénomènes dits de métropolisation, métapolisation, ville émergente, etc. ?

Les articles concernant la « fabrication » de la ville nouvelle<sup>247</sup> relèvent de *l'approche historique* de courte et moyenne durée. Les auteurs insistent notamment sur les heurts entre la rationalité planificatrice de l'Etat central et les spécificités locales pour expliquer les difficultés à mettre en oeuvre localement la ville nouvelle. Bien que cette approche ait déjà fait l'objet d'une abondante littérature, l'analyse historique de R. Favier porte un éclairage nouveau sur les origines de la ville nouvelle<sup>248</sup>. En revanche, l'approche de F. Belmessous nous pose quelques problèmes, car elle présente deux lacunes importantes. Elle fait à la fois l'impasse sur les nouvelles formes de la politique urbaine française entre 1950 et 1970<sup>249</sup>, et sur le rôle clé qu'a joué le PADOG dans la formulation de solutions urbanistiques, et notamment dans le lancement de la ville nouvelle<sup>250</sup>.

<sup>245</sup> CHALAS Y (dir.) (2005), *op. cit.*

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>247</sup> FAVIER R., « Aux origines de L'Isle d'Abeau », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 13-19 ; BELMESSOUS F., « La fabrication de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : une aventure réaliste ? », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 21-43.

<sup>248</sup> L'Isle d'Abeau plongerait ainsi ses racines jusque dans la France pré-révolutionnaire.

<sup>249</sup> Voir à cet égard, MEILLERAND M.-C., *La région lyonnaise, cadre d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire dans les années soixante*, Université Lumière Lyon 2, DEA d'histoire contemporaine, juin 2003, 180 p. ; MEILLERAND M.-C., « La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 115-130.

Quant à l'analyse des références urbanistiques qui ont présidé à la conception de L'Isle d'Abeau<sup>251</sup>, elle s'inscrit dans le sillage des travaux de M. Bédarida (2002). Les quelques variations de terminologie entre les concepts identifiés par G. Novarina et M. Galland-Seux et ceux définis par M. Bédarida ne font pas apparaître de divergence fondamentale. Tout comme M. Bédarida, les auteurs présentent cinq figures : « la ville satellite », « la ville à la campagne », « la ville polynucléaire », « la ville des courtes distances », et « la ville complexe ». La conclusion qui se dégage de leur article recoupe également celle de M. Bédarida : la ville nouvelle ne relèverait pas d'une rupture, à proprement parler, dans l'ordre des modèles et des références urbanistiques, mais, à l'instar des autres villes nouvelles françaises ou européennes, d'un prolongement et à la fois d'un enrichissement de l'urbanisme moderne.

Un des apports majeurs des approches géographiques est d'avoir établi des *chroniques locales* des réalisations des villes nouvelles. Nous les réutiliserons dans notre recherche dès lors que nous aborderons les processus volontaristes de l'Etat et les difficultés à mettre en œuvre localement ses décisions. Les travaux de géographie analysent par ailleurs les acteurs impliqués dans l'aménagement des villes nouvelles, et notamment ceux de l'Administration centrale. Ces travaux nous permettront de clarifier leurs référents d'action urbanistique et certains jeux de pouvoir.

Quant aux analyses de *la sociologie urbaine* et de *la science administrative*, elles portent davantage sur les *macro-structures* des villes nouvelles. Par *macro-structures*, nous entendons les cadres de l'action publique, les structures administratives, et l'ensemble des mécanismes juridiques, institutionnels, et réglementaires organisant les villes nouvelles.

### **2.2.2. Les travaux sur les macro-structures des villes nouvelles**

---

La littérature scientifique présente traditionnellement les villes nouvelles comme des exceptions administratives. Leur pérennité au-delà de la période 1965-1969, pendant laquelle P. Delouvrier est à la tête de la région parisienne, s'expliquerait avant tout par leur particularité administrative. Trente ans plus tard, cette thèse de la spécificité administrative forme l'argument le plus solide pour conforter le caractère atypique des villes nouvelles.

#### **2.2.2.1. L'extra-territorialité : une spécificité des villes nouvelles ?**

Si la thèse de la spécificité administrative des villes nouvelles n'est pas remise en cause à l'heure actuelle, il s'avère que le système défini et mis en œuvre par le Groupe central des villes nouvelles ne fut pas immédiatement perçu comme cohérent. S'interrogeant à la fin des années 1960 sur le « champ d'action urbaine » en jeu dans la création des villes

<sup>250</sup> Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale est instauré en 1962. Il porte sur 913 communes. La question de l'aménagement d'une grande région lyonnaise dans laquelle prenait place la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau est en réalité étroitement dépendante du prisme rhodanien.

<sup>251</sup> GALLAND-SEUX M., NOVARINA G., « Fragments de modernité en Bas-Dauphiné », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 45-80.

nouvelles, V. Ahtik doute de ses potentialités : « L'initiative de la création des villes nouvelles françaises est venue de l'administration centrale. Mais les possibilités d'une action autonome de l'administration dans le domaine de leur conception et de leur réalisation sont limitées »<sup>252</sup>.

Selon l'auteur, la conjonction de *deux séries d'éléments* contraint et oriente toute prise de décision de l'administration<sup>253</sup>. Les conditions préexistantes à la création des OREAM (c'est-à-dire le contexte économique et urbain, les stratégies territoriales d'organismes implantés antérieurement, et la tutelle de la DATAR) sont les premiers facteurs limitant toute action autonome. Ensuite, les conditions internes de leur constitution réduisent les initiatives de l'administration. En tant que groupes de travail, les OREAM doivent tenir compte de leur insertion dans un contexte plus large, des rapports entre les individus qui les composent, et de leur relation à une tâche.

En témoignant du flou administratif dans lequel les villes nouvelles se fondent, l'analyse sociologique de M. Melendres-Subirats et F. Lentin<sup>254</sup> corrobore l'approche de V. Athik. Comparant Evry, L'Isle d'Abeau et Le Vaudreuil, M. Melendres-Subirats et F. Lentin insistent sur les spécificités des configurations administratives propres à chaque cas. Alors que le pouvoir de l'administration centrale est fort dans le cas d'Evry (via le District de la région parisienne) et de L'Isle d'Abeau (via l'OREAM, donc la DATAR), il apparaît beaucoup plus faible dans le cas du Vaudreuil, où le rôle du préfet régional est déterminant : « celui-ci sait capitaliser à son profit les réactions locales et faire valoir que la création de l'OREAM correspond moins à une intervention du pouvoir central qu'à un renforcement de l'autonomie régionale menacée par la proximité de la capitale »<sup>255</sup>. Dans les trois cas, la spécificité administrative des villes nouvelles est fortement questionnée : « l'instance politique ne peut guère exercer ou conserver un contrôle effectif sur les projets : ceux-ci apparaissent, en dernière analyse, comme le résultat d'un jeu stratégique entre les différents acteurs concernés et se rapprochent des formes urbaines déjà existantes »<sup>256</sup>. A l'époque de la rédaction de cet article, les EPA ne sont pas encore en place, mais les missions d'études et le GCVN le sont. Comment expliquer alors le manque de visibilité de ces institutions ?

Quelques années plus tard cependant, Y. Brissy consacre sa thèse de droit à la question, posant les jalons d'une histoire administrative des villes nouvelles jamais remise en cause depuis. Ce travail, publié en 1974 sous le titre *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*<sup>257</sup> décrit « l'organisation d'une administration

---

<sup>252</sup> AHTIK V., « La création des villes nouvelles », *Sociologie du travail*, n°4, octobre-décembre 1969, p. 380.

<sup>253</sup> AHTIK V., *La création des villes nouvelles dans la métropole d'équilibre Lyon – Saint-Étienne – Grenoble*, L'Isle d'Abeau, MEAVN, juillet 1969, 38 p.

<sup>254</sup> MELENDRES-SUBIRATS M., LENTIN F., « La planification urbaine face au marché du logement : Trois projets de villes nouvelles en France », *Sociologie du Travail*, n°4, octobre-décembre 1970, pp. 427-448.

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 442.

<sup>256</sup> *Ibidem*, p. 448.



spécialisée » agissant à deux niveaux. *Au niveau local*, des Missions d'étude et d'aménagement des villes nouvelles sont mises en place à partir de 1966. Elles sont progressivement remplacées par des établissements publics d'aménagement (EPA) à partir de 1969. Parallèlement, des syndicats communautaires d'aménagement (SCA) structurent le gouvernement local et représentent politiquement l'agglomération nouvelle. *Au niveau central*, le Groupe central des villes nouvelles (GCVN) créé en 1970 conduit la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement.

La thèse insiste sur la nouveauté de ces institutions, même si l'auteur rappelle qu'elles s'inscrivent dans le courant de l'administration de mission, telle qu'elle fut définie dans la seconde moitié des années 1950<sup>258</sup>. Il souligne également l'importance de la phase d'expérimentation, dans laquelle des organismes nouveaux (comme l'AFTRP - Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne -<sup>259</sup>, et l'Etablissement Public de la Basse-Seine) jouent un rôle clé. La dernière partie de l'ouvrage est consacrée à l'étude de la loi Boscher du 10 juillet 1970, qui définit le « cadre de participation » des collectivités locales.

De cette étude très précise, les chercheurs ne retiennent généralement que le digest réalisé en 1975 par Y. Boucly pour le compte du Groupe central des villes nouvelles<sup>260</sup>. L'auteur décrit les « structures administratives » à travers un doublon : « le cadre opérationnel » (l'établissement public d'aménagement, EPA) et le « cadre politico-administratif » (le syndicat communautaire d'aménagement, SCA). Pour lui, la mise en place de structures administratives spécifiques se justifie par « l'inadaptation » des structures existantes (communes, sociétés d'économie mixte) à l'ampleur de la tâche proposée. Au doublon EPA/SCA viendra se substituer le doublon EPA/SAN après la loi Rocard de 1983, qui adapte le système suite aux lois de décentralisation.

La spécificité du système administratif des villes nouvelles est enfin fortement soulignée dans l'ouvrage de référence sur la question, publié par P. Merlin en 1991<sup>261</sup> et réédité en 1997. La cohérence de la phase originelle des années 1958-1970 avec la création du District en région parisienne et des OREAM<sup>262</sup> en province fait implicitement figure de prélude à la cohérence de la phase opérationnelle des années 1970-1990 avec

<sup>257</sup> BRISSY Y., *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 1974, 248 p.

<sup>258</sup> Voir PISANI E., « Administration de mission, administration de gestion », *Revue française de science politique*, 1956, n°6, pp. 315-331.

<sup>259</sup> Pour plus de précisions, voir SCHERRER F., « L'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne. De la planification à l'urbanisme opérationnel », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1991, pp. 71-81.

<sup>260</sup> BOUCLY Y., *L'organisation administrative des villes nouvelles*, Paris, Groupe central des villes nouvelles, DAFU, 1975.

<sup>261</sup> MERLIN P. (1991), *op. cit.*

<sup>262</sup> Organismes d'études d'aménagement d'aire métropolitaine. Ils ont pour mission de « définir dans un schéma directeur de l'aire métropolitaine le cadre d'aménagement des éléments la composant et préciser les moyens à mettre en œuvre en vue d'un développement concerté ».

le couple EPA/SCA puis SAN, et GCVN.

D'une façon générale, les études portant sur les *macro-structures* des villes nouvelles décrivent le système administratif qui les a créées en insistant sur son caractère exceptionnel. Ces digests administratifs, qui ont l'avantage de poser d'emblée le vocabulaire nécessaire à la compréhension et de permettre un repérage dans l'océan des sigles utilisés, est malheureusement insuffisant pour appréhender concrètement les villes nouvelles. Les questions du *pourquoi* et du *comment*, qui étaient abordées dans les premières études sociologiques sur les villes nouvelles, demeurent en effet très peu éludées.

### 2.2.2.2. La dilatation nécessaire de l'espace de compréhension <sup>263</sup>

Deux dimensions nous semblent absentes dans les analyses des *macro-structures* des villes nouvelles : l'espace tout d'abord, le *temps* ensuite. Ce que révèle en creux la littérature sociologique de la fin des années 1960, c'est l'absence totale de préméditation du système administratif qui servira à l'édification des villes nouvelles. La nécessité des EPA, et *a fortiori* celle des SCA, paraît loin d'être évidente avant le vote de la loi Boscher en 1970 <sup>264</sup>. D'où vient alors cette idée d'établissements publics d'aménagement ? Comment est-on passé d'une conception régionale de l'aménagement, dominante au début des années 1960 (District, AFTRP, IAURP mais aussi OREAM) à une administration territorialisée des villes nouvelles ? En quoi la création du SGVN traduit-elle la permanence d'un contrôle central sur le processus ? Comment se sont déclinées localement les combinatoires administratives ? Comment ont-elles pu s'imposer face aux procédures courantes des ministères (Equipement, Finances en premier lieu), des départements (DDE) et des communes (SIVOM, districts urbains, sociétés d'économie mixte) ? En quoi enfin, les institutions de départ (Districts, AFTRP, etc.) ont-elles pu subsister à l'évidente territorialisation des enjeux <sup>265</sup>, qui croît à partir des municipales de 1977 ?

Répondre à ces questions implique tout d'abord de recourir aux approches actuelles des sciences juridiques. Les recherches dirigées par J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton <sup>266</sup> sont pour nous un préalable nécessaire pour analyser la construction institutionnelle de L'Isle d'Abeau. Elles permettent par ailleurs d'actualiser les analyses d'Y. Brissy.

<sup>263</sup> Dans le cadre du programme HEVN, une journée d'études a porté sur *les villes nouvelles dans l'histoire de l'administration française* (le 28 janvier 2004). Les débats et notamment la lettre de cadrage rédigée par L. Vadelorge ont souligné les lacunes actuelles de l'histoire administrative et la nécessité d'expliquer plus largement le contexte administratif, dans lequel sont décidées puis lancées les villes nouvelles. Voir à cet égard, VADELORGE L., « Comment faire l'histoire administrative des villes nouvelles ? », in VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Ed. Manuscrit-Université, 2005, pp. 31-50.

<sup>264</sup> VADELORGE L., « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et Sociétés*, n°119, 4, 2004, pp. 37-54.

<sup>265</sup> Le double témoignage de M. Mottez et de J. Guyard est éclairant sur ce point. Cf. MOTTEZ M. (2003), *op. cit.* ; GUYARD J. (2003), *op. cit.*

Répondre à ces questions suppose ensuite de mobiliser l'histoire des acteurs clés—ceux de l'administration centrale au premier chef—, pour tenter de comprendre la manière dont ils ont pu naviguer dans les méandres des possibilités administratives que leur offrait un régime à la recherche de nouvelles méthodes de travail. Les travaux de L. Zylberberg<sup>267</sup>, pionniers sur cette question, invitent à dilater l'espace de compréhension des villes nouvelles. L'auteur revient en effet sur l'interprétation politico-administrative des villes nouvelles. Il suggère notamment de dépasser le schéma d'interprétation traditionnel, opposant de manière trop binaire l'Etat et les élus locaux. Il propose également de recontextualiser les villes nouvelles en les rapprochant du vaste chantier de la réforme régionale.

Au final, les positionnements épistémologiques relatifs à la question de la « fabrication » des villes nouvelles nous paraissent particulièrement riches de sens pour notre recherche. Le recours au *droit administratif*—qui éclaire le potentiel des différentes configurations et explique le sens des différents écarts à la norme—est tout d'abord complémentaire du recours à *la géographie*, dont la tâche majeure est de *territorialiser* les différentes configurations. Ensuite, l'élargissement de l'espace de compréhension du système administratif des villes nouvelles dans *le temps* et dans *l'espace* peut éclairer les logiques profondes des différents acteurs politico-administratifs impliqués dans les démarches de planification.

Les travaux *géographiques* et *sociologiques* sur l'intercommunalité et la gouvernance des villes nouvelles peuvent, à notre sens, utilement compléter les approches juridiques que nous venons de présenter. Le regard est non seulement porté sur les cadres institutionnels et réglementaires des villes nouvelles mais aussi sur les dynamiques sociales et les stratégies des acteurs (groupes ou individus). L'échelle de ces travaux est par ailleurs nettement différente car chaque ville nouvelle est un cadre d'analyse particulier. Chacune a en effet adapté les dispositions juridiques et réglementaires à sa propre réalité territoriale. Le cadre juridique de la loi Boscher comme de la loi Rocard a par exemple fait l'objet d'interprétations variables selon le poids local des différents acteurs (élus municipaux et directeurs d'établissements publics). Il n'existe donc pas une configuration administrative unique mais une palette de configurations, dont la connaissance précise—et au cas par cas—est un préalable nécessaire à toute enquête sérieuse sur la production de la ville.

## 2.3. L'intercommunalité et la gouvernance des villes nouvelles

Afin de parfaitement saisir les ruptures et les continuités entre le SDAU de la ville nouvelle

<sup>266</sup> BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P. (dir.), *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°13, série histoire, La Documentation française, 2005, 128 p.

<sup>267</sup> ZYLBERBERG L. (1992), *op. cit.*

et le projet de territoire Nord-Isère, encore faut-il avoir connaissance des formes complexes de l'intercommunalité en ville nouvelle (i.e. les variables de situation). Trois pistes méritent d'être creusées. Il s'agit tout d'abord de parfaitement connaître le cadre juridique et la jurisprudence de l'intercommunalité en villes nouvelles. Il s'agit ensuite d'examiner comment se pratique l'intercommunalité sur le terrain. Il s'agit enfin de restituer l'évolution des structures et des pratiques dans le temps. Ce qui nous amène inévitablement à nous interroger sur les rythmes politiques.

### **2.3.1. Les rouages de l'intercommunalité en villes nouvelles**

---

Les travaux conduits dans le cadre du *programme HEVN* consacrés au thème de l'intercommunalité<sup>268</sup>, sous ses aspects politiques, financiers et juridiques permettent de mettre en tension histoire et mémoire, et d'éclairer le « laboratoire » des villes nouvelles<sup>269</sup>, afin de mieux comprendre ce qui s'y est réellement expérimenté. La notion d'intercommunalité est en effet faussement limpide et la première tâche des chercheurs a consisté à décrire l'évolution du mécano qui l'a fait fonctionner depuis le début des années 1970. L'apport juridique apparaît ici essentiel et préalable à toute investigation géographique, politologique ou historique. Il s'agit de préciser les conditions d'exercice de l'intercommunalité, dans le cadre de la loi Boscher de 1970, puis dans celui de la loi Rocard de 1983. Les recherches de J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton décomposent à juste titre cette question en quatre points<sup>270</sup>.

<sup>268</sup> Le thème de l'intercommunalité a fait l'objet de deux journées d'études, tenues en 2004 et 2005. *Programme HEVN*, Atelier 1. Journée du 10 mars 2004 : « Les villes nouvelles : laboratoires d'intercommunalité ». Journée du 5 juillet 2005 : « Vers l'intercommunalité de projet ? De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération ». Les actes de ces deux journées d'études ont été publiés : VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit-Université, 2005, 404 p. ; Programme HEVN, *Vers l'intercommunalité de projet. De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération, Actes de la journée d'études du 5 juillet 2005*, Ministère de l'Équipement, 2006, 120 p. Voir également, BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P. (dir.), *op. cit.* ; ESTEBE P., GONNARD S., *op. cit.* ; CHOMENTOWSKI V., *Les finances de cinq villes nouvelles : Cergy-Pontoise, Evry, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-en-Yvelines, Sénart (1973-2003), Synthèse des Monographies*, Paris, Conjuguer, septembre 2005, 144 p. ; VANONI D., SAUVAYRE A., *op. cit.*

**Ce regain d'intérêt pallie en partie la quasi-absence des villes nouvelles dans la littérature scientifique consacrée à l'intercommunalité dans les années 1990, tout comme dans celle consacrée à l'expérimentation locale** (BŒUF J.-L., « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux*, décembre 2003, n°895, Paris, La Documentation française, 2003). Sur les vingt articles que comporte l'ouvrage *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, publié par le Centre régional d'études et de recherches administratives et politiques de Picardie, aucun n'aborde le cas des villes nouvelles. Les études récentes de J.-L. BŒUF, l'un des auteurs incontournables sur la décentralisation, font également l'impasse sur les villes nouvelles (BŒUF J.-L., « Quinze ans de décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, n°787, Paris, La Documentation française, 1997). Faut-il en déduire qu'elles conservent ou retrouvent leur caractère d'exception administrative, dont chacun admet désormais le provisoire et la fatalité du retour au droit commun ? Comment expliquer alors le regain d'intérêt pour cette intercommunalité des villes nouvelles au début du XXI<sup>e</sup> siècle ?

<sup>269</sup> ESTEBE P. (2005), *op. cit.*; MORGES K., *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, Institut d'Urbanisme de Lyon-ENTPE, 2003, Travail de fin d'étude, 152 p.

### 2.3.1.1. Le périmètre de référence des villes nouvelles

*Le premier point* porte sur la question du périmètre de référence des villes nouvelles. Ses différents modes de définition imposés successivement par les lois Boscher et Rocard ont donné lieu à toute une série d'arbitrages entre les collectivités locales et l'Etat. Ces arbitrages résultent essentiellement de négociations entre les strates du politique (maires, conseillers généraux, députés) et les strates administratives (établissements publics d'aménagement, organismes régionaux comme le District ou les OREAM, ministères concernés, Conseil d'Etat). L'examen de leur mise en scène nous permet d'aborder et de révéler les stratégies partisans et les rapports de force entre institutions qui sont à l'œuvre dès lors que les périmètres d'agglomération nouvelle sont redéfinis.

### 2.3.1.2. Les modes de représentation des communes et des habitants

*Le deuxième point* concerne la question des modes de représentation des communes et des habitants au sein de la structure intercommunale, c'est-à-dire des SCA puis des SAN. Cette approche implique de saisir la manière dont les acteurs (décideurs, élus mais aussi habitants) se représentent et pratiquent l'intercommunalité<sup>271</sup>. Les recherches de J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton mettent en exergue un trait marquant, et sûrement le plus important au regard des grandes évolutions en cours de la coopération intercommunale. Il apparaît que la pratique des SAN a permis d'assurer un équilibre original entre l'objectif de faire émerger l'intérêt communautaire et la défense des intérêts des communes membres, voire d'établir entre eux une synergie telle que le premier a pu se renforcer en s'appuyant sur les seconds.

La réalité de l'intérêt communautaire serait d'ailleurs perceptible dans la géographie locale où, en dépit des vicissitudes et notamment de la sécession de certaines communes (notamment après la loi Rocard de 1983), l'espace initialement déterminé pour déployer l'urbanisation conserve son unité et tend même à devenir le territoire de référence pour la coopération intercommunale : « non seulement la ville nouvelle résiste aux autres formes de coopération mais elle s'en nourrit aussi et les utilise pour se renforcer ».

Enfin, l'examen des processus de décision montre que l'intérêt communautaire et l'intérêt communal sont plus équilibrés qu'il n'y paraît : une représentation des communes différenciée suivant la population a certes été introduite et les débats au sein du conseil syndical ont eu tendance à se politiser, mais des formules officieuses ont aussi été mises au point pour ménager les susceptibilités des communes, en associant leurs représentants à la détermination des choix (notamment par la consultation des maires et/ou de la constitution d'une assemblée des maires).

### 2.3.1.3. Les compétences intercommunales

<sup>270</sup> Voir à cet égard le digest rédigé par VADELORGE L., « Comment faire l'histoire de l'intercommunalité en villes nouvelles ? », in VADELORGE L. (dir.) (2005), *op. cit.*, pp. 243-269.

<sup>271</sup> Sur quelles bases s'établit la représentation communale ? Quels types de personnels politiques rencontre-t-on dans les instances intercommunales ? Quel(s) rôle(s) ont-ils joué ? Comment ont-ils considéré la structure intercommunale ?

*Le troisième point* que J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton mettent en exergue pour préciser les conditions d'exercice de l'intercommunalité en villes nouvelles concerne les compétences intercommunales. En théorie fixées par la loi, ces compétences relèvent aussi d'une appropriation forte des élus. En d'autres termes, les élus qui endossent souvent le rôle d'opposants de principe aux villes nouvelles jugées antidémocratiques jouent en réalité le jeu de l'intercommunalité en se saisissant de compétences facultatives (culture, communication, sanitaire et social, etc.)<sup>272</sup>. Se faisant, ils préservent aussi les intérêts de leur commune en se dotant d'outils de contrôle sur les programmes d'équipements prévus par les EPA.

J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton nous apprennent par ailleurs que pour la répartition des attributions entre SAN et communes membres, il a été tiré parti de toutes les marges d'ajustement aux données locales, tant les marges que la loi a volontairement introduites<sup>273</sup> que celles tenant à des interprétations assez libres de la norme. Les rapports entre les deux niveaux d'administrations locales sont selon eux plutôt marqués par une *intrication*. C'est ainsi que les attributions du SAN présentées par la loi comme obligatoires se sont prêtées à des retouches locales, dans un sens restrictif ou extensif selon l'intérêt des communes, sans que le Préfet ait trouvé à y redire. Cette flexibilité a notamment permis de faire évoluer les missions de l'établissement intercommunal qui avait été conçu par la loi pour conduire ou accompagner une politique d'investissements physiques rendus nécessaires par la réalisation de nouveaux quartiers. Cet établissement a pu répondre, en marge des prévisions législatives, aux besoins sociaux, culturels, et identitaires de la collectivité humaine existante qu'était devenue l'agglomération nouvelle.

### 2.3.1.4. La fiscalité

La question de la fiscalité, évidemment cruciale pour la réussite des villes nouvelles, est le *quatrième et dernier point* étudié par J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton pour éclairer les conditions d'exercice de l'intercommunalité en villes nouvelles. La connaissance des règles de péréquation entre les zones et les communes est en effet indispensable pour la compréhension des débats intercommunaux<sup>274</sup>. Surtout, les recherches de J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton démontrent qu'en matière de finances, les textes fondateurs se sont aussi prêtés à une souplesse d'interprétation, conduisant notamment les SAN et les communes membres à favoriser *une coopération de gestion* et à faire évoluer l'intercommunalité vers une solidarité intercommunale<sup>275</sup>.

<sup>272</sup> Voir à cet égard, THEULE F., « Du projet de ville à l'intercommunalité de projet(s) », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, PUCA, n°98, 2005, pp. 35-41. ; THEULE F., « Représentation et décisions intercommunales », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., *op. cit.*, pp. 64-88.

<sup>273</sup> Notamment en permettant aux communes et à l'établissement intercommunal d'établir la liste des « équipements reconnus d'intérêt commun » et de négocier des conventions de gestion.

<sup>274</sup> Ces règles sont-elles discutées ? Où ? Quand ? La question de la fiscalité propre à l'intercommunalité, envisagée dès les années 1960, suscite-t-elle des débats ? En quoi l'adoption de la taxe professionnelle unique (TPU) engendre-t-elle des clivages et des arbitrages dans les années 1980 ?

En revanche, répondre aux questions des *périmètres*, des *modes de représentation*, des *compétences* et de la *fiscalité* ne suffit pas selon nous à expliciter l'ensemble des conditions d'exercice de l'intercommunalité en villes nouvelles. Il est nécessaire en effet de repositionner le thème de l'intercommunalité dans une épaisseur *sociale*. Parler d'épaisseur sociale, c'est questionner la manière dont les acteurs (décideurs, élus mais aussi habitants) se représentent l'intercommunalité. Dans un contexte politique et institutionnel très mouvant, les *conceptions* et les *pratiques* de l'intercommunalité en villes nouvelles n'ont pu qu'évoluer.

### **2.3.2. Les pratiques de l'intercommunalité en villes nouvelles : tensions, appropriation, identité**

---

Les travaux sur les pratiques de l'intercommunalité permettent tout d'abord d'explicitier l'environnement au sens large (i.e. *les variables de situation* telles que l'environnement politique, social, économique, et culturel), dans lequel s'organisent les acteurs locaux et nationaux concernés de près ou de loin par les villes nouvelles. Ces travaux mettent également l'accent sur l'évolution des enjeux et des contraintes locales et extra-locales qui peuvent notamment influencer sur la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. Ils mettent enfin en évidence les identités, les représentations collectives et la gouvernance des villes nouvelles.

#### **2.3.2.1. Le système ville nouvelle : un système sous tension**

Les recherches d'A. Sauvayre et de D. Vanoni<sup>276</sup> rappellent tout d'abord comment ont été élaborés les premiers outils de l'intercommunalité et la façon dont les élus ont été amenés à en jouer, afin de repérer sur quels registres a pu fonctionner le triangle EPA/SAN/communes<sup>277</sup>. Le retour sur quelques conflits « fondateurs » permet de montrer une intercommunalité qui s'est d'abord construite de manière défensive face à l'Etat et au « projet ville nouvelle », avant d'évoluer, avec l'émergence d'une élite politique endogène et l'installation des SAN (suite à la loi Rocard), vers une logique d'accompagnement de la politique des EPA.

Les recherches de P. Estèbe<sup>278</sup> précisent par ailleurs que la loi Rocard de 1983 organise *un système de tension inverse* à celui engendré par la loi Boscher dans les années 1970. Dans ce nouveau régime, la tension ne se produit plus entre l'EPA et les communes, mais entre le syndicat d'agglomération et les communes. D'une certaine

<sup>275</sup> GUELTON S., « Une fiscalité communautaire », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., *op. cit.*, pp. 102-121.

<sup>276</sup> VANONI D., SAUVAYRE A. (2003), *op. cit.* ; Voir également les abstracts publiés récemment : VANONI D., SAUVAYRE A., « Gouvernance et villes nouvelles », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 81-86. ; VANONI D., SAUVAYRE A., « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE L. (2005), *op. cit.*, pp. 359-372.

<sup>277</sup> Voir également ESTEBE P., GONNARD S. (2005), *op. cit.*

<sup>278</sup> ESTEBE P. (2005), *op. cit.*

manière, une des fonctions de l'intercommunalité en villes nouvelles a été d'être mise au service des réalités communales, car les élus étaient attachés à maintenir les communes dans leur socle de légitimité politique. Selon P. Estèbe, si l'intercommunalité a trouvé sa légitimité, c'est dans sa capacité à gérer le développement de ces territoires. Elle conserve d'ailleurs aujourd'hui cette dimension gestionnaire et pragmatique. Pour A. Sauvayre et D. Vanoni, cette dimension interroge la capacité d'une institution politique de second degré à promouvoir un projet de territoire solidaire. D'autant que la reconnaissance publique des SAN est faible.

P. Estèbe fait également remarquer que le système de tension n'est pas nécessairement lié à des oppositions partisans, des différences générationnelles (entre « anciens » et « nouveaux », par exemple) ou encore au gradient d'adhésion au projet. Il est presque mécanique dès lors que l'intercommunalité monte en puissance politique et passe de la *prestation de service* à la *conduite et à la réalisation du projet de territoire*. Le système de tension est aussi mécaniquement lié au *mode d'élection* : la commune demeure l'échelon de base dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct. Il est enfin lié à des *conflits d'échelles* : l'intérêt communautaire n'est pas égal à la somme des intérêts communaux et, réciproquement, ce qui peut apparaître rationnel et prioritaire du point de vue communautaire ne l'est pas nécessairement du point de vue communal. Globalement, ces tensions semblent productives, dans la mesure où les formules institutionnelles, et particulièrement la loi Rocard, ouvre des marges de manœuvre et d'interprétation.

### 2.3.2.2. Un système où les arrangements sont possibles

Ces marges de manœuvre et d'interprétation semblent constituer dans la pratique des SAN une médiation efficace pour ajuster les relations communes/communautés. Selon P. Estèbe<sup>279</sup>, ce travail constant d'ajustement est perceptible dans le registre des compétences et du principe de spécialité. Premièrement, la possibilité de déclarer d'intérêt commun tel ou tel équipement permet des négociations entre les communes et les SAN, et donc « une forme d'association à la définition itérative de l'intérêt communautaire »<sup>280</sup>. Deuxièmement, la plupart des compétences dévolues au SAN sont exercées, de fait, conjointement avec les communes : il n'y a donc pas de substitution ou dévolution de compétences.

Pour J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton<sup>281</sup>, il existe une véritable *logique d'imbrication* entre les SAN et les communes qui a permis aux élus locaux de faire prévaloir une conception de la subsidiarité conciliant nécessité de l'action communautaire et susceptibilités communales. Dans cette perspective, les deux auteurs ont montré comment, en fonction des contextes locaux, les SAN ont pu faire évoluer leur mission initiale. Ils n'ont pas été uniquement les pilotes ou les accompagnateurs d'une politique

---

<sup>279</sup> ESTEBE P. (2005), *op. cit.*

<sup>280</sup> *Ibidem*, pp. 24-32.

<sup>281</sup> BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., *op. cit.*, p. 15.



d'investissement physique dans la continuité du projet étatique. Ils sont en effet intervenus très souvent dans des secteurs de l'action publique locale en complément des communes. Dans certains cas, ils ont même assuré une coordination des politiques municipales.

Enfin, certaines marges de manœuvre laissées aux SAN peuvent être décelées par un examen minutieux de leur budget. Pour V. Chomentowski, si les SAN apparaissent globalement comme des « machines » à rembourser les dettes occasionnées par les investissements physiques, il existe des nuances entre eux dès lors que l'on compare les dépenses d'investissements, les dépenses de fonctionnement et les rétrocessions aux communes <sup>282</sup>. Tel SAN apparaît plutôt comme essentiellement tourné vers l'investissement ; tel autre fait apparaître des dépenses de fonctionnement considérables en assurant des services à l'ensemble du territoire, comme celui de L'Isle d'Abeau ; tel autre, encore, fait le choix d'une politique de redistribution et de solidarité intercommunale.

Au total, la loi Rocard de 1983 apparaît dans la pratique *incrémentale*, en ce sens que ses dispositions ont permis des développements inédits qui ont conduit les SAN et les communes à aller bien au-delà de ce que le législateur avait attribué aux premiers : l'aménagement et le développement économique.

Dans cette optique, P. Estèbe démontre par ailleurs que la question de la « responsabilité » va bien au-delà de la délimitation générale des compétences. Selon lui, les SAN acquièrent de fait une forme de « responsabilité territoriale générale », plus ou moins reconnue, consensuelle ou aboutie selon les villes nouvelles, qui les autorisent à s'inscrire dans un processus d'appropriation et donc de transformation du projet étatique originel.

### 2.3.2.3. Un système qui transforme le projet d'Etat en projet local

En réalité, la question de l'appropriation du projet initial de l'Etat par le local pose également celle plus large de la construction de l'identité locale. La recherche de A. Sauvayre et D. Vanoni <sup>283</sup> tente notamment de questionner l'identité des villes nouvelles au travers des *représentations* et des *discours* de ceux qui les ont construites, de ceux qui les ont gérées ou les gèrent encore aujourd'hui, et ceux qui les animent *via* leur investissement associatif. Leur recherche porte essentiellement sur le *projet politique* qui sous-tend la démarche des élus locaux face à l'entrée des villes nouvelles dans les intercommunalités de « droit commun ». Leur approche se fonde essentiellement sur une hypothèse : celle de la construction et de la reconstruction continue, par l'imaginaire politique d'une part, par le système de pouvoir local d'autre part, du *projet* des villes nouvelles. Cette hypothèse suppose de revenir sur les modes de constitution et d'actualisation de l'imaginaire collectif qui a fondé l'identité des villes nouvelles et ce, afin de discerner ce qu'elles pourraient être à l'avenir <sup>284</sup>.

---

<sup>282</sup> CHOMENTOWSKI V. (2005), *op. cit.*, pp. 87-110.

<sup>283</sup> VANONI D., SAUVAYRE A. (2003), *op. cit.*

La question de l'identité « introuvable » des villes nouvelles se pose notamment depuis leur origine<sup>285</sup>. Pour A. Sauvayre et D. Vanoni, ce qui apparaît manifeste, c'est que le croisement entre le « projet originel des villes nouvelles », la façon dont s'en sont emparés les constructeurs puis les premiers habitants, et les résistances des élus locaux et des « anciens habitants », a fabriqué une histoire spécifique. Or, l'appréhension d'un destin commun passe aujourd'hui par une appropriation collective de cette histoire, encore difficile à réaliser ; l'histoire et la mémoire étant tour à tour instrumentalisées et « mythologisées », dans la recherche d'un sentiment d'identité et d'appartenance qui reste problématique.

Quant aux travaux de P. Estèbe et S. Gonnard<sup>286</sup>, ils portent davantage sur les logiques de « localisation » du projet de l'Etat. Les auteurs démontrent tout d'abord que dans la plupart des villes nouvelles, cette logique de localisation débouche sur la volonté affichée de transformer la ville nouvelle en « vraie » ville, avec un centre et des quartiers, une identité et un sentiment d'appartenance communs, bref *une perspective supra communale*. Leurs travaux révèlent ensuite que la conjonction d'un statut d'exception (et donc d'un mode de gouvernance territoriale radicalement différent de ce qui se pratique dans le voisinage des villes nouvelles) et de la volonté d'appropriation du projet de l'Etat, qui se traduit par cet affichage de la construction de « vraies » villes, conduit les SAN et les communes à s'intéresser plus à ce qui se passe « au-dedans » qu'à ce qui se passe « au-dehors ». Les années 1980-1990 correspondent ainsi à une forme de repli des villes nouvelles par rapport à leur environnement territorial et institutionnel, et par rapport à la période originelle où elles étaient clairement positionnées comme un instrument de l'aménagement régional. Selon P. Estèbe et S. Gonnard, l'appropriation du projet passerait donc nécessairement par une bonne dose de *localisme* et ceci à toutes les échelles puisque, au sein des villes nouvelles, sans en renier leur appartenance, les communes protestent avec vigueur, et succès, de leur autonomie et de leur volonté, elles aussi, d'être de « vraies villes » et pas seulement des « quartiers » de la ville nouvelle.

Au-delà de la complexité de ses aspects techniques (mode de calcul de la fiscalité, mode de désignation des représentants des communes et des nouveaux habitants, transfert partiel ou total des compétences, rapports avec l'établissement public d'aménagement et les communes, conduite et appropriation du projet, etc.), dont l'éclairage appartient comme nous l'avons précédemment souligné au *droit administratif* et

<sup>284</sup> De quelle ambition ont-elles procédé et de quelles visions résultent-elles au plan social comme au plan politique ? Comment cet héritage va-t-il être géré ?

<sup>285</sup> Voir à cet égard FOURNY M.-C., « Entre rôle imposé, incertitude et entre-deux : l'évolution de la reconnaissance d'un territoire. Aménagement et identification de L'Isle d'Abeau », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 81-104. S'interrogeant sur la transformation de L'Isle d'Abeau en territoire, cette thématique de recherche fait l'hypothèse d'une construction ressortissant à l'entre-deux, c'est-à-dire d'une figure nouvelle procédant d'une mise en relation de références territoriales différentes et qui de ce fait ne relèverait pas des formes usuelles de la circonscription, de la limite, de la mono-appartenance et de la continuité. Au final, ce n'est pas à partir de deux espaces de référence que L'Isle d'Abeau est définie comme un objet singulier, mais de deux figures spatiales, celles du territoire et du réseau.

<sup>286</sup> ESTEBE P., GONNARD S. (2005), *op. cit.*

à la *sociologie*, l'intercommunalité en villes nouvelles relève d'une approche politique. La repositionner dans une *épaisseur politique*, c'est considérer qu'elle est autant une question politique qu'une question institutionnelle, qu'elle mobilise des stratégies partisanes, qu'elle suscite des pratiques, et qu'elle évolue en fonction du rapport de force local.

### **2.3.3. Le sens politique de l'intercommunalité en villes nouvelles**

---

Les recherches dont nous traitons ici interrogent *le sens politique* de l'intercommunalité des villes nouvelles dans une double logique d'exception et de progressive banalisation de la catégorie d'action publique « villes nouvelles », suite à la fin de leur statut spécifique d'OIN. Ces travaux scientifiques nous sont particulièrement utiles car ils abordent trois concepts clés (les *acteurs*, les *institutions* et de manière indirecte les *ressources*) à partir desquels nous analysons le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère.

Les recherches sur *le sens politique* de l'intercommunalité appréhendent dans un premier temps les *interactions* entre les différents acteurs (publics ou privés) impliqués dans l'opération villes nouvelles. Elles abordent à ce titre les intérêts, les idées, les droits et les comportements des acteurs. L'essentiel du travail de recherche repose ici sur l'analyse des différentes logiques d'alliances et de conflits qui caractérisent les villes nouvelles, ceci à trois échelles. A l'échelle intra urbaine, l'analyse porte sur les relations qui se sont nouées entre les communes, les SAN et les EPA afin de rendre compte des fonctions respectives de ces trois entités au sein du système villes nouvelles et de leurs évolutions. A l'échelle locale, l'analyse est plutôt centrée sur les logiques d'alliances dans lesquelles les villes nouvelles sont inscrites. Elle décrit essentiellement les relations entre le « dedans » et le « dehors » ainsi que les *logiques d'hybridation*. Enfin, l'analyse des rapports entre les villes nouvelles et les conseils généraux, les régions et les grands opérateurs, et de leur rôle de point d'appui dans les politiques structurantes, les placent dans un système de relation « vertical ».

Ces travaux de recherche dévoilent dans un second temps tout un corpus de discours politiques qui traversent la période (des années 1960 à nos jours) et qui déclinent, parfois selon des formulations différentes les mêmes revendications. Au-delà de la récurrence des thèmes, il s'agit en réalité de percevoir à quels types d'enjeux nous avons affaire. Deux pistes méritent d'être creusées : la construction politique des villes nouvelles et l'imbrication des territoires politiques.

#### **2.3.3.1. La construction politique des villes nouvelles**

De nombreuses études sur l'intercommunalité en villes nouvelles focalisent sur la *construction politique* des villes nouvelles. Cette thématique de recherche politiste entend par *construction politique*, le système des acteurs en tant qu'individus politiques, de leurs relations et de leurs règles, par lequel s'expriment les inévitables divergences et conflits d'intérêts et, surtout, les conditions de leur dépassement et de leur résolution.

Les recherches des années 1970-1980 ont essentiellement analysé les rapports entre l'Etat et les collectivités locales dans un processus d'aménagement contrôlé<sup>287</sup>.

Ces recherches se sont largement appuyées sur l'idée générale et largement reconnue des rapports conflictuels qu'implique l'aménagement des villes nouvelles entre le pouvoir *central* et les pouvoirs *locaux*. Si ces études permettent de saisir les rhétoriques de l'Etat et des élus, il apparaît nécessaire de prendre d'emblée une distance critique à l'égard de conceptions aussi manifestement idéologiques et réductrices des résistances de la « classe politique locale » face aux développeurs, et de l'arrogance des aménageurs dans la dialectique d'un aménagement finalisé selon des options d'intérêt national.

Pour comprendre les rythmes politiques des territoires, entre blocages apparemment insolubles et brusques accélérations organisationnelles, et pour saisir la dimension multiscalaire des jeux d'acteurs et de pouvoirs, certains chercheurs ont délaissé cette approche institutionnaliste des appareillages territoriaux pour revenir plus en profondeur sur la relation dans la longue durée entre territoire et politique. L'investigation socio-politique des acteurs du territoire (élus et techniciens territoriaux pour l'essentiel) fait notamment porter l'attention sur les individus qui produisent la décision, ou l'indécision, au fil de leurs rencontres et discussions, des dossiers qu'ils traitent en commun, des arbitrages qu'ils rendent dans le cadre de leur(s) mandat(s), des représentations qu'ils construisent ou non en commun.

Plusieurs recherches récentes s'inscrivent pleinement dans cette approche. C'est le cas de nos premiers travaux qui ont porté sur les défauts de la régulation politique du territoire de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau<sup>287</sup>. Au final, il apparaît que la situation actuelle de blocage politique et institutionnel ne recouvre pas seulement la lourde hérédité des rapports difficiles entre l'Etat central et le pouvoir local. Cette situation provient en réalité de *traumatismes* beaucoup plus profonds qui ont marqué à la fois le territoire et la mémoire collective<sup>289</sup>. Nos travaux de recherche s'achèvent par ailleurs en portant l'attention sur les positions et les comportements des acteurs impliqués à titre divers dans

<sup>287</sup> Voir à cet égard BERNARD H. (1977), *op. cit.* ; BAUELLE G. (1984), *op. cit.* ; BAUELLE G., « Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle pionnière », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 71-74. Cet article reprend en partie l'approche développée dans sa thèse. Voir également, Ecole d'Architecture de Normandie, SGAR de Haute-Normandie, Groupe d'Etudes et de Programmation de la DDE de la Seine-Maritime, Plan Urbain, *Territorialisation, surlocalisation et jeux d'acteurs : le cas de l'agglomération rouennaise*, Ministère de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, novembre 1989, Rapport définitif + 2 vol. annexes (*Aménagement et jeux d'acteurs en Basse Seine : Analyse des jeux croisés entre élus locaux et pouvoir institutionnel central à partir de deux monographies sur l'opération « Saint-Sever » et « Le Vaudreuil ville-nouvelle »*), n. p.

<sup>288</sup> RABILLOU S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2005, pp. 339-358 ; RABILLOU S., SCHERRER F., « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 52-58. Voir également nos interventions dans les tables rondes n°2 : « La ville nouvelle, un développement parfaitement maîtrisé ? » et n°3 : « Le débat politique, de la gestion administrée de la ville nouvelle à la gouvernance urbaine », de la journée d'étude organisée par le CERTU le 26 septembre 2002. CERTU, *Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux ?*, Diagnostic de territoires et systèmes d'acteurs, cahier n°5, Lyon, CERTU, 2003, 79 p. Les recherches de J.-D. Gladieu développent une problématique identique sur la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines. GLADIEU J.-D., « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2005, pp. 297-316 ; GLADIEU J.-D., « Saint-Quentin-en-Yvelines : le dur apprentissage de l'intercommunalité », *Ethnologie Française*, n°32, janvier 2003, pp. 59-67. Sur la ville nouvelle du Vaudreuil, voir GAY F., BUSSI M., « Val-de-Rueil : le jeu des pouvoirs locaux et l'évolution d'une ville nouvelle », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 64-70.

la structuration d'une autorité d'agglomération (intercommunalité, projet et contrat d'agglomération) dépassant le cadre bien étroit des cinq communes qui composent actuellement le SAN de L'Isle d'Abeau<sup>290</sup>.

L'article co-rédigé par A.-C. Douillet, A. Faure et M. Vanier<sup>291</sup> complète nos travaux sur la construction politique du territoire de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Pour tester l'hypothèse sur le changement de sociologie politique qui conditionnerait le passage à l'unité politique du territoire, les trois auteurs ont analysé la composition de plusieurs conseils municipaux. Bien que cette étude socio-politique ne révèle pas d'intense renouvellement des équipes municipales, elle demeure intéressante car elle permet de saisir les intérêts localisés, les nombreuses interactions entre les élus de la ville nouvelle et ceux extérieurs, de même que les équilibres socio-territoriaux.

Nous sommes également particulièrement sensibles à l'analyse qu'ils ont développée pour illustrer l'incapacité du territoire à se structurer politiquement. Selon eux, les élus locaux n'ont pas pu, n'ont pas su et parfois n'ont pas voulu se saisir du *pouvoir d'orienter* les politiques publiques. A.-C. Douillet, A. Faure et M. Vanier montrent ensuite que les différentes ruptures intercommunales, le marquage symbolique de la ville nouvelle singulièrement inachevée, et la confiscation par l'Etat de leur fonction de véritables *médiateurs* ont enfermé ces mêmes élus locaux dans un devoir d'administrer hermétique aux évolutions de la fonction vers les reformulations identitaires (*l'obligation d'incarner* des projets, un territoire, etc.).

### 2.3.3.2. L'imbrication des territoires politiques

Comme nous l'avons souligné précédemment, la plupart des études sur l'intercommunalité en villes nouvelles ont focalisé sur la question des périmètres. Le rapport de M. Ciavatti, B. Pouyet et M. Vanier<sup>292</sup> adopte un nouveau regard en resituant L'Isle d'Abeau dans ses rapports avec les territoires mitoyens et les collectivités territoriales dont les projets peuvent interagir avec les siens à court ou moyen terme<sup>293</sup>. La problématique est ici éminemment « géographique ». Elle porte en effet sur la dialectique socio-spatiale du projet « ville nouvelle », c'est-à-dire sur l'interaction entre les

---

<sup>289</sup> Ces traumatismes proviennent essentiellement des relations conflictuelles entre le SAN et les communes périphériques, des problèmes financiers et fiscaux du SAN, de la préemption des terres, de la limitation de l'autonomie communale, des retraits successifs de plusieurs communes du périmètre « ville nouvelle », de l'ambivalence de la position historique des grands partenaires comme le département de l'Isère et la communauté urbaine de Lyon, (...). Pour plus de précisions, voir RABILLOUD S., SCHERRER F. (2004), *op. cit.*

<sup>290</sup> Voir également PLANCHET P., « La géographie communautaire », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P. (dir.), *op. cit.*, pp. 38-52. Cet article retrace les derniers avatars de la construction politique de l'agglomération Nord-Isère. En revanche, il n'apporte aucun argument permettant de comprendre les raisons profondes du blocage actuel. L'analyse s'enferme dans une lecture institutionnaliste des appareillages territoriaux en occultant de surcroît le processus incrémental qui est en train de se construire derrière le blocage politique de l'agglomération.

<sup>291</sup> DOUILLET A.-C., FAURE A., VANIER M., « L'Isle d'Abeau ou la ville nouvelle malgré tout, quelques réflexions sur le traumatisme territorial en politique », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 105-151.

enjeux spatiaux et les rapports sociaux. Cette approche investit la « culture » des territoires, accumule des observations concrètes constituant autant de références variées, et appréhende les réalités à partir de leur dimension spatiale et multiscale.

Ce rapport dévoile par ailleurs les stratégies d'acteurs à différentes échelles et précise leurs positions vis-à-vis du projet territorial de la ville nouvelle. Il donne à voir tout un ensemble de représentations qui indiquent quel rôle et quelle place ils assignent à la ville nouvelle par rapport à leurs propres intérêts et stratégies, mais aussi comment ils la regardent. Ce positionnement épistémologique nous intéresse particulièrement car il permet d'appréhender les *ressources* mobilisées par ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts et/ou défendre leurs positions.

Plusieurs travaux insistent par ailleurs sur la situation d'isolement des villes nouvelles par rapport à leur environnement régional<sup>294</sup>, et ce d'autant plus qu'elles jouissent d'un rapport et d'un accès privilégié à l'Etat. Ces analyses montrent comment les SAN, les EPA, et le Groupe central des villes nouvelles fonctionnent comme un « club » de privilégiés peu relié à l'environnement politique et qui n'investit pas dans le système politique territorial. Selon J.-P. Brouant et J.-P. Lebreton, cette situation ne facilite pas l'intégration territoriale des villes nouvelles dans un cadre intercommunal élargi et les oblige à inventer des systèmes d'alliances afin d'être intégrées dans des territoires de projet plus vastes.

Quant à P. Estèbe et S. Gonnard, ils insistent dans leur rapport sur le fait que les villes nouvelles doivent surtout s'adapter à un véritable *changement de culture* suite à la fin de leur statut spécifique d'OIN. D'une part parce que le projet de territoire a changé de nature : il ne s'agit plus d'aménager la ville, mais de se positionner à l'échelle du département et de la région en termes de fonctions, de vocations et de stratégies de développement. D'autre part parce que la question n'est plus tant de faire fonctionner l'intercommunalité que de nouer des alliances, sortir de son périmètre pour construire des projets avec d'autres.

Au final, un des apports majeurs des recherches sur *le sens politique* de l'intercommunalité des villes nouvelles est de révéler les configurations politiques locales, départementales et régionales. Ces travaux s'avèrent surtout indispensables pour bien

---

<sup>292</sup> CIAVATTI M., POUYET B., VANIER M., *Comment inscrire L'Isle d'Abeau dans la planification métropolitaine et la prospective territoriale régionale ?*, INUDEL, 1998, 30 p. + annexes. A l'issue de la phase d'enquête de 1998, l'EPIDA a souhaité prolonger ce travail par une seconde mission. Il s'agissait de réaliser une seconde vague d'entretiens auprès de huit maires de l'« agglomération élargie » afin d'identifier leur positionnement et leurs besoins par rapport au projet d'agglomération. INUDEL, *Comment inscrire L'Isle d'Abeau dans la planification métropolitaine et la prospective territoriale ?*, Note complémentaire au rapport de septembre 1998, INUDEL, 1999, 11 p. + annexes.

<sup>293</sup> Les relations de la ville nouvelle avec les territoires contigus comme le Parc Industriel de la Plaine de l'Ain, le Syndicat mixte de l'Est lyonnais, et la Communauté urbaine de Lyon, mais aussi avec les collectivités territoriales telles que les départements du Rhône, de l'Isère, et la Région Rhône-Alpes sont abordées successivement. Une introspection locale porte également sur certaines communes de la ville nouvelle et du SDAU.

<sup>294</sup> ESTEBE P., GONNARD S., 2005, *op. cit.* ; BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., 2005, *op. cit.*

saisir les intérêts, les idées, les droits et les comportements des acteurs impliqués à divers titres dans la construction politique du territoire de la ville nouvelle.

Selon nous, l'apport heuristique des recherches portant sur l'intercommunalité des villes nouvelles se situe essentiellement au niveau des trois concepts (les *acteurs*, les *institutions* et indirectement les *ressources*) qui constituent les objets principaux à partir desquels nous analysons les phases de conception et de mise en oeuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère. Les recherches sur l'intercommunalité nous permettent en effet d'identifier les *arènes* d'acteurs, de saisir leurs stratégies et modalités d'interactions, d'appréhender les règles institutionnelles en vigueur qui pré-structurent leurs rapports, et de préciser une partie des ressources qu'ils mobilisent pour défendre leurs positions et intérêts (*i.e.* les ressources cognitives). Comprendre ces interactions dans leur ensemble est indispensable, car elles influencent directement le *contenu substantiel* du schéma directeur et du projet de territoire comme les *modalités procédurales et organisationnelles* de leur formulation et de leur mise en oeuvre.

## Conclusion

A travers ce panorama des travaux scientifiques sur les villes nouvelles, nous avons souligné les approches privilégiées pour analyser cet objet complexe. A l'issue de cet examen, nous constatons que la plupart des recherches ont plutôt appréhendé *l'objet* « ville nouvelle » que le *projet* « ville nouvelle ». Seuls les travaux de S. Ostrowetsky (1983) ont effectué ce glissement de perspective d'analyse<sup>295</sup>. Or, loin d'un simple effet rhétorique, cette perspective de recherche permet d'aborder un questionnement de plus grande ampleur sur les visées et les méthodes de l'intervention publique sur le territoire.

Premièrement, en inscrivant explicitement notre thèse dans cette perspective d'analyse, que D. Béhar et P. Estebe (2002) ont également prônée dans la conclusion de leur revue de littérature consacrée aux villes nouvelles franciliennes<sup>296</sup>, la grille de lecture ici développée revient à s'éloigner d'une approche centrée sur l'objet ou la catégorie « villes nouvelles », dont la pertinence en terme de fonctionnement territorial ne signifie plus grand chose à l'heure actuelle, et ce d'autant plus qu'il est mis fin à leur statut spécifique d'OIN. Elle développe au contraire un mode d'intelligibilité qui place le *projet*

<sup>295</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.* ; Nos premiers travaux sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau s'inscrivent notamment dans cette perspective de recherche : RABILLOUD S., « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? », in VADELORGE L. (dir.), *op. cit.*, 2004, pp. 131-146 ; RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou l'itinérance d'un territoire. Du projet à l'opération et l'opération au projet : les permanences de la planification », in CERTU, *op. cit.*, pp. 34-37.

<sup>296</sup> Pour ces auteurs, c'est bien à une interrogation à cette échelle là qu'invite leur travail de capitalisation bibliographique : « Au-delà d'un objet ou d'une catégorie, quels sont les référentiels d'action publique qui l'ont promu ? En quoi ces référentiels et méthodes ont-ils pu s'adapter aux évolutions régionales ? Sont-ils encore, d'une manière ou d'une autre, valables ? Autrement dit, ce sont les visées et les méthodes de l'intervention publique sur le territoire métropolitain qu'il faut aujourd'hui aborder ». BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S. (2002), *op. cit.*, pp. 48-49.

« ville nouvelle » au centre des préoccupations dans l'objectif de contribuer à une meilleure compréhension des modes d'intervention publique sur le territoire.

Deuxièmement, inscrire notre thèse dans cette perspective d'analyse signifie que nous retenons en partie l'approche développée par S. Ostrowetsky. Il convient ici d'en rappeler les principaux postulats de manière à rendre compte de ces « prémisses théoriques » qui structurent l'ossature de notre recherche, même si l'outillage théorique et méthodologique sera ensuite complété par la mobilisation de travaux en relation plus étroite avec la problématique qui nous intéresse.

L'intérêt majeur de son approche est d'avoir abordé le projet « villes nouvelles » en analysant le SDAU de la région parisienne comme « un texte doté de son efficace propre », c'est-à-dire comme un *programme d'action*. En décrivant les rapports pragmatiques entre le langage et l'action dans le discours du SDAURP, S. Ostrowetsky distingue trois niveaux dans l'acte planificateur :

- celui de la *politique urbaine* où le pouvoir planificateur se repère dans ses modalités d'acteur ;
- celui de l'*urbanistique* où le texte décrit, prédique, désigne, explique le plan, le schéma et ses différentes phases d'action ;
- et celui enfin de la *capacité langagière* de la planification où l'on tente de cerner sa capacité de création, d'innovation, et de production de sens.

Les deux premiers niveaux caractérisent ce que S. Ostrowetsky nomme « l'acte référentiel » ; le troisième détermine « l'espace référentiel ». Ces deux dimensions de l'acte planificateur nous paraissent très proches de celles qui composent, selon P. Müller, le référentiel de toute action publique : la dimension du *pouvoir*, et la dimension *cognitive* et *symbolique* (i.e. la dimension intellectuelle), soit l'*agir* et l'*image*<sup>297</sup>. L'approche de S. Ostrowetsky rejoint également celle de P. Müller sur l'articulation de ces deux dimensions. Pour S. Ostrowetsky, « l'acte référentiel » et « l'espace référentiel » de la planification urbaine sont intimement liés. Ils entretiennent des rapports étroits par un jeu de « déterminations productives »<sup>298</sup>. Pour P. Müller, le champ du pouvoir et le champ cognitif sont également fortement corrélés. Il définit leur articulation comme une *transaction permanente* qui se fait grâce à la présence d'acteurs spécifiques, les *médiateurs*.

La corrélation entre la démarche heuristique de S. Ostrowetsky et celle de P. Müller conduit ici à reconsidérer la planification urbaine comme un mode d'action publique combinant, grâce à la présence d'un groupe d'acteurs spécifiques, deux dimensions essentielles : la *dimension intellectuelle* qui renvoie au processus de construction d'un ensemble de normes et de valeurs autour desquelles s'organise l'action urbaine ; et la *dimension du pouvoir* qui renvoie à la capacité à agir, au pouvoir de faire.

Troisièmement, considérer la planification urbaine comme un mode d'action publique

<sup>297</sup> MULLER P. (2000), *op. cit.*, p. 60.

<sup>298</sup> *Ibidem*.



et l'analyser en tant que tel, demande la mise en œuvre d'un nouveau regard, car la recherche en aménagement et en urbanisme ne fournit pas de théorie élaborée et guère de catégories opératoires. Pour autant, voire à plus fortes raisons, il est impossible de se dispenser d'outils théoriques et méthodologiques à partir desquels construire questionnement, exploration et analyse. Dans ces conditions, la tâche consiste à retenir l'outillage théorique et à élaborer le dispositif méthodologique. Le recours aux sciences de l'action et aux modèles d'analyse du fonctionnement de l'action publique est au cœur de cet outillage. Ce courant d'analyse nous permet en effet de traiter des ruptures et des continuités entre le SDAU et le projet de territoire, par un découpage en différentes variables :

les *arènes d'acteurs* qui interagissent dans leurs phases de conception et de mise en œuvre ;

les *ressources* mobilisées par ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts respectifs et défendre leurs positions ;

l'influence des *règles institutionnelles* sur le comportement de ces acteurs et sur le contenu substantiel du SDAU et du projet de territoire.

En revanche, ces deux dispositifs sont des *systèmes d'action* éminemment territorialisés (J.-G. Padioleau, 2000). A ce titre, le recours aux sciences de l'espace, et notamment aux analyses de la géographie sociale et du courant dit de la « géographie des représentations », est indispensable pour observer et saisir pleinement leur imbrication et articulation territoriale. L'analyse du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère se situe donc à la croisée des *sciences de l'action* et des *sciences de l'espace* (Chapitre 3).



# Chapitre 3 : Construire une approche de la planification entre les sciences de l'action et les sciences de l'espace. Outillage théorique et dispositif méthodologique

## Introduction

Les chapitres précédents ont établi un certain nombre de constats qui nous amènent à reconsidérer la planification urbaine comme un mode d'action publique. Mais, si cette approche constitue une des motivations de cette thèse, car elle est à même de révéler les ruptures et les continuités entre le système « traditionnel » de la planification reposant essentiellement sur la procédure de schéma directeur, et la démarche de projet de territoire, elle en fonde aussi la principale difficulté. La construction d'un dispositif méthodologique devient dès lors un enjeu à part entière de la recherche.

Ce chapitre présente de manière succincte l'outillage théorique retenu. Considérer la

planification urbaine comme un mode d'action publique implique d'opérer des déplacements méthodologiques en regard des analyses habituellement développées dans l'étude de la planification et peu adaptées à ce type d'approche. Notre démarche intellectuelle s'inscrit notamment dans le cadre de l'analyse de l'action publique, dans la mesure où elle vise à comprendre les *modes opératoires* ou *la logique* de la planification urbaine, entendue comme un mode d'action publique, en reconstruisant les hypothèses sur lesquelles les collectivités publiques se fondent (parfois implicitement) pour résoudre les problèmes publics. Dans cette perspective, l'analyse de l'action publique est mobilisée non comme un révélateur d'un fonctionnement général du système politique, mais comme un guide d'investigation, un moyen, permettant de poser des questions et de fournir des outils conceptuels.

Notre ambition consiste en réalité à utiliser l'analyse de l'action publique appliquée à un objet qui ne l'a pas été jusque là pour contester un certain nombre d'idées, souvent élevées en postulats, selon lesquels la planification urbaine serait en renouvellement permanent aussi bien en terme de conception que de mise en œuvre. Selon nous, la planification a un rôle précis et surtout stable dans la conduite de l'action publique urbaine. Dans cette perspective, l'attention sera essentiellement focalisée sur la mise en évidence de *permanences*, de *règles générales de fonctionnement* propres à la planification urbaine.

En considérant la planification comme un mode d'action publique, nous faisons tout d'abord l'hypothèse que le SDAU et le projet de territoire ne correspondent plus à de simples objets externes techniques, généraux, fort bien traduits par l'image de la « boîte à outils » du management public technocratique<sup>299</sup>. D'objets, les outils deviennent des *plans d'action*, ceux-ci étant entendus, dans les termes de l'analyse des politiques publiques, comme « l'ensemble des décisions de planification considérées comme nécessaires à la production coordonnée et ciblée de prestations administratives »<sup>300</sup>. Les plans d'action fixent donc des priorités pour la production des actes concrets et pour l'allocation des ressources nécessaires à ces décisions et activités administratives. Ainsi, en tant qu'étape d'exécution intermédiaire entre le programme de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et les actes de mise en œuvre, le SDAU approuvé en 1978 et le projet de territoire de 2003 doivent être considérés comme de véritables instruments de pilotage qui s'inscrivent dans des *systèmes d'action* riches de problèmes.

L'étude de ces systèmes d'action au travers de l'analyse des politiques publiques renvoie pour l'essentiel à l'existence d'*interactions* entre acteurs publics et acteurs sociaux dès lors que ces derniers sont associés ou consultés dans l'élaboration du schéma directeur et du projet de territoire. Mais, si le recours à l'analyse de politiques publiques nous permet de saisir le contenu et la forme de ces interactions, et donc d'appréhender les *modes opératoires* ou *la logique* de la planification urbaine en tant que mode d'action publique, une telle approche doit être mise en perspective avec les apports de la géographie sociale et du courant dit de la « géographie des représentations » (G. Di

---

<sup>299</sup> Voir à cet égard PADIOLEAU J.-G. (2000), *op. cit.*, p. 116.

<sup>300</sup> KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *op. cit.*, p. 226.

Méo, 1995, 1998, 2000 ; J. Lévy, 1994, 1999 ; M. Lussault, 1996, 1998 ; L. Marin, 1993 ; X. Piolle, 1991 ; J.-L. Piveteau, 1995 ; E.-W. Soja, 1989 ; M. Vanier, 1997, 2001 ; A. Vant, 1981 pour ne citer que ceux là).

Le schéma directeur et le projet de territoire sont en effet des procédures éminemment territorialisées : ils relèvent d'une construction socio-spatiale, d'une projection plus ou moins conscientisée dans l'espace et dans le temps, d'une intention collective plus ou moins globalisée. Analyser la *territorialisation* de ces plans d'action implique de centrer l'attention sur les différents milieux d'acteurs sollicités qui parlent avant tout d'un lieu, d'un territoire, et sur les institutions qui renvoient aussi à une géographie.

Dans le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, l'observation de la gouvernance de l'articulation entre attentes locales et objectifs exogènes défendus essentiellement par l'Etat sera particulièrement prometteuse. Quel est le personnel, politique, technique ou professionnel, qui s'investit dans le travail d'articulation, qui formule et met en œuvre le SDAU et le projet de territoire ? S'agit-il de systèmes d'action *ouverts* ou *fermés* à certains espaces, à certains groupes d'acteurs ? S'agit-il de systèmes d'action *hiérarchiques*, au fonctionnement pyramidal, ou de systèmes plus *réticulés*, qui trouvent des relais là où existent des possibilités et des disponibilités ? Nous pressentons ici que le SDAU et le projet de territoire ne sont pas seulement des instruments de pilotage de l'action publique urbaine ; ils sont aussi des vecteurs de stratégies de positionnement, sur le terrain du local, de divers pouvoirs, chacun désirant consolider ses propres intérêts (politiques et/ou territoriaux). Le recours à l'observation concrète, socio-géographique, consiste justement à montrer au service de quelles stratégies de territorialisation ils sont requis.

Partant de ces prémices, nous situons donc l'analyse de la planification urbaine à la croisée des *sciences de l'action* et des *sciences de l'espace* ; les travaux de recherche portant sur le fonctionnement de l'action publique de même que ceux éclairant les mécanismes de sa territorialisation, à partir des apports de la géographie sociale et du courant dit de la « géographie des représentations », étant mobilisés dans notre thèse comme une armature méthodologique centrale. Cette approche croisée permet d'aborder la question des ruptures et des continuités entre le SDAU et le projet de territoire en écartant tant les réductions de l'analyse de l'action publique qui occultent la territorialité de ces deux dispositifs en se cantonnant spécifiquement à des analyses actuelles et procédurales, que les confinements de la géographie dans l'espace matériel et l'oubli du politique.

Ce chapitre s'articule autour de trois grandes parties. La première partie présente de manière succincte le cadre théorique général dans lequel s'inscrit notre analyse du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère. Nous y exposons notamment les raisons et l'usage du recours à l'analyse du fonctionnement de l'action publique ainsi que les apports heuristiques de la « géographie des représentations ». Il s'agit ici de positionner la recherche et de clarifier le champ étudié en focalisant spécifiquement l'analyse sur les *interactions* entre les acteurs publics et les acteurs sociaux impliqués dans les procédures de schéma directeur et de projet de territoire.

Une autre manière de positionner la recherche consiste à déterminer le périmètre de l'exploration. Le schéma directeur et le projet de territoire sont en réalité des processus

constitués de plusieurs phases<sup>301</sup>. Cette recherche ne s'intéresse pas à l'ensemble des phases mais uniquement à celles définies comme les phases de « conception » et de « mise en œuvre ». Notre analyse ne porte pas non plus sur *la prise de décision* proprement dite, car elle n'est pas la plus importante dans les différentes phases du schéma directeur et du projet de territoire. En effet, les principaux acteurs de la décision ont été préalablement désignés, associés, voire consultés pour leur élaboration et leur mise en œuvre.

La deuxième partie de ce chapitre est précisément consacrée à la définition des concepts nécessaires pour traiter des ruptures et des continuités entre le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire. Les *acteurs*, les *ressources* et les *règles institutionnelles* constituent les trois concepts clés de notre analyse. C'est notamment à partir de ces trois éléments de base que nous définirons les phases de conception et de mise en œuvre de ces deux dispositifs.

Plus précisément, nous postulons que leur contenu substantiel de même que les modalités procédurales de leur conception et de leur mise en œuvre (*variables à expliquer*) résultent d'interactions répétées entre différents acteurs (*variables explicatives*), pour la plupart publics, auxquels sont associés de manière plus ou moins continue et selon des dispositifs réglementaires spécifiques, les acteurs sociaux. Le « jeu » de ces acteurs dépend quant à lui des *ressources* qu'ils parviennent à mobiliser pour faire valoir leurs valeurs et leurs intérêts et pour défendre leurs positions. Ce jeu peut porter aussi bien sur le contenu substantiel du SDAU et du projet de territoire que sur les modalités procédurales et organisationnelles de leur formulation et de leur mise en œuvre. En revanche, il est bien évident que les acteurs doivent tenir compte des contraintes et des opportunités constituées par les *règles institutionnelles* en vigueur. Celles-ci conditionnent directement l'accès d'un acteur à l'arène du plan d'action d'une part, et aux ressources d'action mobilisables d'autre part. Autrement dit, les règles institutionnelles limitent de fait l'étendue de l'arène.

Enfin, la troisième partie présente les implications d'une démarche compréhensive sur les choix méthodologiques et sur l'enquête, la priorité à la description « narrative » et dynamique, les critères de choix des études de cas et leur présentation sommaire, ainsi que le type de corpus recueilli et mobilisé.

En définitive, ce chapitre poursuit deux objectifs clés : construire un cadre méthodologique pour appréhender les ruptures et les continuités entre le système « traditionnel » de planification fondé sur la procédure de schéma directeur et la démarche de projet ; rendre compte des modes de raisonnement, outils théoriques et conceptuels dans le cadre desquels vont s'opérer l'analyse et avec lesquels le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire seront décrits.

---

<sup>301</sup> J.-G. Padioleau et R. Demesteere (1991) distinguent notamment l'organisation de la démarche, la radiographie de l'environnement, la sélection des problèmes clefs, la formulation des missions, l'analyse interne et externe, la définition des buts, objectifs et stratégies, le plan d'action, la mise en œuvre, et le contrôle-évaluation.

## 3.1. Construction du dispositif de recherche

### 3.1.1. La planification urbaine dans le cadre théorique de l'analyse du fonctionnement de l'action publique

---

Cette partie présente un aperçu sur les fondements théoriques qui structurent toute l'ossature de la recherche, et donc le raisonnement poursuivi. Le recours à l'analyse du fonctionnement de l'action publique constitue ici non pas un révélateur du fonctionnement général des processus de décision publique dans la planification urbaine, mais un guide d'investigation, permettant de comprendre *les modes opératoires* de la planification, entendue comme un mode d'action publique, en reconstruisant les hypothèses sur lesquelles les collectivités publiques se fondent (parfois implicitement) pour résoudre les problèmes publics.

Plus précisément, la majorité des concepts utilisés dans notre thèse est alimentée par les publications du Centre de sociologie des organisations de M. Crozier (M. Crozier, E. Friedberg, 1977, M. Crozier, 1991)<sup>302</sup>, mais aussi par les approches de la « régulation » politique et les courants de recherches qui s'inspirent pour l'essentiel du développement des analyses systémiques du pouvoir (à la suite, en particulier de D. Easton et H.-A. Simon<sup>303</sup>). Toutefois, l'influence de ces travaux est limitée dans notre thèse aux seuls apports heuristiques si bien développés par ces auteurs. Ceux-ci nous fournissent des références pour identifier les acteurs et leurs réseaux ainsi que leurs modalités d'interactions. En revanche, dans notre approche, leurs stratégies, leurs intérêts et leurs comportements dépendent essentiellement de facteurs liés à leurs ressources et à leur « encadrement institutionnel », à observer de manière empirique plutôt qu'à des « forces systémiques » souvent privilégiées par ces auteurs. Dans ce sens, notre démarche s'inspire fortement du modèle théorique d'analyse de politiques publiques développé par P. Knoepfel, C. Larrue et F. Varone (2001).

#### Une approche par les interactions entre acteurs publics et société

Inscrire la planification urbaine dans le cadre théorique de l'analyse du fonctionnement de l'action publique, c'est d'abord signifier que l'on centre l'attention sur les activités de conception et de mise en œuvre du schéma directeur et du projet de territoire pour appréhender leur *logique d'action*. Ce type d'analyse conduit à s'intéresser aux acteurs impliqués et à leurs modalités d'interactions. Elle implique notamment de souscrire à deux

<sup>302</sup> CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1965, 382 p. ; CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1997, 314 p. ; CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Points/Seuil, 1977 (réed. 1985), 500 p.

<sup>303</sup> EASTON D., *op. cit.* ; SIMON H.-A., *Models of Man : Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957.

propositions. Premièrement, « les espaces d'action se composent d'acteurs qui pensent même s'ils n'ont pas toutes les données ; qui ont des intentions même s'ils ne parviennent pas toujours, loin de là, à leurs fins ; qui sont capables de choix, ne serait-ce qu'intuitivement ; et qui peuvent s'ajuster intelligemment à une situation, ou du moins à la cognition (perception) qu'ils en ont et déployer leur action en conséquence »<sup>304</sup>. Deuxièmement, il faut considérer que les décisions prises ont un sens parce qu'elles visent à résoudre un problème que l'acteur<sup>305</sup> se pose dans un cadre d'action concret dont les caractéristiques sont intégrées dans les logiques d'action.

Ces propositions impliquent tout d'abord de reconnaître l'*intentionnalité* de l'action. Dans cette perspective, c'est le sens que les acteurs donnent à leurs actions qu'il importe alors de comprendre. Cela revient à nous engager dans un processus interprétatif de *reconstruction* de la rationalité de l'acteur, i.e. « les modes de pensée qui sous-tendent les modalités de ces actions et les rendent significatives »<sup>306</sup>. Comment, alors, ce schème d'intelligibilité procède-t-il pour reconstruire ces modes de pensée et donc d'agir ?

Il considère d'abord que l'*intentionnalité* de l'action ne peut être réduite à un déterminisme social, culturel ou structurel. Ainsi que l'ont largement démontré les travaux empiriques menés par la sociologie des organisations, l'acteur dispose toujours d'une marge d'autonomie qui interdit de comprendre l'action comme une interprétation stricte de normes, de rôles ou de fonctions (M. Crozier, E. Friedberg, 1977, R. Boudon, 1979<sup>307</sup>). Même si les théories de l'action reconnaissent ces variables, le postulat fondateur d'intentionnalité a pour conséquence de limiter leur poids dans l'analyse.

Le deuxième point important tient dans le concept de rationalité limitée de J.-G. March et H.-A. Simon (1965). Ces deux auteurs montrent que les logiques d'action ne peuvent pas être réduites à leur seule dimension instrumentale et utilitariste<sup>308</sup>, même si elles l'incluent toujours. Ce concept conduit au contraire à insister sur le caractère limité de la connaissance qu'un acteur peut avoir de son environnement, des alternatives d'actions possibles et de leurs conséquences. Non seulement les possibilités d'action et leurs conséquences sont découvertes de façon séquentielle et par tâtonnement, c'est-à-dire au fur et à mesure de l'action, mais en plus les objectifs eux-mêmes évoluent dans le cours de l'action.

Mais, troisièmement, cette rationalité limitée n'empêche pas que l'acteur, disposant toujours d'une marge de liberté, peut élaborer des stratégies. Par stratégie, il faut

---

<sup>304</sup> FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, p. 197.

<sup>305</sup> Rappelons qu'en sciences sociales, « l'acteur » est avant tout un concept construit à partir de celui d'action.

<sup>306</sup> PADIOLEAU J.-G., *L'Ordre social : principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 106.

<sup>307</sup> BOUDON R., *La logique du social : introduction à l'analyse sociologique*, Paris, Hachette, 1979, 275 p.

<sup>308</sup> C'est-à-dire à l'atteinte d'un objectif défini *ex ante* grâce au choix réfléchi et à la réalisation parfaite de la meilleure alternative d'action possible. Les acteurs sont en partie calculateurs et intéressés par la satisfaction de besoins personnels et en partie orientés vers la défense et la promotion de valeurs collectives.



entendre des comportements transférables à des fins (J.-M. Berthelot, 1990)<sup>309</sup> et, par capacité stratégique, l'aptitude à élaborer des répertoires d'action possibles et probables (J.-G. Padioleau, 1986)<sup>310</sup>.

Par ailleurs, même si nous récusons un déterminisme social, culturel ou fonctionnel étroit, il n'en reste pas moins que les stratégies élaborées, i.e. les comportements adoptés en regard des fins visées, ne relèvent pas d'un libre arbitre total. Cela amène au quatrième point important pour reconstruire les logiques d'action, à savoir le postulat selon lequel la rationalité est non seulement *limitée* mais elle est également *située* (E. Friedberg, 1993)<sup>311</sup>. Autrement dit, l'action est soumise à des conditions d'exercice et s'inscrit toujours dans un champ d'action qui définit plus ou moins un système de contraintes et de ressources. Cela signifie que l'intelligence des actions suppose aussi une analyse des contextes dans lesquels elles se déroulent et une connaissance des éléments de la situation dans laquelle prend sens l'intentionnalité (J.-M. Berthelot, 1990, R. Boudon, 1979).

Parmi les caractéristiques de la situation, la sociologie de l'action amène à prêter une attention particulière aux éléments d'incertitude<sup>312</sup>. J.-G. Padioleau met notamment en évidence la « nature stochastique »<sup>313</sup> de l'activité sociale, c'est-à-dire son caractère imprévisible et aléatoire. Cette caractéristique a des implications immédiates sur la manière d'appréhender la capacité stratégique qui va alors « s'opérer dans les zones d'incertitude, là où ego et alter ne sont pas certains d'avoir prévu toute la variété des états possibles et probables des acteurs ou des objets du système d'action »<sup>314</sup>.

La question de l'incertitude est fondamentale parce qu'elle pèse lourdement sur les choix d'action. D'une part, elle joue sur la manière de définir les problèmes. Or, « en définissant les problèmes, on définit aussi la pertinence des expertises, des savoir-faire et des possibilités d'action »<sup>315</sup>. D'autre part, cela conduit à observer la manière dont l'action est organisée car les processus cognitifs de l'interaction sociale réduisent les phénomènes d'incertitude (J.-G. Padioleau, 1986). Par conséquent, dans ce cadre théorique, une des manières de contrôler et de réduire l'incertitude consiste à organiser

<sup>309</sup> BERTHELOT J.-M., *L'intelligence du social. Le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris, PUF, 1990, 249 p.

<sup>310</sup> PADIOLEAU J.-G., *L'Ordre social : principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan, 1986, 222 p.

<sup>311</sup> FRIEDBERG E. (1993), *op. cit.*, p. 211. Dans cette perspective, nous interprétons les activités individuelles et collectives en fonction des raisonnements et anticipations propres à des calculs stratégiques et, parallèlement, en fonction de l'ignorance ou de l'intuition des acteurs, de leurs émotions ou sentiments, ou encore du poids de facteurs historiques.

<sup>312</sup> Voir à cet égard, THOENIG J.-C., « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management public*, vol. 13, n°3, septembre 1995.

<sup>313</sup> PADIOLEAU J.-G. (1986), *op. cit.*, pp. 59-63.

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 62.

<sup>315</sup> FRIEDBERG (1993), *op. cit.*, p. 119.

des interactions. Partant, la manière d'organiser l'action reflète la perception des problèmes à résoudre.

En résumé, il s'agit, dans ce travail, d'orienter prioritairement la recherche vers l'analyse des problèmes posés dans et par la conception et la mise en œuvre du schéma directeur et du projet de territoire, de voir comment ils sont définis et résolus, ou non, par les acteurs. S'intéresser aux problèmes, c'est regarder d'une part, comment les acteurs posent les problèmes, dans quel contexte ils interviennent, quelles représentations ils ont de la situation dans et sur laquelle ils agissent et qu'ils intègrent dans leur action. D'autre part, s'intéresser aux problèmes, c'est aussi comprendre comment ils sont pris en charge en focalisant l'attention sur les *ressources cognitives* mobilisées et sur la manière dont sont organisées les *interactions* en identifiant les réseaux d'acteurs concrètement impliqués dans l'action ainsi que les dispositifs organisationnels mis en place pour conduire l'action. Il s'agit à la fois de les interpréter comme une réponse aux problèmes et d'y identifier les mécanismes empiriques à travers lesquels est construite la coopération. Enfin, la démarche ainsi sous-tendue par le paradigme actionniste explique les fondements d'une posture empirique, compréhensive et inductive<sup>316</sup>.

### **3.1.2. Les apports heuristiques de la « géographie des représentations »**

---

Pour comprendre la véritable nature des interactions entre les acteurs publics impliqués dans les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire, il est utile de recourir aux travaux de la géographie sociale, et en particulier ceux de la « géographie des représentations ». Le schéma directeur et le projet de territoire sont en effet des procédures fortement empreintes d'idéologie territoriale, de pouvoir et d'organisation politique. Ils relèvent avant tout d'une construction socio-spatiale, d'une projection plus ou moins conscientisée dans l'espace et dans le temps, d'une intention collective plus ou moins globalisée. Leur conception et leur mise en œuvre mettent en scène des acteurs - essentiellement publics -, qui sont investis à la fois dans un champ social porteur de sens et dans un champ géographique spécifique et non exclusif. Cette réciprocity suppose des pratiques, des représentations et des apprentissages collectifs. Elle nous renvoie d'une certaine manière aux logiques et stratégies des acteurs, à la multidimensionnalité de leur vécu territorial fait de rapports intimes, réels ou imaginaires avec les lieux, rapports enrichis par leurs expériences, par leurs apprentissages sociaux et spatiaux<sup>317</sup>.

L'approche par la « géographie des représentations » nous met justement à disposition un cadre cognitif qui assure de penser la relation entre territoire et action

<sup>316</sup> Les implications méthodologiques du paradigme actionniste seront davantage développées dans la troisième partie de ce chapitre.

<sup>317</sup> Voir à cet égard RAFFESTIN C., « Ecogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F., BRUNET R. (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Paris, Fayard, 1986, pp. 175-185 ; DI MEO G., *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, 1998, pp. 273-280 ; LEVY J., *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999, 399 p.

publique. Pour comprendre ce rapport, la formulation d'une série d'hypothèses fondatrices est nécessaire : elles donnent au *récit* (i.e. l'énoncé) et à *l'image* une place essentielle qui permet de dépasser le seul champ de l'analyse des politiques territoriales et de soumettre au passage une approche des rapports pratiques des individus au territoire<sup>318</sup> ; territoire que nous ne réduisons pas, bien entendu, à sa part matérielle. En revanche, dans notre perspective, si le *récit* et *l'image* vont évidemment de paire, le SDAU et le projet de territoire mettent avant tout en scène le *récit*. L'image joue bien entendu un rôle fondamental, mais de moindre importance en regard de ce qui est mis en évidence dans la « géographie des représentations ».

Nous nous intéresserons par conséquent essentiellement aux énoncés produits par les acteurs publics dans le schéma directeur et le projet de territoire et à leur performativité effective. Dans cette perspective, les énoncés ne relèvent pas seulement du domaine du *constatif* (i.e. le mode qui enregistre un état du monde), mais aussi de celui des *performatifs*, qui ajoutent au monde un état<sup>319</sup>. Nous rejoignons ici l'approche développée par S. Ostrowetsky<sup>320</sup> pour analyser le SDAU de la région parisienne. Le mot performatif est notamment employé dans une acception large, pour indiquer qu'il faut considérer toute énonciation comme un agir social suivi d'effets ; ceux-ci, variables, permettant d'évaluer la performativité de celle-là. Ce postulat fondamental, partagé par la plupart des chercheurs travaillant sur le matériau représentationnel, permet de souligner que l'énonciation excède le seul cadre linguistique : « tout acte linguistique est aussi toujours-déjà acte social et, donc, recèle une territorialité »<sup>321</sup>. Ainsi, les énoncés du SDAU et du projet de territoire, qui tracent la politique urbaine à conduire, doivent être considérés comme de véritables pratiques territoriales, à la fois un dire et un faire qui forment et transforment le territoire<sup>322</sup>.

Insister sur les langages de l'action, qui s'affirment comme des outils de celle-ci en même temps que des vecteurs de la mise en scène de la relation de l'individu au territoire, permet ici de déborder l'analyse classique des politiques publiques urbaines. Par le truchement de la performativité effective, à l'aide des instruments disponibles pour ce faire – les récits, les figures qui émanent notamment du cours de la pratique elle-même –, tout acteur, qu'il soit public ou social, en agissant, produit et s'approprie la territorialité, la configure idéologiquement et physiquement, notamment en « projetant de la pensée » dans la forme matérielle.

<sup>318</sup> Voir notamment, MARIN L., *Des pouvoirs de l'image. Gloses*, Paris, Seuil, 1993, 265 p.

<sup>319</sup> AUSTIN J.-L., *Quand dire, c'est faire*, trad. Française, Paris, Le Seuil, 1970.

<sup>320</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*

<sup>321</sup> LUSSAULT M. (1998), *op. cit.*, p. 46.

<sup>322</sup> En revanche, il est bien évident que les positions sociales des locuteurs importent beaucoup : toute pratique se déploie en effet au sein d'un champ de forces structurées et hiérarchisées. Un maire, par exemple, ne joue pas la même partition qu'un service de l'Etat dans l'élaboration du schéma directeur ou du projet de territoire, lors desquels des enjeux de pouvoir existent et contribuent à fixer les stratégies des uns et des autres.

Le SDAU et le projet de territoire impliquent de fait « un procès productif intentionnel de territorialité, idéale et matérielle »<sup>323</sup>. Ils instaurent en effet une double relation complexe de l'instance politique à son territoire légitime d'action puisqu'ils définissent un rapport à la fois à ce qui existe déjà, qui n'est pas réductible à la seule matérialité d'une étendue mais doit tenir compte des fondements de l'image territoriale locale, et à ce qui devra exister, là encore au double plan de l'infrastructure matérielle et de la superstructure idéale. L'analyse de tels objets par la « géographie des représentations » permet dès lors d'appréhender cette dialectique idéal/matériel et donc de comprendre leur conception et leur mise en œuvre en fonction du jeu dialogique du récit et des figures énoncés par les protagonistes institutionnels de l'action publique urbaine (i.e. ceux qui s'estiment porteurs de la parole légitime autorisée), et de leur *praxis*.

Sur la base de cet outillage théorique, reste à préciser ce qui est ici entendu par la « conception » et la « mise en œuvre » du schéma directeur et du projet de territoire, et à construire la grille d'analyse pour traiter des ruptures et des continuités entre ces deux dispositifs.

### **3.1.3. Délimitation de la recherche aux phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire**

---

Comme nous l'avons déjà précisé dans les chapitres précédents, cette recherche ne s'intéresse pas à l'ensemble des phases du SDAU et du projet de territoire, mais seulement aux phases de « conception » et de « mise en œuvre ». En dehors du constat que le contenu de ces phases n'est guère caractérisé dans la littérature scientifique<sup>324</sup>, le problème auquel nous sommes confrontés tient également dans le fait qu'aucun outil formalisé ne permet d'établir, a priori, où elles commencent et où elles s'arrêtent. Dans ces conditions, nous proposons de retenir la convention méthodologique suivante<sup>325</sup>.

#### **3.1.3.1. La phase de conception**

Nous entendons par « phase de conception », la phase de formulation des objectifs d'aménagement. Ces objectifs définissent l'état considéré comme satisfaisant à atteindre par les solutions adoptées<sup>326</sup>. Ainsi conçue, la notion d'objectif renvoie à celle d'orientation des choix opérés par les acteurs du système politico-administratif. Partant, la

<sup>323</sup> Voir à cet égard, OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.* ; Concernant l'analyse du projet urbain, voir LUSSAULT M., « Un monde parfait : des dimensions utopiques du projet urbanistique contemporain », in EVENO E. (dir.), *Utopies urbaines*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Collection Villes et Territoires, n°11, 1998, pp. 151-178.

<sup>324</sup> Voir à cet égard le Chapitre 1 « *Le domaine scientifique de la planification urbaine. Configurations disciplinaires, conjonctures, perspectives* ».

<sup>325</sup> Il importe de comprendre que cette convention méthodologique vise d'abord à borner le cadre de l'enquête en délimitant clairement les frontières à l'intérieure desquelles l'exploration est conduite. Pour autant, les frontières de l'enquête ne correspondent pas nécessairement à celles de l'analyse : celle-ci peut recourir à des faits et des éléments qui débordent ces frontières dès lors qu'ils sont mobilisés par les acteurs pour rendre compte de leurs pratiques.

phase de conception sera analysée tant du point de vue de ses éléments constitutifs que du point de vue des arrangements d'acteurs qu'elle implique. Quatre éléments constitutifs peuvent d'ores et déjà être identifiés :

- les objectifs à atteindre (quels sont les résultats attendus ?),
- les éléments opératoires (quels sont les instruments privilégiés pour atteindre ces objectifs ?),
- les éléments organisationnels (quelles sont les autorités chargées de leur formulation puis de leur mise en œuvre ?),
- les éléments procéduraux (quelles sont les procédures à respecter lors de leur mise en œuvre ?).

Cette approche s'inscrit notamment dans la lignée des travaux de H.-A. Simon (1969) pour lequel s'intéresser à la conception, c'est s'intéresser à « l'invention d'artefacts permettant d'atteindre des objectifs », et s'intéresser aux concepteurs, c'est s'intéresser à tous ceux qui imaginent « quelque disposition visant à changer une situation existante en une situation préférée »<sup>327</sup>. Il nous faut également souligner que la formulation des objectifs émerge d'un construit collectif, directement lié aux perceptions, aux représentations, aux intérêts et aux valeurs des acteurs concernés à titre d'individus et/ou de groupes organisés (P. Müller, 1990)<sup>328</sup>.

Ce processus de formulation résulte par conséquent directement d'interactions entre les acteurs concernés. Il consiste plus souvent en une lutte de pouvoirs entre groupes d'acteurs qu'en une démarche consensuelle<sup>329</sup>. Le contrôle de ce processus représente ainsi un enjeu politique fondamental, voire l'instrument suprême du pouvoir<sup>330</sup>. Autrement dit, une véritable compétition oppose divers groupes d'acteurs, chacun

<sup>326</sup> Au niveau du schéma directeur et du projet de territoire, les objectifs peuvent être définis de manière très abstraite (l'un des trois objectifs de la ville nouvelle affiché dans le SDAU était qu'elle devienne « un pôle structurant régional permettant l'ouverture de l'espace régional à ses espaces de développements d'échelle supérieure (France, Europe) ») ou très précise (« La ville nouvelle doit se fixer d'attirer au moins 60 000 habitants nouveaux »).

<sup>327</sup> SIMON H.-A., *The Sciences of the Artificial*, Cambridge MA, The MIT Press. Trad. Fr. *Les Sciences de l'artificiel*, Paris, Gallimard-Folio, 2004 (1<sup>ère</sup> ed. 1969), pp. 201-207.

<sup>328</sup> MULLER P. (1990), *op. cit.*, pp. 42-49. L'identification des objectifs d'une action publique n'est pas aisée puisqu'il s'agit d'identifier « l'image de la réalité » sur laquelle les différents acteurs du système politico-administratif veulent intervenir et vers laquelle ils tendent. C'est ce que B. Jobert et P. Müller (1987, 1990) nomment le référentiel : « Le référentiel d'une politique est constitué d'un ensemble de normes prescriptives qui donnent un sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs ». Ces auteurs distinguent le référentiel sectoriel (à l'œuvre dans le cadre d'une politique publique particulière) et le référentiel global (dominant à l'échelle du gouvernement et plus largement de la société). D'une certaine manière, leur approche lie la définition des objectifs des politiques publiques aux coalitions d'intérêts qui se définissent en fonction des convictions partagées par les différents acteurs parties prenantes de la formulation et/ou de la mise en œuvre de la politique publique.

<sup>329</sup> Voir à cet égard GARRAUD P., *Politiques nationales : élaboration de l'agenda*, L'Année Sociologique, n°40, 1990, pp. 17-41.

essayant d'imposer son ou ses propre(s) objectif(s).

Précisons enfin que lors de la formulation des objectifs d'aménagement, les différents acteurs manipulent des images et des symboles afin de renforcer leur argumentation. D'un point de vue analytique, ce processus de formulation comporte une dimension *empirico-cognitive* (parfois y compris une base scientifique solide) et une dimension *normative*<sup>331</sup> qu'il nous faudra aborder.

### 3.1.3.2. La phase de mise en œuvre

Nous définissons la « phase de mise en œuvre » comme l'ensemble des processus qui visent la réalisation concrète des objectifs d'aménagement<sup>332</sup>. Cette phase comprend notamment l'*organisation* des moyens à mettre en œuvre et l'*interprétation* des problèmes publics à résoudre, c'est-à-dire leur *adaptation* aux situations concrètes rencontrées. La phase de mise en œuvre est donc en lien direct avec le territoire et l'organisation des activités dans l'espace. Le processus de mise en œuvre est de fait essentiellement caractérisé par des interactions entre différents acteurs, qu'ils soient *publics* ou *sociaux* (i.e. « la société civile »).

Ici encore, les acteurs sont impliqués dans un processus compétitif, non seulement par rapport à la distribution des ressources mises à la disposition des responsables de la mise en œuvre, mais aussi par rapport à la distribution même du pouvoir de définir et de redéfinir les « règles du jeu » au cours de celui-ci. Tout acteur qui parvient à (re-)définir les règles du jeu est en effet capable d'influencer la mise en œuvre de manière considérable. L'enjeu principal consiste donc à occuper la position de celui qui définit, interprète et modifie les règles institutionnelles du jeu (E. Friedberg, 1993). Partant, cette approche implique de centrer l'analyse sur les stratégies des acteurs parties prenantes, de même que sur leurs intérêts et leurs comportements effectifs.

### 3.1.3.3. Limites et points forts de l'approche retenue

Il nous faut préciser que la notion de *phase* a généralement une connotation négative car trop associée à l'idée de linéarité et de séquentialité du processus. Certes. Mais, cette approche séquentielle est conçue dans notre recherche comme un cadre et non comme une grille rigide<sup>333</sup>.

Elle nous permet d'une part de réduire la complexité de nos objets d'analyse en

---

<sup>330</sup> Voir notamment GAUDIN J.-P. (éd.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996, 227 p.

<sup>331</sup> KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F., *op. cit.*, pp. 155-157.

<sup>332</sup> Leur application n'est pas un objet simple à étudier. La raison tient essentiellement à la nature particulière des événements que nous devons observer. En effet, le processus de mise en œuvre se présente comme une multiplicité d'activités éparpillées sur une période de temps assez longue, dont il est difficile de distinguer le début et la fin. Cette variable structurelle limite de fait notre analyse de la mise en œuvre du projet de territoire, car nous n'avons pas le recul nécessaire pour l'appréhender de manière exhaustive.

identifiant, pour chacune des phases considérée, les enjeux et les acteurs impliqués. Nous pouvons ainsi conduire une analyse de la composition des acteurs et de sa variation entre le schéma directeur et le projet de territoire. L'approche séquentielle nous permet d'autre part de prendre en considération l'existence de boucles de rétroactions tout au long du processus, et de formuler, pour chacune des phases, des questions d'analyse, des hypothèses spécifiques, voire des théories partielles en fonction des champs disciplinaires que nous avons retenus : la *science politique* et la *géographie*.

En revanche, cette approche séquentielle doit être complétée par une analyse plus *transversale* des phases de conception et de mise en oeuvre. Cette analyse transversale reposera notamment sur l'étude approfondie des *acteurs* impliqués, de leurs *ressources* et du *cadre institutionnel* au sein duquel ils interagissent.

## 3.2. Grille d'analyse

Nous présentons dans cette partie les trois concepts clés à partir desquels nous analysons les phases de conception et de mise en oeuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère. Plus précisément, nous interprétons ces deux phases comme un ensemble de décisions et d'activités résultant d'interactions répétées entre différents acteurs - pour la plupart publics, mais auxquels sont associés de manière plus ou moins continue *les acteurs sociaux* -, dont les comportements sont influencés par les *ressources* qu'ils ont à leur disposition et par des *règles institutionnelles générales* (concernant le fonctionnement global du système politique) et *spécifiques* (au domaine d'intervention étudié, i.e. la ville nouvelle).

Une telle approche nous conduit à différencier nos variables d'analyse de la manière suivante :

- les dimensions substantielle et institutionnelle (i.e. le contenu et les modes de faire) des phases de conception et de mise en oeuvre constituent les variables dépendantes, c'est-à-dire celles que nous devons *expliquer*,
- alors que la constellation et le comportement des acteurs, eux-mêmes directement influencés par les ressources mobilisables et le contexte institutionnel général, constituent les variables indépendantes, c'est-à-dire *explicatives*. C'est notamment à partir de leur analyse diachronique que nous traiterons des ruptures et des continuités entre le schéma directeur et le projet de territoire, et ce au niveau de leurs phases de conception et de mise en oeuvre.

Si les trois concepts (*acteurs*, *ressources* et *institutions*) constituent bien les objets principaux de notre grille d'analyse, il nous faut également prendre en compte les

<sup>333</sup> C'est ce que rappelle P. Müller lorsqu'il note que « la représentation séquentielle des politiques ne doit pas être utilisée de façon mécanique. Il faut plutôt se représenter les politiques publiques comme un flux continu de décisions et de procédures dont il faut essayer de retrouver le sens ». MULLER P. (1990), *op. cit.*, p. 33.

variables dites de *situation* ou *structurelles*, car elles peuvent devenir soit des ressources supplémentaires ou en voie de raréfaction pour les acteurs (ce qui modifie par voie de conséquence leurs comportements), soit des règles institutionnelles plus ou moins favorables aux intérêts des acteurs en question (en fixant par exemple le rôle et le pouvoir d'une « classe » d'acteurs en particulier - *politico-administratif*, *socio-économique*, etc.-). La connaissance des éléments de situation dans laquelle prennent sens les actions est donc un élément indispensable pour appréhender les logiques d'actions et les capacités stratégiques des acteurs impliqués.

### **3.2.1. Les variables de situation ou structurelles**

---

Le choix de prêter une attention privilégiée à la caractérisation des situations dans lesquelles les processus de conception et de mise en œuvre se déploient rejoint d'abord le paradigme actionniste qui positionne le contexte d'action comme une catégorie clé d'analyse. Ce choix rejoint également l'approche de S. Ostrowetsky (1983) sur le SDAU de la région parisienne et celle de J.-P. Boutinet (2005) sur le projet urbain : ces deux procédures semblent en effet émerger d'une confrontation entre les finalités poursuivies par les auteurs du schéma et du projet, et la situation toujours singulière dans laquelle s'inscrit l'action. J.-P. Boutinet parle notamment d'un compromis entre « le souhaitable » qui renvoie aux finalités des acteurs et « le possible » qui renvoie aux caractéristiques de la situation. Partant, il s'agit d'explorer les processus de conception et de mise en œuvre en examinant, dans chaque cas, ce qui caractérise les situations et comment ces caractéristiques interviennent sur la relation intentions/passage à l'acte.

Ces informations sur la situation dans laquelle les acteurs déploient leur action ne doivent pas être vues comme des détails destinés à ajouter quelque couleur locale à la description mais comme l'identification des « conditions contextuelles dans lesquelles les choses que nous étudions – les relations que nous dévoilons, les processus sociaux généraux que nous sommes si fiers d'avoir découverts – existent. [...] D'une manière plus formelle encore, disons que les conditions contextuelles d'un événement, d'une organisation ou d'un phénomène sont cruciales pour qu'il apparaisse ou qu'il existe, et qu'il le fasse sous telle forme particulière. Expliciter ces conditions aide à produire une analyse plus riche et à fournir de meilleures explications »<sup>334</sup>.

Par ailleurs, la caractérisation de ces situations ne vise pas l'exhaustivité pas plus qu'elle ne repose sur une catégorisation *ex ante* des « paramètres » de la situation. En effet, dans le cadre de la posture inductive qui préside à la démarche développée dans notre recherche, il s'agit de relativiser tous les déterminismes, contraintes et opportunités posés de manière abstraite et absolue pour, au contraire, privilégier une mise à jour empirique des paramètres effectivement actualisés dans les pratiques. Autrement dit, il s'agit d'aborder la situation telle qu'elle est perçue par les acteurs et intervient dans la production de leur activité.

Ensuite, si l'on admet avec les théories de l'action que les comportements « sont une

---

<sup>334</sup> BECKER H., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Guides Repères, Paris, La Découverte, 2002, p. 100.



réponse toujours raisonnable et contingente aux données perçues de la situation, ces comportements peuvent être utilisés comme indicateurs et outils de découverte de ce contexte » (E. Friedberg, 1993). Enfin, il s'agit de distinguer « les motifs » des contextes d'action. « Les motifs sont constitués par ce qui est susceptible d'être explicité comme intention d'action, tandis que les contextes désignent ce qui détermine les choix qui sont faits » (E. Friedberg, 1993).

La caractérisation de la variable situation sera donc conduite au vu « de la manière dont les participants agissent », mais il reste à délimiter le champ des acteurs à examiner ainsi que celui de leurs actions. En effet, parler d'acteurs ne renvoie pas à une métaphysique ou à une vision normative sur ce qu'est un acteur : ici, est acteur, celui qui participe au champ d'action considéré et dans la mesure où son comportement a une influence sur ce champ d'action<sup>335</sup>.

### **3.2.2. Une approche du SDAU et du projet de territoire en terme d'interactions entre acteurs institutionnels (et sociaux)**

---

Nous interprétons ici les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère comme un enchaînement de décisions et d'activités résultant d'interactions structurées et répétées entre deux types d'acteurs<sup>336</sup> : les acteurs institutionnels (ou *politico-administratifs*) qui sont investis du pouvoir public, et les acteurs sociaux appartenant soit au système socio-économique, soit au système

<sup>335</sup> Cela n'est pas contradictoire avec la reconnaissance du fait que les capacités d'action ne se valent pas et qu'il peut y avoir une évolution de ces capacités d'actions en cours d'action. Par ailleurs, avec les théories de l'action, l'acteur peut être individuel ou collectif.

<sup>336</sup> Sous ce terme, nous comprenons aussi bien un individu (un député, un maire, un technicien, etc.), plusieurs individus (formant par exemple un service d'une administration), qu'une personne morale (une entreprise, une association, etc.), ou un groupe social (des agriculteurs, des élus, etc.). Relevons toutefois qu'un groupe de plusieurs individus constitue un acteur unique pour autant qu'il affiche une homogénéité interne quant aux valeurs et aux intérêts qu'il défend et quant aux objectifs concrets qu'il poursuit. Par ailleurs, nous considérons tout individu, personne morale ou groupe social comme un acteur dès lors que, par sa simple existence, il appartient au champ considéré comme pertinent pour l'analyse. Cette définition large de la notion d'acteur a notamment l'avantage de tenir compte du fait que les acteurs publics et sociaux n'interviennent pas tous de manière active et visible dans les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire : si leurs comportements sont parfois tangibles, parfois ils ne sont identifiables qu'indirectement. Ceci dépend, entre autres, du processus de prise de conscience de leurs propres intérêts, de leurs capacités à mobiliser des ressources et à constituer une coalition pour défendre leurs droits ainsi que, finalement, de leur décision stratégique de passer à l'action ou de demeurer volontairement en dehors de l'arène décisionnelle (P. Knoepfel et *alii*, 2001). Rappelons enfin que nous reconnaissons l'**intentionnalité de l'action individuelle**. Autrement dit, le comportement d'un acteur ne doit pas être réduit à une fonction, à un rôle ou à d'autres types d'assignation. Un acteur jouit toujours d'une marge d'appréciation et de manœuvre, plus ou moins grande selon les situations. De fait, les acteurs institutionnels et sociaux exploitent sciemment des « **zones d'incertitude** » (M. Crozier, 1965) inhérentes aux organisations politico-administratives, aux règles formelles et aux normes sociales, afin de promouvoir leurs propres valeurs, idées et intérêts. Ils disposent donc d'un espace de liberté, mais aussi de ressources, qui leur permettent d'élaborer des stratégies et des tactiques, soit d'adopter des « comportements référentiels à des fins » (J.-M. Berthelot, 1990).

socio-culturel. Nous verrons que ces derniers participent de manière plus ou moins continue à l'élaboration et à la mise en œuvre du schéma directeur et du projet de territoire. La structuration même de cet *espace d'interaction* n'est d'ailleurs pas neutre ou sans effet sur le comportement des différents acteurs impliqués ainsi que sur leurs modalités d'action. Des problèmes de *coordination horizontale* (relations entre acteurs d'un même échelon de gouvernement) et *verticale* (relation entre des acteurs centraux, régionaux et locaux) peuvent notamment apparaître.

### 3.2.2.1. Les acteurs institutionnels

Chaque acteur institutionnel considéré se définit comme la plus petite unité d'action d'un *système politico-administratif*<sup>337</sup>, c'est-à-dire celle que son homogénéité interne rend invisible en sous-unités. Cette homogénéité est fonction de la structure hiérarchique ou de l'adhésion volontaire de personnes réunies dans le but d'accomplir une fonction spécifique lors de la conception et de la mise en œuvre du schéma directeur et du projet de territoire. Quels que soient son insertion institutionnelle et son degré de subordination hiérarchique à des supérieurs politiques ou administratifs, chaque acteur dispose (par définition) d'une autonomie de fonctionnement. Chaque acteur institutionnel est compétent pour se prononcer sur tous les sujets inscrits dans ces attributions. Ce qui n'exclut pas bien entendu l'existence d'influences directes ou indirectes liées aux institutions ou aux services d'appartenance<sup>338</sup>.

L'ensemble des acteurs institutionnels chargés d'élaborer et/ou de mettre en œuvre le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère constitue un *arrangement politico-administratif* (P. Knoepfel *et alii*, 2001). L'arrangement politico-administratif est défini par les interactions existant entre les acteurs qui le composent, au premier rang desquels

nous pouvons citer l'Etat et certains de ses services, les collectivités locales et territoriales, ainsi que l'établissement public à caractère industriel et commercial, l'EPIDA (i.e. une administration parapublique) auquel l'Etat a délégué une partie de ses prérogatives pour définir le champ normatif du projet de ville nouvelle. Ces interactions sont organisées et structurées par des règles d'attribution de compétences spécifiques, et par des règles de coordination liées aux procédures administratives à respecter. Cette notion d'arrangement politico-administratif, fondée sur l'existence d'une responsabilité publique, nous permet ici de qualifier le « *système-acteur* » ou le « *système d'action* » à l'œuvre dans le SDAU et le projet de territoire.

---

<sup>337</sup> Ce terme classique a été initialement proposé par D. Easton (1965) : « Le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent de processus politico-administratifs qui sont réalisés selon des règles de procédure d'interactions internes et externes précises ». EASTON D. (1965), *op. cit.*, p. 25.

<sup>338</sup> Ces influences expliquent, au moins en partie, le comportement des acteurs et, plus largement, l'élaboration et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. B. Jobert et P. Müller (1987) qualifient ces influences de *référentiel commun*, P. Sabatier (1987) de « *belief system* » et W. Parsons (in F. Bourricaud, 1977) de normes ou « *valeurs* » imposées par les organisations.

Plus précisément, nous considérons que trois dimensions *internes* caractérisent la structure de l'arrangement politico-administratif :

- le nombre et le type d'acteurs (*l'arrangement politico-administratif est-il mono- ou pluri-actoriel ?*). En plus du nombre d'acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire, nous devons aussi identifier leur provenance, soit leur appartenance à tel ou tel organisme administratif ou organisation para-publique.
- le degré de coordination horizontale <sup>339</sup> (*l'arrangement politico-administratif est-il intégré ou fragmenté ?*) et verticale <sup>340</sup> (*l'arrangement politico-administratif est-il imbriqué ou cloisonné ?*). Cette dimension permet de qualifier la structure de base des relations de pouvoir entre les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. Ces relations sont-elles stables entre le SDAU et le projet de territoire ? Sont-elles encore de type *hiérarchique* dans le projet de territoire ? Les compétences législatives et réglementaires, mais aussi celles de la mise en œuvre, sont-elles partagées de manière égalitaire entre l'Etat et les collectivités locales ? Ces dernières disposent-elles d'une autonomie plus large pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet de territoire ?
- Le degré de centralité des acteurs clés (*l'arrangement politico-administratif est-il centralisé ou égalitaire ?*). Cette dimension se rapporte aussi bien à la dimension verticale qu'à la dimension horizontale des modes de coordination entre acteurs. La position centrale se traduit notamment par la possibilité, pour ses détenteurs, d'intervenir contre la volonté des autres acteurs et d'imposer unilatéralement leur point de vue <sup>341</sup>. Le recours aux analyses de réseaux d'action publique nous permet notamment de mesurer trois types de degré de centralité d'un acteur. *La centralité locale* indique le nombre d'acteurs avec lesquels un acteur se trouve en contact direct. *La centralité globale* indique quant à elle le degré de proximité d'un acteur avec tous les autres acteurs du réseau. Enfin, les acteurs dits *intermédiaires* sont ceux par lesquels tout passe. Ils s'avèrent dès lors incontournables aussi bien dans la formulation de l'action publique que dans sa mise en œuvre. Cette autre mesure de la centralité d'un acteur-clé peut notamment servir d'indicateur du pouvoir des acteurs, dans le sens de leur capacité à contrôler les comportements des autres acteurs parties prenantes.

<sup>339</sup> Selon P. Knoepfel (2001), la fragmentation politico-administrative ne découle pas automatiquement d'une structure complexe incluant de nombreux acteurs. Elle se manifeste bien plus par une absence de coordination horizontale substantielle qui, à son tour, peut résulter de l'appartenance des acteurs à des organisations administratives ou à des « milieux » divergents, voire carrément opposés en raison de leurs tâches respectives primaires, de leurs valeurs, des intérêts qu'ils représentent et défendent, et des objectifs qu'ils poursuivent.

### 3.2.2.2. Les acteurs sociaux

Les acteurs sociaux participent également, mais de manière plus ou moins continue, à la conception et à la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire de par leur propre responsabilité. Ces individus ou organisations sont en effet soit associés soit consultés

<sup>340</sup> Principalement entre les niveaux politico-administratifs (Etat, collectivités territoriales, collectivités locales).

<sup>341</sup> Cependant, la domination d'un acteur (dit central) ne se manifeste pas par une soumission pure et simple des autres acteurs (dits périphériques) : la menace d'une intervention unilatérale de la part de l'acteur central dominant est souvent suivie de négociations bi- ou multilatérales avec les autres acteurs, qu'ils soient publics ou sociaux.

<sup>342</sup> On parle alors de procédure d'*élaboration conjointe* (Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967).

différence du SDAU, les acteurs sociaux peuvent se prononcer et formuler un avis sur l'*organisation des procédures* mises en œuvre dans le projet de territoire pour atteindre les objectifs définis lors de la phase de conception.

L'intégration (ou non) des acteurs sociaux nous permettra notamment de qualifier le degré d'ouverture de l'arrangement politico-administratif du SDAU et du projet de territoire. Cette dimension *externe* de l'arrangement politico-administratif sera abordée dans notre analyse en plus des trois dimensions *internes* que nous avons détaillées précédemment (i.e. le nombre et le type d'acteurs ; le degré de coordination horizontale et verticale ; le degré de centralité des acteurs-clés).

Le degré d'ouverture mesure notamment l'*intensité* des interactions entre les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux<sup>343</sup> : la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire font-elles l'objet d'une activité interne à un seul acteur (ou à un groupe restreint d'acteurs) ? ou, au contraire, sont-elles ouvertes à l'ensemble des acteurs sociaux ? L'une des questions centrales de notre recherche sera en effet de savoir si, pour le projet de territoire, les acteurs impliqués dans les activités de conception et de mise en œuvre sont nouveaux et/ou plus nombreux que pour le SDAU. De nouvelles alliances sont-elles forgées ? De nouveaux processus d'interaction sont-ils développés ?

De manière analytique, les acteurs sociaux qui sont *associés* aux acteurs institutionnels pour élaborer le SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau font partie de la *Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme* (CLAU) instituée en 1971. Elle regroupe essentiellement des représentants de collectivités locales, des organismes ayant compétence en matière d'aménagement ou de construction<sup>344</sup>, et des personnes qualifiées<sup>345</sup>. Les acteurs sociaux *consultés* dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet de territoire Nord-Isère font partie quant à eux du *Conseil de Développement Nord-Isère* (CDNI) créé en 2003. Représentant la « société civile », il doit prendre en compte la diversité des activités économiques, sociales, culturelles et associatives présentes sur l'aire du projet de territoire<sup>346</sup>.

<sup>343</sup> Rappelons ici que les interactions entre ces acteurs sont généralement structurées par un ensemble de règles procédurales formelles.

<sup>344</sup> Parmi les membres de la CLAU, on compte notamment un représentant de la Commission Nationale d'Aménagement du Territoire, le Président de la Fédération régionale des Promoteurs, le Président adjoint de la Fédération Nationale des promoteurs constructeurs, le Président d'APROMO-Alpes, un représentant de la cellule opérationnelle constituée par les organismes d'HLM pour L'Isle d'Abeau, et un représentant de la Jeune Chambre Economique du Bas-Dauphiné.

<sup>345</sup> Le Secrétaire Général Honoraire du Crédit Lyonnais (qui est d'ailleurs le maire de Grenay).

<sup>346</sup> Article 26 de la LOADDT, du 25 juin 1999 : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements mentionnés précédemment. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci ». Parmi les membres du CDNI, on compte notamment des représentants de syndicats de salariés, d'exploitants agricoles et patronaux, des représentants d'organismes à caractère familial, éducatif, culturel, sportif, social, et associatif ainsi que des personnes qualifiées.

En définitive, l'analyse diachronique des acteurs institutionnels et des acteurs sociaux impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire permet d'appréhender les modifications (ou non) de la structure du jeu des acteurs de même que les objectifs implicites et explicites de chaque acteur. Cela permet également de mettre en évidence l'absence de représentation de certains intérêts au sein du *système d'action*.

### 3.2.3. Les ressources des acteurs

---

La détermination des ressources à disposition de chacun des acteurs ainsi définis, de même que l'analyse de leurs échanges et de leur mobilisation (ou non) dans les phases de conception et de mise en œuvre constituent le deuxième élément central de l'analyse des ruptures et des continuités entre le SDAU et le projet de territoire.

La dotation des acteurs en différentes ressources, leur production, leur gestion, leur exploitation (ou non) et leur combinaison, voire même leur substitution les unes aux autres ou leur échange, peuvent en effet fortement influencer les processus et les objectifs du SDAU et du projet de territoire. Il s'agit donc d'analyser précisément quelles sont les ressources disponibles pour quels types d'acteurs et comment a évolué leur utilisation<sup>347</sup> (ou non), leur répartition et leur accessibilité entre le SDAU et le projet de territoire.

La littérature sur les ressources dont disposent les différents acteurs est abondante. Pour les politologues et les sociologues des organisations, ces ressources sont constituées principalement par la contrainte et la légitimité<sup>348</sup>. Pour les économistes, elles se présentent en termes de travail, de capital (naturel et artificiel) et d'organisations. Pour les juristes, elles s'articulent en termes de droit d'intervention, de participation, de décision, etc. Notre conception des ressources est quant à elle spécifique à notre domaine de recherche : nous proposons ainsi de distinguer huit ressources que les différents acteurs mobiliseront (ou non) au cours des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire.

Cette typologie s'inspire de différentes sources, dont principalement les classifications développées par M. Crozier et E. Friedberg (1977), mais aussi celles de B. Dente (1995)<sup>349</sup> et J.-G. Padioleau (1982)<sup>350</sup>. Ces différentes ressources sont inégalement réparties entre les acteurs parties prenantes, bien qu'elles demeurent parfois accessibles à tous du fait, pour la plupart, de leur statut de biens publics. Nous ne présentons pas ici de manière exhaustive chacune de ces huit ressources, mais nous mettons plutôt en exergue quelques-uns de leurs aspects particuliers (généralement

<sup>347</sup> Exclusivité vs non-exclusivité.

<sup>348</sup> BERNOUX P., *La sociologie des organisations*, Paris, Le Seuil, 1985, p. 161.

<sup>349</sup> DENTE B (ed.), *Environmental Policy in search of new instruments*, Kluwer, Dordrecht/Londres, 1995, 233 p.

<sup>350</sup> PADIOLEAU J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.

rares).

### **Le droit ou la « ressource juridique »**

Cette ressource occupe une place spécifique, puisqu'elle est principalement à disposition des acteurs institutionnels et qu'elle constitue le fondement de la contrainte et de la légitimité qui sont les ressources du pouvoir (P. Bernoux, 1985). Elle fixe notamment des règles de contenu (i.e. la définition des objectifs du SDAU et du projet de territoire) mais aussi de forme, car elle détermine des dispositions organisationnelles, financières ou de procédures qui contraignent l'accès des différents acteurs aux différentes ressources. La dotation des différents acteurs en ressource juridique est définie par l'ensemble des règles de droit constitutionnel, civil, public, etc. adoptées par le législateur et l'Exécutif.

### **Le personnel ou la « ressource humaine »**

Cette ressource, présente soit en terme quantitatif soit en terme qualitatif, est fonction des capacités de recrutement mais aussi de formation du personnel<sup>351</sup>. Les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire développent notamment un langage spécifique à leur activité, s'appuyant sur des notions techniques de leur domaine spécifique d'intervention. Les personnes parties prenantes doivent donc avoir le sens de la communication et des qualifications professionnelles spécialisées.

Plusieurs études sociologiques ont notamment démontré que la gestion des ressources humaines doit veiller à ce qu'aucun acteur (qu'il soit *institutionnel* ou *social*) ne soit systématiquement exclu de la conduite de la politique publique afin d'éviter les effets négatifs de la sur-représentation de « corps » socio-professionnels ; effets qui sont l'enfermement, un manque de transparence et de contrôle démocratique par une *technicisation défensive* (J.-G. Padioleau, 1982, J.-C. Thoenig, 1985)<sup>352</sup>.

### **L'argent ou la « ressource monétaire »**

Cette ressource est sans doute une des plus évidentes pour tout un chacun. Dans le domaine qui nous intéresse, il est à noter que divers modes d'incitations financières sont mis en œuvre en faveur des collectivités locales afin de les pousser à adopter le comportement voulu. Cette pratique est particulièrement active dès le lancement de la ville nouvelle dans la mesure où cette opération d'aménagement dispose de mesures financières spécifiques allouées par l'Etat.

Sans entrer ici dans les détails, cet encadrement financier comporte deux catégories

<sup>351</sup> M. Crozier et E. Friedberg (1977) la classaient parmi les quatre ressources à disposition des organisations pour asseoir leur pouvoir ; les trois autres ressources étant selon ces auteurs : la maîtrise des relations avec l'environnement, la communication et l'utilisation des règles organisationnelles. Nous reprenons notamment ces différentes ressources dans notre typologie, mais sous des formes parfois différentes.

<sup>352</sup> Voir également VLASSOPOULOU C.-A., *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définitions des problèmes publics et changement de politique*, Thèse de Doctorat, Paris, Université Panthéon-ASSAS PARIS II.

de mesures : les premières concernent la coordination des interventions financières de l'Etat<sup>353</sup> ; les secondes visent plus particulièrement la gestion locale, c'est-à-dire les budgets des Syndicats Communautaires d'Aménagement (S.C.A.) puis des Syndicats d'Agglomération Nouvelle (S.A.N.) à partir de 1983<sup>354</sup>. Nous pouvons également citer à titre d'exemple la mise en place à partir de 1984 de procédures de contractualisation - dites *conventions de développement* - entre l'Etat, la Région, le Département et le SAN permettant de fixer des objectifs de développement ainsi que les subventions correspondantes.

Pour toutes ces raisons, la dotation en ressources financières des acteurs publics est considérée comme un acte politique important auquel participe régulièrement et très concrètement le législateur. D'une manière générale, la ressource monétaire est la plus facilement mesurable et échangeable ou substituable aux autres types de ressources. Mais elle est aussi celle qui est distribuée de la manière la plus inégalitaire parmi les acteurs que nous étudierons, et une des plus constitutives pour le véritable pouvoir politique d'un acteur d'une politique publique.

### Les biens ou la « ressource patrimoniale »

Les biens physiques constituent une ressource généralement à disposition de leurs propriétaires ou de leurs usagers. Cette catégorie inclut à la fois des ressources de base (par exemple l'espace ou les réserves foncières) et les infrastructures techniques ou bâties (par exemple les routes, les bâtiments anciens - *patrimoine historique* - ou récents - *centres administratifs, culturels, gares, etc.* -, les forêts). Nous focaliserons notre analyse essentiellement sur les enjeux liés aux réserves foncières constituées par l'Etat dans le cadre de la ville nouvelle<sup>355</sup>. Ces réserves foncières sont de l'ordre de 2 500 hectares en 2007.

La première « utilité » de la ressource *patrimoniale* est qu'elle renvoie à la capacité de l'Etat et de l'EPIDA à imposer plus directement des « contraintes » aux collectivités locales dans la mesure où ils sont propriétaires des réserves foncières. Nous verrons par ailleurs que la question de leur acquisition par les collectivités locales suite à la fin du statut spécifique d'Opération d'Intérêt National (OIN) de la ville nouvelle est un élément stratégique dans les négociations actuelles avec l'Etat.

### L'information ou la « ressource cognitive »

<sup>353</sup> Les « programmes finalisés » constituent la principale novation du 6<sup>ème</sup> Plan (1971-1975). Il s'agit, pour des actions à caractère expérimental considérées prioritaires par l'Etat, de définir un programme pluriannuel (5 ans) de financements sur lequel s'engagent les différentes administrations concernées.

<sup>354</sup> Tout un ensemble de mesures financières va être mis au point (dont l'essentiel était prévu dans la Loi Boscher) pour rendre « viables » ces entités territoriales : l'intégration fiscale progressive ; des dispositions favorables pour le calcul des attributions de ressources fiscales ; des facilités pour le remboursement de la dette communale ; enfin, des subventions d'équilibre du budget. Voir notamment CHOMENTOWSKI V. (2005), *op. cit.* ; BRISSY Y. (1974), *op. cit.* ; ROULLIER J.-E., « Les problèmes administratifs et financiers posés par la réalisation des villes nouvelles de la Région Parisienne », *Technique et Architecture*, n°5, novembre 1970, 32 p.

La connaissance est l'un des fondements de la capacité d'intervention des acteurs, tant institutionnels que sociaux. Les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire procèdent en effet d'un processus d'exploration et d'acquisition d'informations qui permet d'accumuler des connaissances et, ce faisant, de réduire l'incertitude, sachant que le périmètre des « informations » est très large : il concerne aussi bien les objectifs à atteindre, les ressources à mobiliser, l'environnement politique et réglementaire du projet, que l'arène des acteurs impliqués et les types d'interactions entre eux (J.-G. Padioleau, 1982)<sup>356</sup>.

La question de la ressource cognitive invite tout d'abord à orienter l'exploration vers la compréhension de la relation entre connaissances et action, le processus d'acquisition d'information et le processus de décision entretenant une relation dialectique. Cette question renvoie ensuite au rôle de l'expertise dans la décision publique. Généralement rare et inégalement répartie entre les acteurs, le savoir fournit une base essentielle à la décision, mais il est souvent cher à produire et à maintenir et, par-là, doit être considéré, lors de l'élaboration du SDAU et du projet de territoire, comme un bien rare. La production, la reproduction et la diffusion de cette ressource demandent en effet des efforts de mise en place et de gestion de systèmes d'informations sophistiqués qui exigent une qualification spécifique de la part des utilisateurs.

Cet état de fait est en opposition avec le postulat (partiellement ancré dans le droit des utilisateurs à l'information) que tous les acteurs institutionnels et sociaux devraient y avoir accès de manière égale. Comme le montrent des recherches sur les processus de mise en œuvre, un niveau de connaissance équivalent chez tous les acteurs est une condition *sine qua non* pour le bon fonctionnement d'une action publique (P. Knoepfel et alii 1998 ; C. Larrue, 2000). Enfin, nous verrons que le *contrôle* de la ressource cognitive constitue un enjeu essentiel pour l'ensemble des acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. Il leur permet en effet soit de maintenir soit de revendiquer une place dans le système de décision.

### **L'organisation ou la « ressource interactive »**<sup>357</sup>

Il s'agit d'une ressource construite à partir des attributs individuels des acteurs en

<sup>355</sup> Juridiquement, une réserve foncière est un terrain acquis par une collectivité publique en vue d'une utilisation ultérieure qui ne peut être déterminée *a priori*, selon l'article 11 de la Loi d'Orientation Foncière (du 30 décembre 1967), et l'article L. 221-1 du Code de l'Urbanisme. Les Procédures de Zones d'Aménagement Différé (ZAD), créées par la Loi du 26 juillet 1962, permettent notamment d'acquérir des terrains rapidement et au plus « juste » prix, de constituer des stocks pour l'urbanisation future et de contrôler les transactions dans les zones sensibles. Les premières ZAD mises en œuvre sur le secteur de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau de 1968 à 1974 ont permis, par l'exercice du droit de préemption (dont le titulaire est l'EPIDA), d'acquérir près de 4 500 hectares dont il demeure en 2006 environ 2 500 hectares sous statut de réserve foncière de l'Etat. Aujourd'hui, ces procédures sont réduites à une ZAD, renouvelée en mars 1998 et limitée aux parties non urbanisées de trois communes du SAN (Villefontaine, Vaulx-Milieu et L'Isle d'Abeau) et aux périmètres des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) à vocation d'activité. Pour la ZAC de Chesnes Nord, la ZAD concerne la commune de Saint-Quentin-Fallavier, au sein du SAN, et la commune de Satolas-et-Bonce, hors SAN.

<sup>356</sup> Voir également COURTOT H., *La gestion des risques dans les projets*, Paris, Economica, 1998, p. 57.



présence, de la qualité de l'organisation des structures institutionnelles ou administratives auxquels ils appartiennent, et de l'existence de *réseaux* de relations entre les différents acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire ; pour les acteurs institutionnels, cette ressource s'appuie également sur leur capacité d'organiser les processus d'interactions entre eux et sur la présence de valeurs collectives communément partagées. La ressource organisation varie notamment en fonction des caractéristiques de chaque acteur et en fonction de la qualité du réseau qui les relie les uns aux autres<sup>358</sup>.

### **Le consensus ou la « ressource politique »**

Le consensus constitue une ressource que chacun des acteurs peut avoir ou non à sa disposition. En l'absence de consensus apparaissent des conflits et des obstructions. Cette ressource politique recouvre le capital de légitimation apporté par le suffrage démocratique, capital souvent contrebalancé ou renforcé par une ressource *consensus* spécifique, en jeu lors des processus concrets de mise en œuvre. Cette ressource est généralement la plus échangée entre les acteurs dans le cadre de la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire.

En revanche, le consensus (relatif) entre les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux, quant aux modalités de production et aux contenus des actes de mise en œuvre, semble constituer un enjeu plus important dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire que dans celui du SDAU. La pratique administrative actuelle offre dans ce domaine plusieurs stratégies dites d'information, de consultation, de participation, de négociation ou de médiation. Le changement de statut de la ville nouvelle, qui passe d'une opération d'intérêt national au droit commun, est bien évidemment un facteur explicatif de l'utilisation plus intensive du consensus.

Ce changement de statut entraîne notamment un remodelage complet des modes de relation entre l'Etat et les collectivités locales, comme entre les collectivités locales elles-mêmes. Sans détailler ici l'ensemble des conséquences de cette mutation, retenons simplement que la fin de l'opération d'intérêt national engendre pour les collectivités locales le plein exercice de compétences juridiques dont l'Etat avait jusqu'ici conservé la mise en œuvre au bénéfice du projet de la ville nouvelle. Désormais, la conception et la mise en œuvre du projet sont placées sous la responsabilité des collectivités locales et non plus de l'Etat. Ce changement de portage entraîne un nouveau processus de définition des politiques publiques du développement fondé non plus sur des rapports d'autorités entre l'Etat et les collectivités locales, mais sur des formes renouvelées de concertation et de négociation. Dans ce contexte, le consensus devient une ressource

<sup>357</sup> Cette ressource correspond en partie à la ressource « utilisation des règles institutionnelles » proposée par M. Crozier et E. Friedberg (1977).

<sup>358</sup> Le réseau devient ici un outil de transgression des échelles ou plutôt de conjonction des échelles : il subvertit les logiques institutionnelles, avec leurs frontières et leurs pavages, non sans les affaiblir aussi. Dans ce réseau institutionnel, la relation n'étant plus portée par la proximité mais par une connaissance issue de l'expérience, elle se développe surtout sur des représentations qui n'en n'établissent pas moins une efficacité à construire du sens collectif (M. Lussault, 1998).

précieuse, car elle est considérée comme nécessaire afin de pouvoir pallier toute éventualité de blocage.

Notons également que cette ressource est aussi très fragile. Les recherches sur les approches participatives des années 1970 nous enseignent en effet qu'une « culture du consensus » nécessite une certaine continuité dans le temps, une ouverture égale à tous les acteurs garantissant notamment des échanges suffisants, et, enfin, des modes organisés de règlement des conflits. Dans cette perspective, le recours aux valeurs symboliques, partagées communément par les acteurs, est un moyen courant de produire et reproduire cette ressource politique. Dire et redire ces valeurs symboliques contribue en effet à stabiliser les relations entre acteurs, et ce d'autant plus qu'ils sont hétérogènes (A. Picon, 1997, M. Vanier, 1997, M. Lussault, 1998, G. Di Méo, 2000, F. Scherrer, 2004).

### **Le temps ou la « ressource temporelle »**

Bien que le temps ne soit pas considéré comme une ressource en soi par certains auteurs, nous l'avons inscrit dans notre typologie des ressources tout en étant conscient de sa « volatilité » dans le domaine qui nous intéresse ici. Si l'on suit la leçon de F. Scherrer (1997, 2004)<sup>359</sup>, la ressource temporelle fait référence à tous les enjeux et problèmes de synchronisation internes à une politique publique<sup>360</sup>. Le bon déroulement de la mise en œuvre de toute démarche planificatrice repose notamment sur le principe de la *synchronisation* à moyen terme du jeu des acteurs ou à tout le moins la très forte réduction de leurs décalages temporels.

Notons par ailleurs que la distribution de cette « ressource temporelle » est généralement inégale entre les acteurs (les acteurs institutionnels disposant généralement de plus de temps que les représentants des groupes sociaux), ce qui peut engendrer de véritables conflits de mise en œuvre (par exemple, contraintes de coordination dans le temps). Dans le cas de la ville nouvelle, nous verrons que pour « gagner du temps » (cette ressource est en effet limitée elle aussi), l'Etat a acquis massivement des réserves foncières, ce qui permettait d'envisager la construction de la ville sur trois décennies tout au plus. D'une certaine manière, l'Etat a troqué ici de *l'espace* contre du *temps*.

A ce stade de l'analyse, il est important de souligner que le concept de ressource présenté ici nous permet de distinguer clairement les ressources des acteurs, des *moyens d'action* retenus pour l'élaboration et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire.

- Les ressources représentent ainsi un stock de « matières premières » dans lesquelles les acteurs institutionnels et sociaux puisent pour forger leurs actions ;

<sup>359</sup> SCHERRER F., « Désynchroniser, re-synchroniser l'action collective urbaine. Entre temps diégétique et temps incrémental : l'action collective urbaine dans la longue durée », in *Rencontres de Gadagne*, « Les rythmes urbains », Lyon, Musée Gadagne, 2004, pp. 39-47 ; SCHERRER F., « Temps décalés. Longue durée. Le prisme des infrastructures », in OBADIA A. (Coord.), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, éd. de L'Aube, 1997, pp. 423-429.

<sup>360</sup> Ainsi, les acteurs institutionnels et sociaux peuvent jouer sur le temps en indiquant qu'ils n'agiront que si les autres acteurs concernés agissent préalablement, simultanément ou postérieurement.

Les moyens d'action en tant que tels représentent le résultat concret de l'usage combiné de ces ressources selon la modalité d'intervention retenue (par exemple incitative, persuasive, contractuelle, etc.). Les instruments d'intervention sont fonction, entre autres, de l'objectif stratégique poursuivi dans le SDAU et le projet de territoire et des priorités dans le temps et dans l'espace. Le choix des moyens d'intervention conduit quant à lui à privilégier l'usage de l'une ou l'autre des ressources disponibles

361 .

### 3.2.4. Les règles institutionnelles

---

Nous ne reviendrons pas dans cette partie sur les raisons qui nous poussent à considérer l'analyse des *règles institutionnelles*<sup>362</sup> encadrant le jeu des acteurs comme nécessaire (*partie 3.1*). Relevons simplement qu'elles ont une influence directe sur les stratégies<sup>363</sup>, les intérêts et les comportements des acteurs et, par là, sur le contenu et les modes de faire du SDAU et du projet de territoire. Enfermés dans les règles institutionnelles formelles et informelles, les acteurs adoptent des comportements politiques qui sont en adéquation avec les valeurs et les attentes véhiculées par ces règles, en même temps qu'ils les modifient de manière incrémentale par leurs propres décisions et actions (P. Knoepfel et *alii*, 1999).

Malgré les nombreuses divergences entre les écoles néo-institutionnalistes<sup>364</sup>, les auteurs majeurs convergent au moins sur deux points. *Premièrement*, tous les courants de recherche définissent les règles institutionnelles comme des structures et des règles *formelles*<sup>365</sup>, explicites et généralement formalisées juridiquement, et comme des normes *informelles*, implicites mais partagées par les membres d'une organisation ou d'une communauté. La prise en compte de ces deux types de règles est nécessaire, car les normes informelles peuvent supplanter l'influence des règles formelles, voire même s'avérer plus stables que ces dernières.

*Deuxièmement*, les règles institutionnelles reflètent les rapports de pouvoir entre les acteurs et assurent à certains d'entre eux un accès privilégié aux arènes décisionnelles et

<sup>361</sup> C'est ainsi que le mode persuasif privilégiera les ressources cognitives et communicatives.

<sup>362</sup> Dans notre travail, nous utilisons indifféremment les termes *règles institutionnelles* et *institutions*. Ils sont pour nous synonymes.

<sup>363</sup> Les acteurs politiques agissent notamment de manière *intentionnelle* et *réflexive*. Ils formulent leurs stratégies aussi en fonction des opportunités données par les règles institutionnelles.

<sup>364</sup> Dites *sociologique* ou approche culturaliste (J.-G. March, J.-P. Olsen 1989), *historique* ou approche structuraliste (P.-B. Evans et *alii* 1985, P.-A. Hall 1986), *économique* ou approche calculatrice (D.-C. North, 1990).

<sup>365</sup> Ces règles institutionnelles formelles sont régies par des règles élaborées selon une logique *organisationnelle* et *procédurale*. Les différents acteurs publics exécutent leurs tâches dans le respect de la délégation hiérarchique des compétences et des grands principes du droit administratif, ce qui assure une certaine régularité et prévisibilité aux interventions publiques. Ces règles institutionnelles sont essentiellement orientées par une *logique d'action* qui incite les acteurs publics à coordonner leurs décisions et leurs actions. Dans ce sens, les règles institutionnelles sont des facteurs de stabilisation des comportements des acteurs, de leurs interactions et des résultats substantiels qui en découlent.

de mise en œuvre de l'action publique <sup>366</sup>. Si elles ne déterminent pas en soi la participation des acteurs et les résultats substantiels des actions étatiques, elles offrent néanmoins des opportunités d'action sélectives et biaisées. En définitive, les règles institutionnelles affectent les préférences et l'identité des individus, en même temps que ceux-ci les exploitent d'un point de vue stratégique pour faire valoir leurs intérêts.

Dans notre étude de cas, nous focalisons l'attention sur les règles institutionnelles qui régissent les acteurs publics (ministères, administrations, collectivité locales, établissement public) en charge de la conception et/ou de la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. Ces derniers disposent en effet, en vertu de la législation <sup>367</sup>, de ressources administratives leur permettant d'apporter une contribution indispensable et autonome à la conception et/ou à la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire.

Sans entrer plus avant dans les détails, retenons que les règles institutionnelles fixent :

- *l'accès aux ressources* des différents acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire,
- les *compétences* et la nature des *interactions* entre les acteurs,
- ainsi que les *comportements* individuels.

En résumé, l'analyse comparée des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère s'appuie sur trois variables, hormis celle concernant spécifiquement leur *situation* <sup>368</sup> :

### 1. Les *acteurs* parties prenantes : les formes d'organisation

<sup>366</sup> De manière générale, les règles institutionnelles fixent le périmètre du domaine concerné, c'est-à-dire le périmètre du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre. Elles définissent quels acteurs, et à quelle condition, ont le droit de participer à la résolution du problème collectif. Elles assignent telle position ou tel rôle à tel acteur. Elles prescrivent le lien entre la position et les décisions ou actions permises, c'est-à-dire la hiérarchie des positions et des activités. Elles fixent les canaux d'information et le langage utilisé entre les acteurs. Elles établissent enfin des modalités de pondération des voix individuelles lors de décisions collectives.

<sup>367</sup> Nous pouvons citer par exemple, la Loi d'Orientation Foncière (LOF) du 30 décembre 1967 ; la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 (dite Loi Gayssot ; Loi modifiée par la Loi Urbanisme et Habitat du 02 juillet 2003) ; la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 (dite Loi Voynet) ; la Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 (dite Loi Chevènement) ; la Loi « portant modification du statut des agglomérations nouvelles » du 13 juillet 1983 dite Loi Rocard ; la Loi « tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles » du 10 juillet 1970 dite Loi Boscher ; ou encore les décrets en Conseil d'Etat créant les Etablissements Publics d'Aménagement (EPA) et fixant leurs statuts, etc.

<sup>368</sup> i.e. tout ce qui a trait à la nature du SDAU et du projet de territoire ; au contexte économique, juridique, politique, social, territorial... autant de paramètres ici donnés à titre d'exemple mais qu'il faudra dégager de manière empirique en relation avec la manière dont les participants agissent et en regard desquels ils vont chercher à adopter un comportement approprié (Voir également *chapitre 3.2.1.*).

- Quels sont les acteurs mobilisés ? A quel moment ? Au nom de quoi ? Avec quelles responsabilités et/ou missions ?
- Comment cette mobilisation est-elle organisée ? A quelle logique répond-elle ?
- Quel est le mode de coordination ? Quel est le degré d'intégration ou de fragmentation des acteurs ? Quel est le degré de centralité des acteurs-clés ? Autrement dit, l'arrangement politico-administratif à l'œuvre dans le SDAU et le projet de territoire est-il centralisé ou égalitaire ?
- Enfin, quel est le degré d'ouverture de ces plans d'action envers les acteurs sociaux ?

2. Les *ressources* mobilisées ou non :

- Quelles sont les *ressources* mobilisées ? celles non mobilisées ? Par qui ?
- Quels sont les *moyens d'action* et instruments d'intervention privilégiés ?

3. Les règles institutionnelles :

- Quelles sont les procédures à respecter lors de la conception et de la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire ?
- Quelles sont les influences de ces procédures sur la composition, les stratégies et les comportements des acteurs ?

### 3.3. Protocole de recherche

Nous présentons dans cette partie les implications d'une démarche compréhensive sur les choix méthodologiques et sur l'enquête, les critères de choix des études de cas et leur présentation sommaire, ainsi que le type de corpus recueilli et mobilisé.

#### 3.3.1. Une démarche compréhensive

---

Nous avons vu qu'avec les théories de l'action, la démarche consiste à relativiser tous les déterminismes, contraintes ou opportunités posés de manière abstraite et absolue pour privilégier une mise à jour empirique des déterminismes, contraintes et opportunités effectivement actualisés dans les pratiques. Il s'agit donc de partir de ce que l'on appelle communément le « vécu » des acteurs pour reconstruire les logiques d'action et les propriétés de la situation qui donnent sens aux pratiques.

Rentrer dans la logique des acteurs suppose de délaisser toute posture critique, toute volonté d'évaluation, toute normativité, tout « ethnocentrisme » par rapport aux pratiques observées. Au contraire l'attitude vise plutôt à « trouver en quoi (les acteurs) ont raison de faire, dire ou penser ce qu'ils font, disent et pensent. Cela exige du chercheur qu'il [...] renonce à avoir le dernier mot sur les acteurs et à prendre au sérieux leurs sentiments, leurs opinions et leurs comportements »<sup>369</sup>.

Cette posture a deux implications pour la conduite de l'enquête. Premièrement, « suivre les interviewés au plus près de leur subjectivité, c'est-à-dire de leurs arguments, de leurs justifications et de leurs descriptions, sans les contredire, sans les réduire ni les disqualifier », pour être attentif à la façon qu'a chaque interviewé de décrire la réalité et de justifier ses opinions et conduites<sup>370</sup>. Deuxièmement, il en résulte également de traiter tous les témoignages et toutes les sources utilisées comme également importants et pertinents, au moins dans un premier temps, c'est-à-dire dans la phase d'enquête<sup>371</sup>. Il n'y a pas de véritable acteur, de véritable projet, de pratiques nobles, pas de point de vue supérieur à un autre (dans une controverse par exemple).

### 3.3.2. **Priorité à la description empirique et « narrative »**

---

#### **Priorité à la description empirique**

Avec la posture inductive et compréhensive va la priorité à la découverte du terrain et à la mise en œuvre d'une description qui devient « au moins aussi importante que l'interprétation des faits observés », car c'est elle qui permet de mettre en évidence tel fait apparemment anodin ou tel problème a priori peu important<sup>372</sup>. Bien entendu, cette description n'est jamais exhaustive, loin de là. D'une part, la rationalité du chercheur est tout aussi limitée que celle de l'acteur et, d'autre part, la description n'obéit pas à un strict empirisme, considérant qu'il y aurait des faits bruts qui parleraient d'eux mêmes, elle est instruite et encadrée par la problématique, les prémisses théoriques et la grille de questionnement préalablement établis et explicités.

Les dimensions de l'analyse empirique proposées ici reposent notamment sur des constructions de la réalité sociale auxquelles procèdent les différents acteurs impliqués dans les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire. Ces réalités dites « construites » par les acteurs sont à objectiver en reconstruisant, par exemple, les objectifs définis dans ces deux dispositifs à partir, d'une part, des constructions individuelles et collectives des acteurs et, d'autre part, de documents « techniques » ou « généraux » de nature diverse (*partie 3.3.3.2*), même s'ils demeurent toujours sujets à l'interprétation de l'analyste.

#### **Dérouler une histoire sous la forme de séquences**

L'analyse empirique du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère a pour corollaire d'opter pour un mode narratif, même s'il faut reconnaître et assumer qu'il est impossible de circonscrire finement leur histoire. Par ailleurs, en s'inspirant de la

<sup>369</sup> FRIEDBERG E. (1993), *op. cit.*, p. 296.

<sup>370</sup> *Ibidem*, p. 299.

<sup>371</sup> *Ibidem*.

<sup>372</sup> FRIEDBERG E. (1993), *op. cit.*, p. 295.

méthodologie du récit proposée par L. Sfez (1992)<sup>373</sup> pour retracer le déroulement d'une décision et en l'adaptant à notre propre situation, nous procéderons au récit de la conception et de la mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire sous la forme de séquences.

Ce mode présente trois intérêts majeurs.

- *Premièrement*, l'idée de séquence offre un double avantage : d'une part, elle permet de nous dégager d'une perspective linéaire avec laquelle les événements et/ou actions s'enchaîneraient de manière séquentielle et causale (l'action A précède et explique l'action B) ; d'autre part, elle n'implique pas pour autant de « renoncer à exposer le cheminement des faits, à dégager des temps forts et des temps faibles »<sup>374</sup>.
- *Deuxièmement*, la méthode des séquences permet de se dégager d'une perspective dans laquelle nous commencerions par énoncer des fins dont tout le reste découlerait ; elle admet et donc autorise (voir invite à) la prise en compte de la superposition des actions et décisions ; elle admet et autorise le caractère potentiellement dilué et fragmenté de l'élaboration des choix et des décisions ; elle reconnaît, avec les théories de l'action, que les acteurs poursuivent plusieurs fins, y compris simultanément ; elle ne cherche pas la cohérence logique des actions.
- *Troisièmement*, ce procédé fonde les assises de la mise en œuvre finale d'une comparaison ; la démarche comparative étant indissociable d'une posture inductive, compréhensive et empirique. Il faut préciser que la comparaison n'a pas ici le statut d'objectif mais de moyen. Il ne s'agit pas en effet de fixer certaines variables (contextuelles par exemple) pour, ensuite, comparer le SDAU et le projet de territoire, mais d'identifier et de comparer des variables pour éclairer et reconstruire des logiques d'action.

Sur cette base, nous cherchons à retracer les cheminements temporels du SDAU et du projet de territoire en identifiant les séquences de leur déroulement, et nous analysons de manière privilégiée certaines séquences soit parce qu'elles sont particulièrement significatives des manières d'opérer, soit parce qu'elles illustrent avec plus d'acuité que d'autres les logiques d'action dominantes, soit parce qu'elles permettent de mieux saisir les problèmes et enjeux de la conception et de la mise en œuvre. Ainsi, dans le cas du SDAU de la ville nouvelle, les activités de conception et de mise en œuvre seront particulièrement traitées au travers de l'histoire des périmètres (géographique et temporel) parce qu'ils cristallisent nombre de problèmes et de conflits.

### 3.3.3. Etude de cas et corpus empirique

---

#### 3.3.3.1. Le SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et le projet de territoire Nord-Isère

<sup>373</sup> SFEZ L., *Critique de la décision*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992 (4<sup>ème</sup> ed), 571 p.

<sup>374</sup> SFEZ L (1992), *op. cit.*, p. 182.

Nous ne reviendrons pas ici sur la logique qui a présidé au choix d'étudier spécifiquement le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère. Nous l'avons en effet développé en détail dans notre introduction générale. Nous présentons dans cette sous-partie uniquement leurs principales caractéristiques.

### **LE SDAU DE LA VILLE NOUVELLE**

Le SDAU <sup>375</sup> a été défini en 1971-1972 par l'EPIDA, et approuvé par décret interministériel le 10 mars 1978. Il a été élaboré dans le cadre de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) placée sous l'autorité du Préfet de l'Isère. Il fait suite au Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyon-Saint-Etienne-Grenoble (SDAM) <sup>376</sup> de 1968, à vocation régionale, et au dossier intitulé « Propositions » <sup>377</sup> présenté par la Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle (MEAVN) en 1970.

A l'appui de cartes descriptives, le SDAU fixe les orientations fondamentales de l'aménagement de la ville nouvelle. Il doit préserver l'équilibre entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles et des autres activités économiques, et la protection des milieux naturels. Il détermine également la destination générale des sols et localise les grands équipements d'infrastructure. Enfin, au regard des prévisions en matière d'habitat, d'emploi et d'équipements, il fixe les orientations générales de l'extension de l'urbanisation.

### **LE PROJET DE TERRITOIRE NORD-ISÈRE**

Entre la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) <sup>378</sup> de l'aire métropolitaine lyonnaise et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) des communes, le projet de territoire Nord-Isère <sup>379</sup> élaboré en 2002-2003 constitue à l'heure actuelle une référence obligée pour aborder les rapports entre planification, politique urbaine et développement urbain <sup>380</sup>. Il a été élaboré conjointement par l'EPIDA et les communes du SATIN <sup>381</sup>. Un des enjeux du

<sup>375</sup> EPIDA, *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, L'Isle d'Abeau, Rapport de présentation, décembre 1975, approuvé par décret interministériel du 10 mars 1978, 2 vol. 79 p. + annexes 81 p.+ cartes.

<sup>376</sup> établi par l'OREAM et adopté en Conseil des Ministres le 26 mai 1970.

<sup>377</sup> MISSION D'ETUDE ET D'AMENAGEMENT DE LA VILLE NOUVELLE DE L'ISLE D'ABEAU, *Propositions, L'Isle d'Abeau, ville nouvelle*, Lyon, Ministère de l'Equipement et du Logement, 1970, 44 p. + cartes.

<sup>378</sup> Procédure planificatrice initiée et pilotée par l'Etat.

<sup>379</sup> SATIN-EPIDA, *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, juin 2004, dactyl., 64 p.

<sup>380</sup> Le Schéma de Cohérence Territorial Nord-Isère (SCOT), qui doit remplacer à terme le SDAU de la ville nouvelle, en est au stade du diagnostic territorial en 2006. L'entrée en vigueur du SCOT approuvé devrait intervenir en 2008. En revanche, il est fort probable que le territoire du SATIN (i.e. la préfiguration de la future agglomération Nord-Isère) se dote à plus ou moins long terme d'un « schéma de secteur ». Ce dernier s'inscrirait certainement dans les objectifs que se sont fixés les élus dans le projet de territoire Nord-Isère.



projet est d'accompagner l'évolution du cadre institutionnel de la ville nouvelle sur un périmètre plus large en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par cette opération. Le SATIN tente ainsi de mobiliser les « partenaires » et de leur faire partager, à l'aide d'analyses et de constats, les aspects positifs et négatifs d'une situation qui appelle une réponse politique, un élargissement et un renforcement de l'intercommunalité, une nouvelle approche des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Tout en accompagnant le processus de transformation institutionnelle de L'Isle d'Abeau, le projet de territoire Nord-Isère détermine les orientations stratégiques<sup>382</sup> que se fixe l'agglomération proprement dite. La territorialisation des enjeux et des objectifs opérationnels est notamment illustrée par une série de cartes présentant chacune des thèmes stratégiques.

### **3.3.3.2. Trois grands types de matériaux**

La priorité à la démarche empirique et aux logiques des acteurs a pour corollaire la priorité à l'enquête qualitative. L'approche qui consiste ici à chercher à reconstruire des logiques d'action, i.e. des comportements adaptés à des fins et à une situation (ou des situations), impose de fait de comprendre les significations propres aux acteurs et d'accéder à un niveau de compréhension de ces situations dans lesquelles les comportements prennent sens. « Pour leur partie la plus explicite et formalisée, cela peut se faire par l'étude de documents. A des niveaux intermédiaires de structuration, les entretiens constituent le principal moyen d'accès. La part la plus implicite et la moins formalisée des contextes ne peut, en revanche, être appréhendée que par une authentique socialisation de longue durée sur le terrain »<sup>383</sup>.

Dans le cadre de ce travail, ce troisième niveau est omniprésent dans l'enquête étant donné notre immersion dans le « local », de par notre activité professionnelle au sein de l'EPIDA depuis 2000. Cette « observation participante » nous permet notamment d'accéder à la complexité des *interactions* entre tous les acteurs impliqués dans la conception et la mise en œuvre du projet de territoire, et d'observer finement leurs *stratégies* et *comportements* individuels.

Outre l'observation « participante », le matériau recueilli est constitué par trois types de corpus :

<sup>381</sup> Les vingt-sept communes du SATIN ont approuvé le projet de territoire le 19 juin 2003 et le Conseil de développement Nord-Isère le 25 mai 2004. Le périmètre du SATIN et par conséquent du projet de territoire comprend notamment le SAN de L'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu. Il se calque quasiment sur les contours du SDAU de la ville nouvelle qui englobe trente-trois communes (Voir carte n°2). Le SATIN a été créé le 28 octobre 1999 pour éclairer les collectivités sur leur projet et sur le choix de la forme de coopération intercommunale à mettre en place. Le territoire d'études regroupe environ 100 000 habitants et 50 000 emplois, dont 40 000 habitants et 19 000 emplois pour la seule ville nouvelle de L'Isle d'Abeau.

<sup>382</sup> en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement, etc.

<sup>383</sup> GIRIN J., « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », in MARTINET A.-C. (ed.), *Epistémologies et Sciences de Gestion*, Paris, Economica, 1990, p. 166.

- Corpus 1 : l'enquête par entretiens semi-directifs

La passation d'entretiens semi-directifs intégralement enregistrés et retranscrits a pour objectif la collecte d'éléments narratifs d'ordre historique, factuel, et informatif (opinions, documents et contacts). Les entretiens permettent ainsi de confirmer ou d'infirmer certains des constats et informations préalablement trouvés. Ils nous permettent également de mesurer les différents niveaux de discours, les objectifs avoués et parfois officieux de certains acteurs ou groupes d'acteurs. L'enquête a essentiellement pour objectif final de connaître la perception et l'opinion des acteurs sur les mécanismes décisionnels. Cette enquête est multidimensionnelle<sup>384</sup>. Par conséquent, nous avons aussi bien rencontré des élus locaux<sup>385</sup>, des fonctionnaires municipaux<sup>386</sup>, des fonctionnaires des services de l'Etat central<sup>387</sup> et de l'Etat local<sup>388</sup>, des salariés de l'EPIDA, que des membres du Conseil de développement Nord-Isère.

- Corpus 2 : les sources documentaires (de type primaire)

Elles constituent les principaux matériaux de notre analyse. Elles sont essentiellement constituées de documents juridiques (droit public et droit constitutionnel) mais aussi législatifs, réglementaires et politiques (lois de décentralisation, lois relatives aux villes nouvelles, politiques municipales, politiques d'agglomération nouvelle, etc.).

Ces documents officiels sont complétés par des sources documentaires de nature assez variée :

- comptes rendus de conseils municipaux, de conseils syndicaux du Syndicat Communautaire d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (SCANIDA) puis du Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN), des conseils d'administration de l'EPIDA, des groupes de travail de la CLAU (pour l'élaboration du SDAU) et du SATIN (pour le projet de territoire), etc. ;

<sup>384</sup> La problématique suppose une diversité d'acteurs, d'attitudes, d'intérêts et d'objectifs ainsi que de trajectoires et de modes d'intervention. Nous sommes en présence de plusieurs catégories d'acteurs, au statut d'informateur différent.

<sup>385</sup> Les vingt-sept maires des communes du SATIN et une partie de leurs adjoints en charge de différents domaines de l'action publique locale. Nous avons également rencontré une partie des élus du syndicat mixte chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le SCOT Nord-Isère, de même que le Chef de projet. Quelques élus du Contrat Global de Développement « Isère Porte des Alpes » - conduit sous l'égide de la région Rhône-Alpes - et du Contrat de Ville Nord-Isère ont également été interrogés.

<sup>386</sup> Directeurs de services municipaux et du SAN de L'Isle d'Abeau, personnel du cabinet du Maire (communes de Bourgoin-Jallieu, Villefontaine et L'Isle d'Abeau).

<sup>387</sup> Secrétariat Général du Groupe Central des Villes Nouvelles (SGVN), devenu Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme (SGGOU).

<sup>388</sup> Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR), Sous-Préfecture de La Tour-du-Pin, Direction Départementale de l'Équipement (DDE), Inspection d'académie, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DASS), Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS), etc.

- plans et appels d'offres ;
- études générales menées dans le cadre de la conception du SDAU et du projet de territoire.

L'analyse de ces documents permet non seulement d'identifier les acteurs présents, leurs intérêts, leurs compétences et leurs objectifs respectifs (convergents ou divergents), mais aussi de retracer le contenu et le cheminement des réflexions. En revanche, l'ensemble de ces sources doit être complété, dans une moindre mesure, par des sources documentaires secondaires.

- Corpus 3 : les sources documentaires de seconde main

Ces sources sont essentiellement constituées de données bibliographiques de types monographies, recherches universitaires et archives (publiques et privées)<sup>389</sup>, portant sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, son histoire politique, sa politique d'urbanisme, son développement économique et social, ses projets urbains, etc. Ces sources sont notamment mobilisées pour conduire une analyse étoffée du SDAU et du projet de territoire, particulièrement dans la compréhension du contexte local (i.e. relatifs à la ville nouvelle et/ou à ses acteurs).

Nous avons porté également un vif intérêt aux sources journalistiques, aux quotidiens locaux et nationaux, ainsi qu'à tous documents ou informations produits par les acteurs locaux ou à leur initiative. Ces sources, à traiter avec circonspection, sont des vecteurs d'information intéressants. Nous avons constitué des revues de presse thématiques pour alimenter l'étude du SDAU et du projet de territoire. Elles ont le mérite d'attirer l'attention sur certains faits non officialisés et sur les discours politiques par exemple.

Les chapitres suivants présentent successivement le SDAU de la ville nouvelle (*chapitre 4*) et le projet de territoire Nord-Isère (*chapitre 5*). Nous les analyserons selon les principales dimensions exposées jusqu'ici (*parties 3.1. et 3.2.*). Sur ces bases, nous étudierons leurs phases de conception et de mise en œuvre en fonction des stratégies des *acteurs* (institutionnels et sociaux), des *ressources* qu'ils mobilisent pour faire valoir leurs intérêts et leurs droits, et des contraintes et opportunités qui leurs sont fixées par les *règles institutionnelles* générales et spécifiques. Nous appliquons ici la même grille d'analyse pour le SDAU et le projet de territoire afin de saisir pleinement les ruptures et les continuités entre ces deux dispositifs, et ce au niveau de leur contenu et de leurs modes de faire.

---

<sup>389</sup> Notre recherche s'appuie notamment sur les fonds documentaires et les archives de l'EPIDA.



# Chapitre 4 : Conception et mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau

## Chronologie sommaire

- 21 juillet 1966 Création de l'OREAM Lyon – Saint-Etienne par arrêté du Préfet de la région Rhône-Alpes
- 8 février 1968 Décision de principe du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) d'adopter le schéma de l'OREAM, d'engager les études préalables à la création d'un nouveau centre urbain, au Sud-Est de Lyon, entre Bourgoin-Jallieu et La Verpillière (Isère), et de transférer l'aéroport de Bron à Satolas.
- 23 février 1968 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) dite de L'Isle d'Abeau (7 500 hectares).
- 28 février 1968 Décision par le Conseil des Ministres d'associer Grenoble à l'OREAM Lyon-Saint-Etienne.
- 24 septembre 1968 Décision du Ministre de l'Équipement et du Logement de mettre

---

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

- en place une mission chargée des études préalables à la création de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (Responsable de la mission : R. Rossi, Ingénieur des Ponts et Chaussées).
- 21 janvier 1969 Installation par le Préfet de l'Isère de la Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle (MEAVN) sur le territoire de la commune de L'Isle d'Abeau.
  - juillet 1969 Création du « Club des Maires » sous l'impulsion de R. Rossi, directeur de la MEAVN. Ce club rassemble les dix-sept maires des communes les plus concernées par les études de la Mission : Bourgoin-Jallieu, Domarin, Four, Frontonas, L'Isle d'Abeau, Panossas, Roche, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Chef, Saint-Hilaire-de-Brens, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Saint-Quentin-Fallavier, Saint-Savin, Vaulx-Milieu, Vénérieu, La Verpillière, Villefontaine.
  - 22 septembre 1969 Arrêté du Préfet de l'Isère portant modification de l'arrêté du 23 février 1968 au sujet de la ZAD dite de « L'Isle d'Abeau » (périmètre porté à 10 588 hectares).
  - mars 1970 Publication du Livre blanc du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : « *Propositions. Isle d'Abeau, ville nouvelle* »
  - 26 mai 1970 A la suite du Livre blanc, le CIAT confirme sa décision du 8 février 1968 de créer la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Au vu des études menées depuis lors et des propositions du préfet de région, le comité :
    - décide d'engager la réalisation de la ville nouvelle qui comptera, en 1985, 120 000 habitants (dont 35 000 dans les agglomérations existantes) et pourra atteindre 200 000 habitants en 2000 (dont 50 000 dans les agglomérations existantes) ;
    - décide l'acquisition, dans les conditions habituelles des terrains du futur centre urbain, des zones d'activité et de ceux nécessaires aux équipements publics ; autorise, compte tenu de la structure de parcellaire et à défaut de remembrement, les acquisitions nécessaires à la réalisation des opérations ;
    - dans le cadre d'un objectif de 25 000 logements à construire d'ici 1985, fixe à 6 500 logements le programme de constructions à réaliser au cours du VI<sup>e</sup> Plan au titre de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Ces logements seront répartis de manière à permettre le développement harmonieux de la ville nouvelle et des localités environnantes ;
    - décide le principe du classement en zone III des aides au développement industriel des communes de La Verpillière, Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine, ainsi que le classement en zone d'aide à la décentralisation tertiaire de la totalité du périmètre de la ville nouvelle, ces classements entrant effectivement en vigueur lorsque sera modifiée la carte des aides ;
    - décide que les programmes de la ville nouvelle feront l'objet d'une individualisation au sein du programme régional de développement et d'équipement du VI<sup>e</sup> Plan ;
    - décide la réalisation d'un programme d'équipement de télécommunications destiné à permettre, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 1972, la desserte de la zone industrielle de

- 
- Saint-Quentin-Fallavier ;
- décide la création d'un Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau.
  
  - Le CIAT approuve par ailleurs le projet de SDAM Lyon-Saint-Etienne-Grenoble élaboré par l'OREAM ; cette approbation ayant valeur de directive nationale d'aménagement du territoire.
  
  - - Le CIAT retient enfin les projets suivants :
    - \* la réalisation de la liaison autoroutière Lyon-Grenoble (A 43) ;
    - \* la création de services ferroviaires rapides entre Lyon et Grenoble ;
    - \* la mise en service de l'aéroport international de Satolas.
  
  - 10 juillet 1970 Promulgation de la Loi tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles, dite « Loi Boscher ».
  - 17 septembre 1970 Arrêté du Préfet de l'Isère décidant l'établissement du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (34 communes).
  - 2 octobre 1970 Signature du protocole d'accord concernant les emprises de terrains nécessaires à la réalisation de la Ville Nouvelle, entre les sections de défense des propriétaires privés, les organisations agricoles, le service des domaines et la MEAVN.
  - 21 janvier 1971 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création du Syndicat à vocation multiple, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau (SIAVNIA – 18 communes).
  - 29 mars 1971 Approbation par le SIAVNIA d'un premier projet de SDAU qui sera publié le 25 mai 1971.
  - 14 mai 1971 Dans le cadre du projet de décret portant création de l'établissement public de la ville nouvelle (EPIDA), le Conseil Général de l'Isère désigne ses représentants auprès du futur organisme.
  - 25 mai 1971 Publication d'un premier projet de SDAU.
  - septembre 1971 « Complément » aux chapitres 7 et 8 du SDAU du 25 mai 1971.
  - 30 juin 1971 Arrêté du Ministre de l'Equipement et du Logement portant DUP pour la zone d'activités de Chesnes (1 000 hectares).
  - 23 septembre 1971 Le comité syndical du SIAVNIA approuve la dossier de création de la ZAC à usage industriel de « Chesnes-Tharabie 1 » (Saint-Quentin-Fallavier).
  - 20 octobre 1971 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU) chargée de l'étude du projet du SDAU.
  - 8 novembre 1971 Arrêté du Préfet de l'Isère concernant l'enquête préalable à la DUP pour le premier quartier de la ville nouvelle (Saint-Bonnet à Villefontaine).

- 16 novembre 1971 Arrêté complémentaire du Préfet de l'Isère modifiant la composition de la CLAU (ajout d'un membre associé : M. Jacquet, Conseiller économique et social, Président du Comité d'Expansion et d'Aménagement du Bas-Dauphiné, Maire de La Tour-du-Pin).
- 2 décembre 1971 Première réunion de la CLAU créant cinq groupes de travail (1. Infrastructures, 2. Emplois et zones d'activités, 3. Devenir rural et intégration des urbanisations existantes, 4. Innovations architecturales et techniques, 5. Rôle régional de L'Isle d'Abeau).
- Du 20 décembre 1971 Travail de la CLAU sur le projet de SDAU de mai 1971 / septembre 1971 ; au 28 février 1972 (projet rédigé par la MEAVN).
- 8 décembre 1971 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage industriel de « Chesnes-Tharabie 1 » (Saint-Quentin-Fallavier).
- 15 décembre 1971 Arrêté du Préfet de l'Isère modifiant l'arrêté du 21 janvier 1969 portant création du SIAVNIA. Admission de deux nouvelles communes : Saint-Hilaire-de-Brens et Vaulx-Milieu (Périmètre du SIAVNIA porté à 20 communes).
- 7 janvier 1972 Arrêté complémentaire du Préfet de l'Isère modifiant la composition de la CLAU (ajout d'un membre associé – M. Blanc-Marrel, membre du Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Bourbre (SMABB) – et de deux représentants de l'Etat : le Général commandant la 5<sup>ème</sup> Région Militaire et le Directeur départemental du Commerce Intérieur et des Prix).
- 10 janvier 1972 Décret portant création de l'Etablissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (EPIDA).
- 22 janvier 1972 Le comité du SIAVNIA approuve le dossier de réalisation de la ZAC à usage industriel de « Chesnes-Tharabie 1 » (Saint-Quentin-Fallavier).
- 7 février 1972 Lancement de la phase officielle de la consultation auprès des conseils municipaux et du Conseil Général de l'Isère pour la création de « l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau ». (Proposition de périmètre regroupant 22 communes).
- 25 février 1972 Arrêté du Ministre de l'Equipement et du Logement portant DUP pour les premiers travaux d'équipement de la ville nouvelle (Eau et assainissement).
- 29 mars 1972 Adoption par la CLAU du projet de SDAU du 25 mai 1971 et de son complément (septembre 1971).
  - Consultation des administrations non représentées à la CLAU :
    - \* - réponse Agence de Bassin : 31 mai 1972
    - \* - réponse SNCF : 1<sup>er</sup> juin 1972
    - \* - réponse Tribunal de Grande Instance : 2 juin 1972- réponse EDF : 7 juin 1972
- 15 avril 1972 Le comité du SIAVNIA approuve son premier budget opérationnel pour 1972. Il prévoit notamment le financement des premiers programmes d'équipements : adduction d'eau, assainissement, équipement scolaire.



- 
- 27 avril 1972 Réunion de l'Assemblée Spéciale de l'EPIDA chargée d'élire les cinq représentants des communes au Conseil d'Administration de l'Etablissement.
  - 4 mai 1972 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la deuxième DUP (1 450 hectares), intéressant les secteurs du premier quartier (sur Villefontaine), de la zone d'activité centrale (sur Saint-Quentin-Fallavier et Vaulx-Milieu) et du futur centre de la ville nouvelle (sur L'Isle d'Abeau).
  - 10 mai 1972 Arrêté du Préfet de l'Isère concernant l'enquête parcellaire pour les zones d'activités de « Chesnes Tharabie 1 et 2 » (Saint-Quentin-Fallavier).
  - 31 mai 1972 Adoption par le Conseil Général de l'Isère de la proposition de périmètre de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau (22 communes).
  - 2 juin 1972 Première réunion du Conseil d'Administration de l'EPIDA. Election du Président : Jean-Claude PLATROZ (Maire de Saint-Alban-de-Roche).
  - 24 juillet 1972 Arrêté du Préfet de l'Isère approuvant la réalisation de la ZAC à usage industriel de « Chesnes Tharabie 1 » (Saint-Quentin-Fallavier).
  - 28 juillet 1972 Réunion du bureau du Conseil d'Administration de l'EPIDA : Approbation de la convention SIAVNIA-EPIDA. Par cette convention, l'établissement public devient le mandataire permanent et obligatoire du syndicat intercommunal.
  - 11 août 1972 Décret portant création de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau et délimitation de son périmètre (22 communes).
  - 17 août 1972 Arrêté du Préfet de l'Isère créant la ZAC à usage d'habitation de « Saint-Bonnet-le-Haut » (Villefontaine).
  - 26 décembre 1972 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création du Syndicat Communautaire d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (SCANIDA – 21 communes).
  - 13 janvier 1973 Première réunion du SCANIDA (élection du bureau et du Président : Marcel RIBAIL, maire de Saint-Quentin-Fallavier, et vote du budget primitif 1973).
  - 17 avril 1973 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la troisième DUP (260 hectares), intéressant les secteurs de la zone d'activités dite de « Bourgoin-Ouest » sur le territoire des communes de Bourgoin-Jallieu et de Saint-Alban-de-Roche.
  - 24 avril 1973 Signature de la convention entre le SCANIDA et l'EPIDA permettant de faciliter et de coordonner les acquisitions foncières et la construction des équipements d'infrastructures et de superstructures nécessaires à l'aménagement de la ville nouvelle.
  - 9 mai 1973 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage industriel de « Chesnes la Noirée » (Saint-Quentin-Fallavier).
  - 20 juillet 1973 Rejet par le SCANIDA du dossier de création de la ZAC d'habitation du « Centre de Saint-Bonnet » (Villefontaine) / Nouvelle approbation de la ZAC de La Verpillière à la suite d'une modification du Plan d'Aménagement de Zone.
  - 8 septembre 1973 Manifestation organisée par l'Association des Elus face à la Ville Nouvelle.

- 28 septembre 1973 Le SCANIDA vote par 44 voix contre 1 une motion demandant l'abrogation ou la modification de la Loi Boscher.
- Par 22 voix contre 20 et 3 abstentions, il refuse par ailleurs d'arrêter les travaux comme le demandait une autre motion.
- décembre 1973 Publication du projet de SDAU (synthèse du SDAU de 1971 et du rapport des groupes de travail de la CLAU).
- 26 janvier 1974 Approbation par le SCANIDA de la ZAC d'habitation du « Centre de Saint-Bonnet » sur Villefontaine (dossier de création).
- 5 février 1974 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage principal d'habitation du « Centre de Saint-Bonnet » (Villefontaine).
- 18 avril 1974 Envoi du projet de SDAU au SCANIDA et aux communes non membres du SCANIDA mais incluses dans le SDAU.
- 3 mai 1974 Avis du SCANIDA sur le projet de SDAU de décembre 1973. Approbation sous réserve :
  - d'une révision du système de voirie « grand primaire » au droit de Vaulx-Milieu,
  - d'une occupation de la ZI de Chamagnieu repoussée en dernière étape du développement de la ville nouvelle.
- 7 juin 1974 Approbation par le SCANIDA de la ZAC industrielle de « La Maladière » à Bourgoin-Jallieu (dossier de création). Approbation par le SCANIDA de la ZAC industrielle de « Chesnes-Ouest » à Saint-Quentin-Fallavier (dossier de création).
- 28 juin 1974 Arrêté du préfet de l'Isère fixant définitivement le périmètre de la ZAD de L'Isle d'Abeau (15 000 hectares).
- 18 juillet 1974 Forclusion de la consultation des communes non membres du SCANIDA. 12 communes étaient consultées : 5 communes ont répondu, soit sur des chiffres de population, soit sur des points de détail.
- 27 novembre 1974 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage industriel de « Chesnes Ouest » (Saint-Quentin-Fallavier).
- 26 mars 1975 Arrêté du Préfet de l'Isère ordonnant une enquête d'utilité publique pour l'acquisition des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier de la ville nouvelle (1 100 hectares sur les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu).
- 30 avril 1975 Avis défavorable donné par la Commission d'enquête sur la DUP du deuxième quartier de la ville nouvelle (Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu).
- 29 mai 1975 Conclusion du groupe de travail DDE / EPIDA constitué pour répondre à la demande du SCANIDA de reprendre le réseau de voirie « grand primaire » dans le SDAU.
- 14 novembre 1975 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage

- 
- d'habitation de « Perredière » (Villefontaine, Saint-Quentin-Fallavier, La Verpillière).
- 12 décembre 1975 Le conseil d'administration de l'EPIDA décide de poursuivre la procédure d'expropriation sur les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu afin de réaliser le deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle.
  - décembre 1975 Publication du SDAU définitif (plans et rapport) tenant compte des avis des collectivités locales, de l'EPIT et du changement de tracé de la voirie primaire demandé par le SCANIDA dans sa délibération du 3 mai 1974.
  - 16 janvier 1976 Lettre du Président du Groupe central des villes nouvelles au Préfet de l'Isère indiquant la possibilité de réexaminer le périmètre du SCANIDA (possibilité pour les communes du « Plateau Nord » de se retirer).
  - 11 février 1976 La commission régionale des opérations immobilières de l'architecture et des espaces protégés a émis un avis favorable pour la DUP du deuxième quartier d'habitation sur les communes Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu afin de réaliser un deuxième quartier d'habitation.
  - 9 juillet 1976 Approbation par le SCANIDA des dossiers de réalisation de la ZAC à usage industrielle de « La Maladière » (140 ha) sur Bourgoin-Jallieu, de « Chesnes-Ouest » (155 ha) sur Saint-Quentin-Fallavier, de la ZAC à usage principal d'habitation du « Centre de Saint-Bonnet » sur Villefontaine (2 900 logements), de « Perredière » (1 500 logements) et de « Saint-Hubert » sur L'Isle d'Abeau.
  - 25 octobre 1976 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC de « Saint-Hubert » (parc d'affaire et centre commercial des « Sayes » sur L'Isle d'Abeau).
  - 24 juin 1977 Décret du Premier Ministre déclarant d'utilité publique l'acquisition par l'EPIDA des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier de la ville nouvelle (sur les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu).
  - 24 août 1977 Décision du 24 juin 1977 déferée à la censure du Conseil d'Etat par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu.
  - 28 novembre 1977 Séance extraordinaire du Conseil Régional consacrée à la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau pour évoquer tous ses problèmes, y compris le SDAU.
  - 10 mars 1978 Décret interministériel approuvant le SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau.
  - 10 mai 1978 Décision du 10 mars 1978 déferée à la censure du Conseil d'Etat par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu (recours pour excès de pouvoir).
  - 16 octobre 1978 Avis circonstancié du Conseil Général de l'Isère sur la modification du périmètre de la ville nouvelle (le Conseil Général reprend en réalité l'ensemble des avis des communes).
  - 27 décembre 1978 Décret du Préfet de l'Isère réduisant le périmètre de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau de 21 à 8 communes : Four, Grenay, L'Isle d'Abeau, Roche, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu, Villefontaine.

- 25 juin 1980 Rejet par le Conseil d'Etat du recours formé par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu contre le décret du 24 juin 1977 déclarant d'Utilité Publique l'acquisition par l'EPIDA des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier de la ville nouvelle.
- 1<sup>er</sup> août 1980 Rejet par le Conseil d'Etat du recours formé par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu contre le décret du 10 mars 1978 portant approbation du SDAU de la ville nouvelle.
- 8 mai 1981 Décret ministériel (après avis du Conseil d'Etat) créant la ZAC à usage d'habitation des « Fougères » (Villefontaine, Vaulx-Milieu, Roche).
- 12 septembre 1981 Signature de la première convention triennale entre l'Etat, la Région, le Département et le SCANIDA. Dans le cadre de cette convention, les partenaires s'engagent à apporter certaines aides spécifiques et à réaliser un certain nombre d'infrastructures en regard des objectifs de construction de logements et de zones d'activités sur la ville nouvelle.
- 18 février 1983 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC des « Trois Vallons » (Parc d'affaires sur Saint-Alban-de-Roche, rattaché à L'Isle d'Abeau dès 1984).
- 13 juillet 1983 Promulgation de la Loi n°83-636 portant modification du statut des agglomérations nouvelles (dite Loi Rocard).
- 26 décembre 1983 Arrêté du Préfet de l'Isère modifiant la liste des communes membres de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau (Réduction du périmètre de huit à cinq communes : Four, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu, Villefontaine).
- 24 juin 1985 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création des ZAC à usage d'habitation de « Fondbonnière » et de « Pierre Louve » (L'Isle d'Abeau).
- 18 juillet 1985 Décret modifiant la configuration du Conseil d'administration de l'EPIDA. L'établissement public est administré par :
  - cinq membres représentant l'Etat ;
  - une personne qualifiée désignée par le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports ;
  - des représentants des collectivités locales et établissements publics : le président du Conseil Régional ; un représentant de la Région ; deux représentants du Conseil général ; le président du SAN ; cinq représentants des communes incluses dans l'agglomération nouvelle ; les représentants de chacune des communes liées à l'établissement par une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage ; deux représentants du personnel de l'établissement public.
- 11 juin 1987 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC du parc « technologique » (Villefontaine, Vaulx-Milieu) modifiée le 12 juillet 2000.
- 11 août 1989 Décret accordant à la COURLY deux sièges au Conseil d'administration

de l'EPIDA. En contrepartie, deux sièges supplémentaires sont accordés aux communes incluses dans la ville nouvelle.

- 13 mars 1992 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage d'habitation de « Fougère-Chané » (Villefontaine).
- 18 décembre 1992 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage industriel de « Chesnes Nord ».
- 2 septembre 1994 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création de la ZAC à usage d'habitation de « Four Village », modifié le 31 octobre 2000.

## Introduction

Avant d'aborder spécifiquement l'analyse des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle, nous procédons à sa « généalogie » en le resituant dans les grandes orientations des schémas de planification antérieurs. Cette « mise en contexte » revêt un intérêt particulier car elle nous permet de montrer clairement la filiation entre les principales options qui sont définies dans les schémas de planification élaborés à l'échelle de l'aire métropolitaine lyonnaise et les objectifs du SDAU. Nous verrons notamment qu'il est considéré comme étant « le troisième maillon d'une chaîne qui comprend déjà le schéma d'aménagement régional, établi par l'OREAM et adopté en Conseil des Ministres le 26 mai 1970, et le dossier « Propositions » (i.e. le *Livre Blanc*) présenté par la Mission d'Etude de la Ville Nouvelle en 1970 »<sup>390</sup>.

Nous déclinons ensuite les phases de conception et de mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle selon les critères précédemment définis (*Chapitre 3, parties 1 et 2*). Nous rappelons que la phase de conception correspond à la phase de formulation des objectifs d'aménagement. Nous l'analysons tant du point de vue de ses éléments constitutifs que du point de vue des arrangements d'acteurs qu'elle implique. Nous identifions pour cela quatre éléments constitutifs, les trois derniers portant davantage sur la *dynamique institutionnelle* de l'élaboration des plans d'action :

- les objectifs à atteindre (quels sont les résultats attendus ?),
- les éléments opératoires (quels sont les instruments privilégiés pour atteindre ces objectifs ?),
- les éléments organisationnels (quelles sont les autorités chargées de leur formulation puis de leur mise en œuvre ?),
- les éléments procéduraux (quelles sont les procédures à respecter lors de leur mise en œuvre ?).

---

<sup>390</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. *Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, op. cit., Avant-Propos, p. 3. L'avant-propos précise également que « tous les thèmes exposés dans ces deux premiers ouvrages ne sont repris dans le SDAU que lorsqu'ils sont déterminants pour sa conception ».

Quant à la « phase de mise en œuvre », nous la définissons comme l'ensemble des processus qui visent la réalisation concrète des objectifs d'aménagement. Cette phase comprend notamment l'*organisation* des moyens à mettre en œuvre et l'*interprétation* des problèmes publics à résoudre, c'est-à-dire leur *adaptation* aux situations concrètes rencontrées. La phase de mise en œuvre est de fait en lien direct avec le territoire et l'organisation des activités dans l'espace. Dans cette perspective, nous centrons notre analyse sur les stratégies des acteurs parties prenantes, de même que sur leurs intérêts et leurs comportements effectifs.

## 4.1. Les origines du SDAU de la ville nouvelle : le schéma de l'OREAM et le dossier « Propositions » de la Mission d'Etude

C'est entre 1962 et 1970 qu'ont été élaborées les conceptions qui sous-tendent le SDAU de la ville nouvelle, en particulier dans le Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon – Saint-Etienne – Grenoble défini par l'OREAM et dans le dossier « Propositions » présenté par la Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle (MEAVN) en 1970. Cette filiation est importante à retenir dans la mesure où nous verrons que ce processus *descendant* est aussi à l'œuvre pour l'élaboration des objectifs du projet de territoire Nord-Isère.

### 4.1.1. Les prémices : l'élaboration du PADOG lyonnais, 1962-1965

---

Ce Plan Directeur n'a jamais été approuvé et les plans communaux élaborés en 1966-1969 pour les communes centrales n'ont avec lui qu'une filiation approximative. La raison en est que dès 1962, l'Etat a désiré que la planification des grandes agglomérations soit reconsidérée dans le contexte beaucoup plus large d'une région urbaine étendue. Alors que le découpage de la France en vingt-et-une régions date de 1956, l'idée d'organiser la « province » autour de quelques grandes métropoles apparaît en 1962 avec la mise en place de la politique de l'Aménagement du Territoire et de ses institutions (création de la DATAR, des préfectures de région en particulier). C'est dans cette optique qu'est entrepris en 1962, à l'initiative du Ministère de l'Equipement et de la préfecture du Rhône, l'étude d'un Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) de la Région Urbaine de Lyon, à l'instar de ce qui avait été réalisé pour la région parisienne. Il s'applique à une région urbaine lyonnaise largement délimitée puisqu'elle comprend alors le Rhône, les arrondissements de Vienne et de La Tour-du-Pin dans l'Isère, de Bourg-en-Bresse dans l'Ain ainsi que les cantons d'Ambérieu, de Lagnieu et de Saint-Rambert-en-Bugey, soit au total 913 communes.

En 1964, le PADOG est étendu à la région stéphanoise par incorporation de l'arrondissement de Saint-Etienne et d'une partie de celui de Montbrison. L'avant-projet de plan d'aménagement <sup>391</sup> publié le 31 décembre 1965 s'inspire très directement des

principes d'orientation du Commissariat au Plan retenu alors pour le V<sup>e</sup> Plan. Il propose de limiter la croissance lyonnaise pour ne pas dépasser un seuil compris entre 1,5 et 1,7 millions d'habitants afin d'éviter une congestion prévisible, tout en conservant à Lyon les activités spécifiquement métropolitaines dans un centre bien aménagé et bien accessible.

Ce ralentissement de la croissance doit être obtenu par diverses mesures simultanées :

- application de critères sélectifs pour les localisations des activités ;
- instauration d'une « ceinture verte » pour s'opposer à une extension en tache d'huile, ou le long des grands axes de circulation ;
- maîtrise de l'urbanisation périphérique qui s'effectue de manière anarchique et risque de rejoindre les villes périphériques par coalescence ;
- concentration des développements urbains sur des axes privilégiés ;
- création de villes nouvelles périphériques destinées à accueillir une partie de l'accroissement lyonnais.

Ce dernier point très conversé signifie que l'on renonce à la solution de la création d'un deuxième centre lyonnais localisé à Bron, mais repoussé en raison des préférences de l'Etat en faveur des villes nouvelles et de l'argument de la présence de l'aéroport dont le transfert n'était pas encore décidé.

Le PADOG prévoyait que ces villes nouvelles, pour ne pas être de simples satellites, devraient atteindre de 100 à 150 000 habitants et détenir d'importantes activités. Leur localisation devait-elle se faire à 15 km voire davantage par rapport à la banlieue lyonnaise et correspondre à la création d'entité « ex-nihilo » comme le recommandaient les services de l'Etat ? Sur le premier point, le schéma proposé a choisi de mettre des séparations importantes, mais sur le second, il a clairement indiqué que les villes nouvelles pourraient s'appuyer sur des villes déjà existantes. C'est ainsi qu'était proposée la création de quatre villes nouvelles :

- dans la vallée de la Saône entre Villefranche et Belleville ;
- sur le Haut-Rhône, entre Meximieux, Ambérieu et Lagnieu ;
- sur l'axe Lyon-Chambéry entre Bourgoin et La Tour-du-Pin (c'est-à-dire plus à l'Est que L'Isle d'Abeau) ;
- à l'aval de Lyon, sur le Rhône, entre Vienne et le Péage-de-Roussillon.

Ces propositions montrent clairement que les principales options qui seront développées après 1970 étaient déjà inscrites dans ce schéma. Le choix des conceptions de l'Etat apparaît primordial alors que les communes n'ont guère été consultées. De plus, l'élaboration a été marquée par l'intervention croissante des architectes-urbanistes qui ont formalisé les différentes hypothèses d'expansion urbaine<sup>392</sup>, donnant au document un aspect très « technique » mais privilégiant en l'occurrence les dimensions spatiales par le

<sup>391</sup> *Le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale de la Région Urbaine de Lyon-Saint-Etienne. Avant-projet, Ministère de l'Equipement, DDE du Rhône, 31 décembre 1965.*

biais de croquis ou cartes. Par ailleurs, si le PADOG n'insiste guère encore sur la nécessité de doter Lyon de grands équipements pour accéder au rang de métropole, c'est que cette conception n'apparaît qu'en 1965, en tant que doctrine d'aménagement au niveau national, bien que dès 1962 la rénovation de La Part-Dieu s'infléchisse vers la réalisation d'un centre directionnel à vocation régionale. On peut aussi remarquer que la conception du développement lyonnais n'exclut pas alors les possibilités vers l'Ouest, le Nord et le Sud et que l'option « tout à l'Est » ne sera adoptée que plus tardivement.

#### **4.1.2. L'élaboration du Schéma d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyon – Saint-Etienne – Grenoble (SDAM), 1966-1970**

---

Le PADOG ainsi conçu n'a jamais été approuvé, mais il a servi de base pour l'élaboration des documents ultérieurs. Le lancement de la politique des métropoles régionales par la DATAR en 1965 ayant consacré Lyon comme métropole régionale pour Rhône-Alpes en complément avec Saint-Etienne puis Grenoble en 1968, une Organisation d'Etude d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine Lyon – Saint-Etienne (OREAM) est créée en février 1966 et chargée d'élaborer le Schéma d'Aménagement (SDAM).

Compte tenu de l'élargissement du périmètre de l'étude, il ne peut s'agir effectivement que d'un *schéma* ; mais les principales options relatives à la croissance des différentes parties de la métropole tricéphale et à son équipement y figurent (voir carte n°4, *page suivante*). C'est ainsi qu'en 1970, le SDAM se fixe comme objectifs à réaliser en trois étapes (1977, 1985, 2000) et plus particulièrement pour l'agglomération lyonnaise

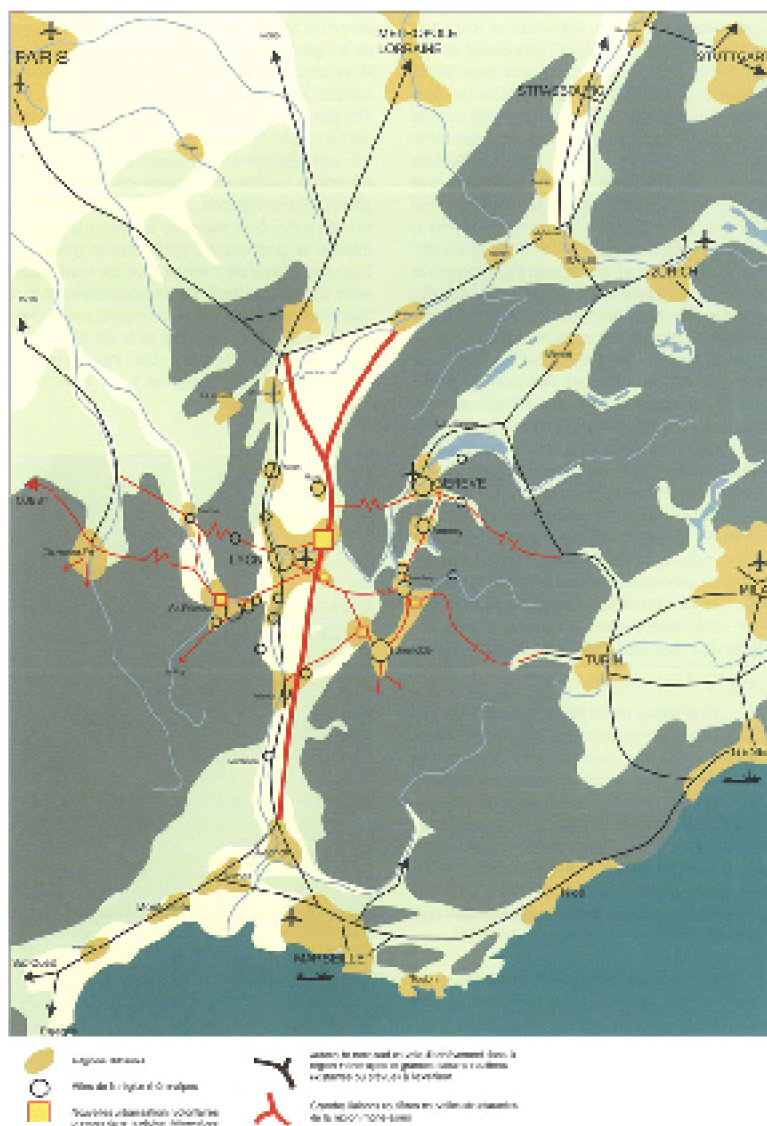
<sup>393</sup> :

---

<sup>392</sup> MEILLERAND M.-C., *op. cit.*, pp. 118-122.; BONNEVILLE M., « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 », *Revue de Géographie de Lyon*, 1982, n°2, pp. 93-115.

<sup>393</sup> *Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon- Saint-Etienne – Grenoble*, OREAM Lyon- Saint-Etienne Région Rhône-Alpes, Ministère de l'Equipement et du Logement, La Documentation Française, mars 1971, pp. 180-206.





Carte n°4 : L'Isle d'Abeau, une urbanisation volontaire pour organiser l'aménagement de la métropole d'équilibre Lyon – Saint-Etienne - Grenoble

Source : SDAM, 1970

- faire du centre lyonnais un véritable centre métropolitain doté des équipements et des services nécessaires à ce niveau, par le biais d'une rénovation du tissu urbain commencé avec l'opération de La Part-Dieu ;
- organiser l'agglomération selon un dispositif de centres hiérarchisés disposés dans les couronnes successives de la périphérie ;
- limiter la croissance lyonnaise au seuil de 1,7 ou 1,8 millions d'habitants pour l'an 2000, avec comme conséquence le report de la croissance au-delà d'une « ceinture verte », d'une largeur de 10 à 15 km ;
- reporter l'essentiel de l'urbanisation en direction de l'Est en rejetant les possibilités d'expansion prévues par le PADOG dans les trois autres directions, ou celles existant

sur le plateau de Mornant au Sud-Ouest ou dans la plaine des Chères au Nord ou dans la Dombes au Nord-Est.

Sur ce point, les arguments avancés sur l'insuffisance des capacités des sites alternatifs, sur la nécessité de protéger certains espaces agricoles ne sont pas très convaincants. Il semble plutôt que le recentrage de la métropole, avec l'entrée de Grenoble dans le jeu, ait fait choisir un axe de développement destiné à servir à la fois de lieu géométrique, et d'épine dorsale de la région, d'autant que c'est sur cet axe que l'expansion urbaine se manifeste avec le plus de force.

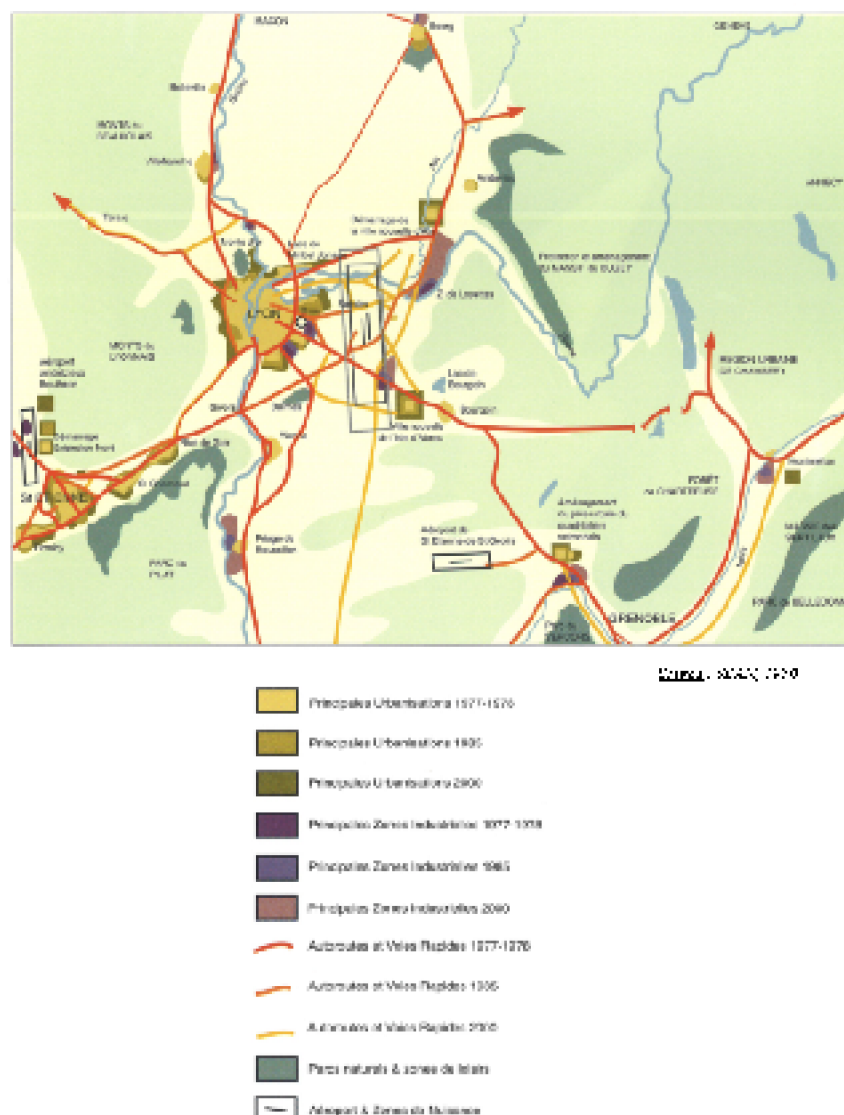
De même, le SDAM renonce aux greffes sur les villes moyennes ou petites, pour proposer seulement deux villes entièrement nouvelles à L'Isle d'Abeau et dans la Plaine de l'Ain. Cette option « tout à l'Est », très volontariste, envisage une région lyonnaise structurée autour d'un triangle formé par Lyon et ces deux villes nouvelles (*carte n°5, p. sv*). Elle appuie par ailleurs la promotion de la métropole lyonnaise par la réalisation de grands équipements d'intérêt régional : centre de La Part-Dieu, métro, aéroport de Satolas, TGV, réseau autoroutier.

Concernant la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et « l'Ensemble Urbain » Meximieux-Ambérieu, autrement appelés « centres urbains nouveaux »<sup>394</sup>, le schéma les considère avec une attention particulière quant à leur justification, leur nature et leur physionomie<sup>395</sup>. Leur réalisation est justifiée uniquement par des considérations « spatiales » : ils sont situés sur les axes préférentiels de l'accroissement de la population<sup>396</sup> et du desserrement des entreprises (*carte n°6, page suivante*) ; leur situation géographique recèle non seulement des atouts (proximité de l'aéroport de Satolas, du centre de Lyon, des Alpes et du couloir rhodanien) mais leur site a également une valeur en termes de qualité paysagère, de possibilités d'implantations industrielles et d'aménagements de loisirs nautiques.

<sup>394</sup> Voir à cet égard MEILLERAND M.-C., *op. cit.*, p. 129. A partir de 1967, la notion de « ville nouvelle » devient un « archétype » en aménagement du territoire dont on n'hésite pas à reprendre les principes, les fondements pour aménager la banlieue. Cette façon d'associer d'autres aménagements (comme celui des banlieues) sous le vocable « ville nouvelle » en faisant référence uniquement à ses principes novateurs peut être une explication aux nombreuses hésitations dans son utilisation. Les documents administratifs usent de termes divers comme « ville satellite » (même s'il n'avait pas cette signification en 1962, il l'adopte à partir de 1964), « centre urbain nouveau », « ville nouvelle » tout en représentant la même réalité. Ces hésitations peuvent témoigner des difficultés à comprendre concrètement ce que ces termes signifient réellement en matière de forme urbaine. De plus, l'absence de moyens administratifs jusqu'en 1967 (Loi d'Orientation Foncière), n'aide pas les responsables de l'aménagement à imaginer concrètement leur réalisation.

<sup>395</sup> *Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon- Saint-Etienne – Grenoble*, pp. 92-94.

<sup>396</sup> Il est prévu qu'ils accueillent 500 000 habitants sur les 1 300 000 habitants nouveaux prévus dans la Région Urbaine de Lyon, alors que, dans le même temps, l'agglomération lyonnaise accueillerait 630 000 habitants.



Carte n°5 : La région lyonnaise structurée autour d'un triangle formé par Lyon et ses deux villes nouvelles : L'Isle d'Abeau et Meximieux-Ambérieu

Source : SDAM, 1970

Selon le SDAM, ces « centres urbains nouveaux » doivent permettre à la fois de « réanimer les régions rurales en perte de vitesse comme le Bas-Dauphiné et la Basse Plaine de l'Ain »<sup>397</sup> et de « compléter les possibilités de desserrement de l'agglomération lyonnaise en offrant des structures d'accueil différentes – complémentaires et non concurrentes – de celles déjà existantes sur l'axe fluvial »<sup>398</sup>. En plus de toutes considérations de géographie et d'économie générale, les centres urbains nouveaux se justifient dans le SDAM par « le fait que leur coût, là où ils ont été prévus, est compétitif par rapport à celui des opérations périphériques »<sup>399</sup> ; un argument relativisé et entaché

<sup>397</sup> Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon- Saint-Etienne – Grenoble, p. 92.

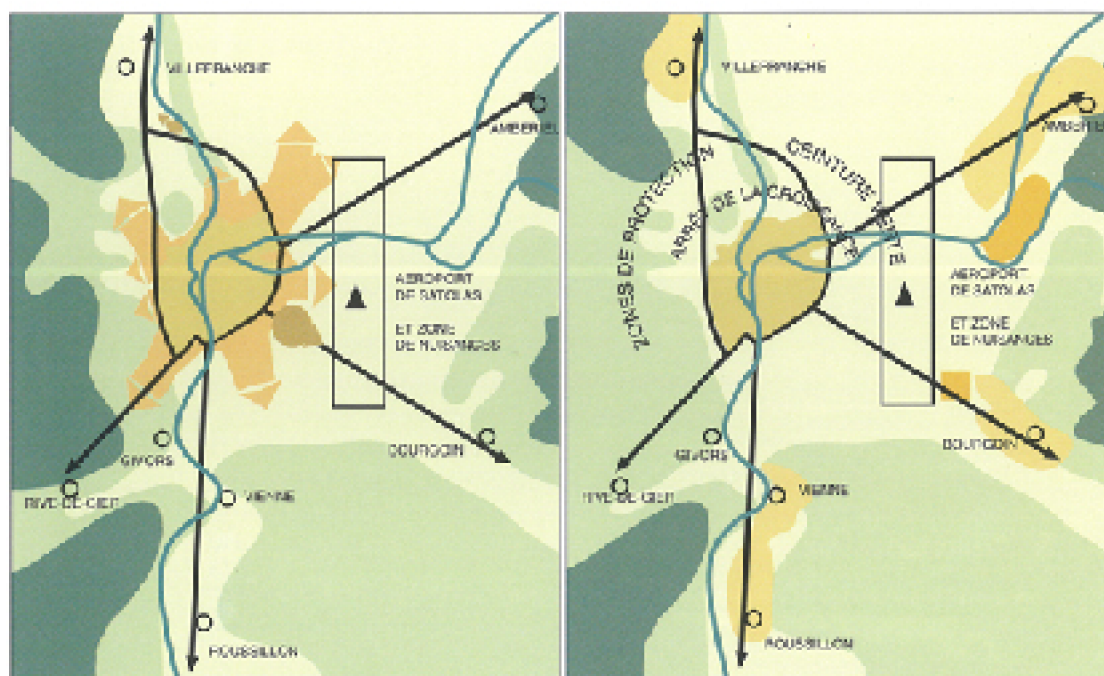
<sup>398</sup> Ibidem.

d'incertitude dans d'autres chapitres du schéma<sup>400</sup>.

Ce dernier présente par ailleurs quelques principes d'aménagement qui « doivent être respectés » par les SDAU qui seront mis en chantier à L'Isle d'Abeau et dans le Haut-Rhône<sup>401</sup> :

« Ces ensembles urbains nouveaux doivent avant tout avoir un centre, c'est-à-dire une zone où se rassemblent à la fois des fonctions commerciales de niveau supérieur à celui du quartier, des activités de bureau, des activités culturelles et de loisirs, certaines activités d'enseignement supérieur et de recherche ; une zone, aussi, où il est possible et agréable à l'ensemble de la population de venir flâner » ;

« Les quartiers d'habitation doivent être divers, de l'habitat concentré à l'habitat très dispersé, dans une proportion que les études locales détermineront en fonction des désirs présumés des populations, des sites, des possibilités de circulation, etc. » ;



Carte n°6 : L'alternative de développement de l'agglomération lyonnaise : un développement périphérique en tache d'huile ou la création de villes satellites, « centres d'équilibre »

Source : SDAM, 1970

**« Les activités doivent autant que possible être équilibrées. Les qualités des sites pour l'accueil d'industries ainsi que les objectifs de desserrement envisagés pour Lyon favoriseront l'implantation d'établissements industriels. Par ailleurs,**

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 218.

<sup>400</sup> Voir chapitre VIII-4. (p. 217 du SDAM).

<sup>401</sup> *Ibidem*, p. 94.

***l'attraction d'activités tertiaires – commerces et services – est aussi nécessaire, pour offrir à la population résidente des équipements suffisants et pour fournir des emplois notamment à une population féminine en âge d'activité ».***

En définitive, la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau doit faire l'objet d'une planification complète et d'un début de réalisation dès le VI<sup>e</sup> plan pour « répondre aux besoins qui vont se manifester massivement sur l'axe Lyon-Bourgoin, tandis que l'ensemble urbain Meximieux-Ambérieu ne sera d'abord qu'un accompagnement des implantations industrielles probables à Loyettes dans le proche avenir »<sup>402</sup>.

Le SDAM est approuvé le 26 mai 1970 par le Conseil Interministériel pour l'Aménagement du Territoire (CIAT), puis présenté au Conseil des Ministres le 10 juin 1970. Ce schéma a la valeur d'une Directive Nationale d'Aménagement du Territoire. Elle s'impose donc aux autorités ayant la responsabilité de l'aménagement et de l'équipement du territoire. En particulier les préfets doivent veiller à ce que les SDAU mis en chantier après le vote de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 respectent les grandes options du SDAM.

Ce schéma constitue à la fois une sorte de *charte* pour les actions d'aménagement et d'équipement des pouvoirs publics et des investisseurs privés, et un *dossier de référence* pour les études plus détaillées conduisant à des documents d'urbanisme ayant force juridique. Aussi peut-on lire dans un rapport du Préfet de région adressé au conseil régional Rhône-Alpes : « il n'est pas possible d'apprécier le choix de créer une ville nouvelle à L'Isle d'Abeau, d'étudier l'évolution passée et présente de celle-ci, de remettre en cause certaines ambitions ou certains moyens de mise en œuvre de la Ville Nouvelle, sans resituer, point par point, le développement de la Ville Nouvelle par rapport à celui de la Région Urbaine de Lyon tout entière »<sup>403</sup>.

### **4.1.3. Le dossier « Propositions » de la MEAVN : le Livre blanc du SDAU de la ville nouvelle, 1970-1971**

---

La publication de ce *Livre blanc*<sup>404</sup> en mars 1970 indique bien que ce document a été élaboré simultanément avec le Schéma de l'OREAM, en appliquant scrupuleusement ses principes. Dans la hiérarchie des documents, on sait que le SDAU se situe à l'aval du SDAM, mais à l'amont des Plans d'Occupation des Sols (POS) commandés par la même Loi Foncière de 1967. Ainsi, on peut imaginer que par un processus de conformité descendante, l'ensemble des documents d'urbanisme sont « verrouillés » par le SDAM qui est chargé de faire appliquer les conceptions de l'Etat en matière d'aménagement.

<sup>402</sup> Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon- Saint-Etienne – Grenoble, p. 198.

<sup>403</sup> Rapport du Préfet de Région. Les perspectives de développement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau – Session extraordinaire du Conseil Régional, 28 novembre 1977 –, Région Rhône-Alpes – Etablissement Public Régional, novembre 1977, p. 20.

<sup>404</sup> Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau, *Propositions. L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle*, Ministère de l'Equipement et du Logement, février 1970, 44 p. + cartes.

Cette adéquation a été respectée si on en juge d'après les propositions du *Livre blanc* du SDAU. Le premier chapitre se réfère en effet explicitement au schéma de l'OREAM en rappelant les objectifs que ce dernier assigne à la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Par ailleurs, dans le cas de la ville nouvelle, la filiation a été renforcée par le fait qu'au moins une partie de l'équipe de l'OREAM a rejoint en 1969 la Mission d'Etudes et d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (MEAVN) chargée de rédiger le *Livre blanc*. Il s'agit notamment de l'architecte-urbaniste principal de l'OREAM, C. Vignaud, et du géographe, M. Rivoire ; la rédaction du Livre blanc étant encadrée par le Service Régional de l'Equipement.

L'examen des *propositions* du Livre blanc montre qu'il s'agit d'une adaptation des objectifs du SDAM à l'échelle réduite de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, en leur donnant la précision nécessaire. En particulier, il « endosse » l'hypothèse que 500 000 habitants seraient localisés dans les deux villes nouvelles - L'Isle d'Abeau et la Vallée de l'Ain<sup>405</sup> - et qu'il serait créé 1 800 logements par an<sup>406</sup> et 8 500 emplois d'ici 1975<sup>407</sup>. Surtout, le *Livre blanc* définit de façon plus précise les objectifs et le rôle de L'Isle d'Abeau selon les perspectives de l'OREAM. Les objectifs qui lui sont assignés peuvent être résumés comme suit<sup>408</sup> :

### 4.1.3.1. Les objectifs du Livre blanc pour la ville nouvelle

- organiser l'utilisation du couloir Rhodanien en évitant sa saturation par la poussée à l'Est de l'agglomération lyonnaise ;
- compléter l'armature urbaine de la région en renforçant les axes Lyon-Grenoble, Lyon-Chambéry-Annecy-Italie, et en facilitant ainsi une meilleure intégration de la région ;
- animer et organiser le Bas-Dauphiné, région en développement mais satellisée et privée de centre urbain de taille suffisante ;
- au niveau du développement de l'aire urbaine lyonnaise :
  - éviter l'engorgement des liaisons entre l'aéroport de Satolas et Lyon en faisant résider les actifs de l'aérodrome à l'Est de celui-ci ;
  - accueillir des activités industrielles ;
  - faciliter le développement à Lyon d'un centre métropolitain en évitant la création d'une zone urbaine diffuse faisant écran entre ce centre et la région desservie ;
  - préserver la possibilité d'une urbanisation périphérique basée sur le métro en

<sup>405</sup> *Propositions. L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle, op. cit.*, p. 4.

<sup>406</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>407</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 5 et 43.

offrant une « solution relais » en attendant que le réseau sorte de la zone construite ;

- élargir la gamme de variété des logements offerts en permettant en particulier un développement de l'habitat individuel ;
- utiliser un maximum la rente de situation créée par les infrastructures lourdes : autoroute A 43, voie ferrée Lyon-Grenoble / Lyon Chambéry, aéroport de Satolas ;
- être une opération pilote d'urbanisme : site de qualité, varié, vaste, se prêtant au développement des loisirs, encore très peu occupé.

Nous remarquons ici que la MEAVN tend à extrapoler les objectifs présentés en filigrane dans le SDAM. Définis de façon très vague, ils tiennent plus de l'incantation et peuvent à ce titre faire l'objet de plusieurs interprétations parfois même divergentes. Cela permet à la MEAVN non seulement de préserver un « champ des possibles » très large pour mener les premières actions opérationnelles mais aussi de favoriser le consensus et de neutraliser les conflits.

En conséquence, la Mission d'étude propose « sans ouvrir un débat aux développements illimités, les buts suivants »<sup>409</sup> :

- favoriser le développement d'un appareil de production, créant les richesses nécessaires ;
- accroître la liberté de choix et par conséquent les mobilités résidentielles et professionnelles étroitement dépendantes ;
- lutter contre la ségrégation sociale ;
- organiser la vie sociale autour des centres urbains, accessibles à tous ;
- faciliter et réduire les déplacements quotidiens ;
- satisfaire les besoins de loisirs dont la croissance va être extrêmement rapide dans le futur et qui nécessiteront de très vastes surfaces facilement accessibles de l'habitat ;
- diminuer les agressions dues à la ville (bruit, nuisances diverses...).

Par ailleurs, conformément à la circulaire du 4 décembre 1969<sup>410</sup>, le *Livre blanc* satisfait à l'exercice qui consiste à présenter « ne serait-ce qu'en esquisse, les diverses hypothèses et options d'aménagement qui seront soumises au choix des responsables ». Du fait des reliefs, de la nature des sols et des densités envisagées, quatre scénarii de développement ont été esquissés. Il est intéressant de noter que chaque hypothèse du Livre blanc n'excède pas 150 000 habitants alors qu'il « endosse » en introduction l'accueil de 500 000 habitants répartis entre L'Isle d'Abeau et Meximieux-Ambérieu. On constate en réalité que les propositions d'actions retenues<sup>411</sup> découlent moins d'une

<sup>409</sup> Propositions. *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle*, p. 2.

<sup>410</sup> relative à l'application des articles 11 et 12 du code de l'urbanisme et de l'habitation, et du décret n°69-651 du 28 mai 1969 relatifs aux SDAU et aux schémas de secteur.

volonté de « maîtriser et d'organiser la croissance de l'agglomération lyonnaise » ou de construire « une opération pilote d'urbanisme », que de rentabiliser financièrement l'opération *ville nouvelle*<sup>412</sup>.

La conclusion du *Livre blanc* est d'ailleurs révélatrice : « Ville souhaitable au niveau de l'aménagement du territoire. Ville possible dans une économie de marché. L'Isle d'Abeau aspirera à être une Ville Nouvelle. Dans tout ce document, la qualité de l'urbanisme, le mode de vie qui en découlera, pourtant finalités premières d'une telle opération, n'ont pas été pris en compte. L'essentiel sera donc obtenu par surcroît »<sup>413</sup>. Dans ces conditions, le choix de tel ou tel projet n'engageait pas l'avenir de manière décisive.

### 4.1.3.2. Les hypothèses d'aménagement présentés par le Livre blanc pour la ville nouvelle

Sur le plan de l'urbanisme, les quatre hypothèses d'aménagement présentées dans le *Livre blanc* répondent seulement à des conceptions différentes de l'utilisation des reliefs, des surfaces, de la densité d'habitation et du mode de vie à l'intérieur de la ville nouvelle. Les principaux axes de communication avec la région urbaine de Lyon et le territoire national, l'aménagement des plans d'eau et surtout l'emplacement et la taille des zones industrielles sont les seuls invariants ; ceci confirme la thèse selon laquelle les projets sont avant tout au service du redéploiement économique des entreprises de l'agglomération lyonnaise en leur donnant un site aménagé, des superficies considérables et un environnement urbain agréable.

#### 1. LE PROJET DE LA VILLE DU PLATEAU SUD OU « PARTI SUD »

Situé sur une unité de relief homogène, ce projet ne devait pas être traversé par les grands axes de circulation. En contrepartie, la capacité en habitants est limitée (130 000). Au Nord, la plaine est occupée par les zones industrielles et les terres agricoles ; au Sud, le projet est limité par le périmètre de la ZAD. Deux voies situées au Nord et au Sud et reliées par les voies secondaires qui délimitent les unités de voisinage, permettent d'accéder à partir de l'ensemble des points de la ville aux grands axes de circulation extérieurs et aux zones industrielles. L'urbanisation est prévue de manière continue

<sup>411</sup> *Propositions. L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle*, Chapitre 6, pp.41-44.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 41. Pour la MEAVN, je cite, « Il n'a pas paru possible d'attendre la présentation des documents d'urbanisme pour les raisons suivantes : les modalités de construction et d'exploitation de l'autoroute A 43 vont être arrêtées. Il faut qu'elles tiennent compte de la ville nouvelle ; la cession partielle de l'aéroport de Bron a été envisagée. Or, c'est une opération contradictoire avec le lancement de L'Isle d'Abeau ; la poussée industrielle est vive, les zones en cours sont presque pleines ; il faut de toute façon lancer une nouvelle opération de zone industrielle dans l'Est afin de pouvoir mettre un peu d'ordre dans la poussée anarchique actuelle et répondre à une démarche non satisfaite ; un promoteur est prêt à réaliser la première opération ; les promoteurs d'opérations immobilières sont favorables au projet mais hésitent encore à s'engager faute de certitude ; malgré la ZAD, le marché foncier se dégrade et quelle que soit la rigueur avec laquelle la loi sera appliquée, nous assisterons à une hausse inéluctable ».

<sup>413</sup> *Propositions. L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle*, p. 42.



depuis l'étang de Fallavier jusqu'à Saint-Alban-de-Roche. D'Est en Ouest, une bande de verdure de 400 à 500 mètres de large sépare deux bandes urbanisées. La ville est divisée en trois arrondissements de 40 000 habitants dotés chacun d'un centre. Chaque arrondissement est découpé en unités de voisinage de 30 à 60 hectares équipés des services quotidiens. Ce type de ville est assez dense puisque 60% des habitants vivent en habitat collectif (55 logements/hectare) et 40% en habitat individuel dense (25 logements/hectare). Malgré ces chiffres, le coefficient d'occupation des sols global n'est que de 0,14 à cause des surfaces occupées par les espaces verts.

### **2. LE PROJET DE LA VILLE DU LAC**

Les zones résidentielles sont regroupées au Nord du couloir de circulation, autour du futur lac, compris non seulement comme atout paysager, mais également comme complexe de loisirs et de tourisme nautique justifiant la réalisation d'un quartier semi-lacustre de type *Marina*. Sur les 140 000 habitants prévus, 65 000 sont logés en habitat collectif à forte densité sur L'Isle d'Abeau et les coteaux de Saint-Marcel-Bel-Accueil ; 25 000 en habitat individuel dense à proximité du lac ; 25 000 sur le sommet des plateaux et 20 000 autour de l'étang de Charamel (commune de Frontonas) avec des densités variables. Une trame verte sépare l'urbanisation des premiers reliefs de celle des parties supérieures. Comme précédemment, la plaine est occupée par les activités industrielles dans les parties où le sol assure une portance suffisante, les autres secteurs sont laissés à l'agriculture. Divers facteurs ont rendu ce projet peu réalisable. Le premier, le plus déterminant, portait sur la nécessité de réaliser rapidement le lac, ce qui supposait un effort financier très important qui aurait pu grever les premiers budgets de la ville nouvelle. Par ailleurs, de nombreux doutes subsistaient quant à la faisabilité du lac (risques d'envasement et d'eutrophisation), qui aurait de surcroît amputé la ville nouvelle des meilleures terres agricoles. Le second concernait l'éloignement de la ville par rapport au principal secteur d'activités, Chesnes, implanté à proximité de l'aéroport de Satolas, sur la commune de Saint-Quentin-Fallavier. Le troisième était davantage d'ordre urbanistique dans la mesure où la ville était coincée entre le lac et des collines accidentées, ce qui aurait provoqué des problèmes de circulation. Enfin, la densité des constructions était peu compatible avec l'image d'une « ville à la campagne ».

### **3. LE PROJET DE LA VILLE DES TROIS PLATEAUX OU PARTI REGROUPÉ**

Il s'agit d'une ville assez dense dans un « parti regroupé » afin de réduire la dimension, le coût et les difficultés d'aménagement et de communications. Au milieu, L'Isle d'Abeau constitue un centre dense de 40 000 habitants et disposant de tous les équipements lourds. A l'Ouest de ce centre, un habitat collectif est prévu tandis que l'Est reçoit une affectation à caractère résidentiel, de moindre densité. Sur les plateaux Nord et Sud, l'urbanisation se fait sous forme d'unités de voisinage comptant chacune 40 000 habitants. La population totale atteindrait 120 000 habitants avec autant de logements collectifs que de logements individuels pour une densité moyenne de vingt logements à l'hectare sur les plateaux. Si on augmentait le nombre de logements individuels, la population totale tomberait à 105 000 habitants, mais par un accroissement de la densité, elle pourrait avoisiner 170 000 habitants.

**Schémas n°1 à 4 : Les hypothèses d'aménagement de la ville nouvelle d'après la MEAVN**



*Schéma n°1 : Le projet de la ville du Plateau Sud ou « Parti Sud »*



*Schéma n°2 : Le projet de la ville du lac*



Schéma n°3 : Le projet de la ville des trois plateaux ou parti regroupé

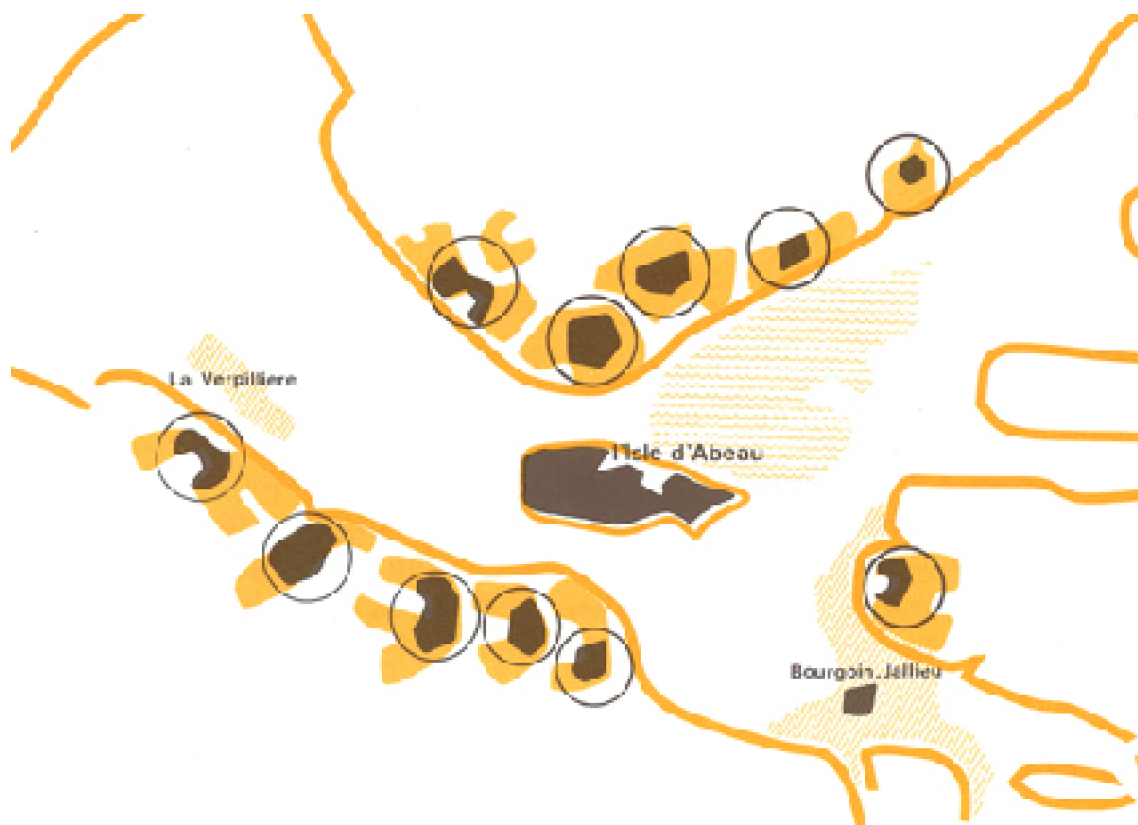


Schéma n°4 : Le projet de la ville polynucléaire ou parti éclaté

#### **4. LE PROJET DE LA VILLE POLYNUCLÉAIRE OU PARTI ÉCLATÉ**

Ce projet aspire à utiliser toutes les potentialités du site « sans s'attacher à une conception traditionnelle de la ville »<sup>414</sup>. L'habitat dense est concentré sur la commune de L'Isle d'Abeau qui compte 60 000 habitants et tous les équipements principaux. Au contraire, sur les plateaux Sud et Nord, un habitat diffus, regroupé en cinq unités, est disposé au contact même de la nature. Ces unités sont hiérarchisées tant au regard de leur type de construction (habitat collectif, intermédiaire ou individuel) qu'à celui de leurs fonctions (« bourgade », « village » ou « hameau »). En bas des reliefs, deux *parkways* rabattent la circulation en direction de L'Isle d'Abeau, tandis que l'autoroute permet un accès rapide à toutes ses parties. Le projet éclaté présente une capacité globale de 130 000 à 200 000 habitants, avec une proportion de 50% de logements individuels. Il permet une stratégie de développement souple fondée d'abord sur un démarrage de la zone industrielle de Saint-Quentin-Fallavier, secteur le plus proche de Lyon et de Satolas, et l'implantation des premiers quartiers le plus près de Saint-Quentin-Fallavier sur les plateaux Sud au niveau des étangs de Fallavier et de Saint-Bonnet, ou sur les plateaux Nord, autour de l'étang de Charamel.

L'hypothèse du parti éclaté, écrivait C. Vignaud, « était incontestablement la mieux

<sup>414</sup> Propositions. *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle*, p. 30.

adaptée à la singularité du *grand site* et la plus apte à offrir un mode de vie nouveau tout en se prêtant à une réalisation souple. A son propos, on serait tenté d'abandonner le « vocable » ville nouvelle qui évoque déjà une tradition, et de se référer plutôt à la notion d'une région urbaine intégrée dans un milieu rural dont on voudrait qu'elle offre à ses habitants les charmes de la ville et ceux de la campagne, sans les inconvénients »<sup>415</sup>.

Le choix de la version maximaliste qui occupe toute l'étendue du site s'explique, au-delà des considérations énoncées ouvertement, par la volonté de garder la maîtrise sur le plus d'espace possible. Dans le même temps, cette option coupe court à toute tentative de restreindre la Zone d'Aménagement Différé (ZAD) telle qu'elle est définie par l'OREAM, et ce bien avant qu'un projet véritable ne soit arrêté.

Le *Livre blanc* insiste par ailleurs sur les dispositions volontaristes à adopter en matière de programmation des équipements de transport, d'espaces verts, de contrôle des affectations foncières. Concernant cette dernière disposition, l'objectif fixé par l'Etat en 1970<sup>416</sup> est l'acquisition de 3 000 hectares, comprenant le futur centre urbain, les sites essentiels de la ville et les zones de raccordement aux grandes infrastructures où une poussée spéculative risque de se manifester. Parallèlement, le marché foncier doit être « dégelé », ce qui n'est possible que par une première Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Conformément aux procédures nationales, le *Livre blanc* distingue par ailleurs deux étapes pour la réalisation de ses objectifs : une étape intermédiaire en 1985 et une étape finale en l'an 2000.

Enfin, il faut signaler que le *Livre blanc*, officiellement approuvé par le Gouvernement lors du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 26 mai 1970, a pour but essentiel d'obtenir les premières décisions permettant à la fois de confirmer la création de la ville nouvelle et d'engager les premières actions d'aménagement ; le tout sans attendre l'achèvement du SDAU de la ville nouvelle. Dans cette optique, le *Livre blanc* définit une première esquisse du programme d'actions susceptible d'être réalisé au VI<sup>e</sup> Plan. Il propose :

- la réalisation d'un programme de constructions de 6 500 logements au cours du VI<sup>e</sup> Plan dans le cadre d'un objectif fixé à 25 000 logements d'ici 1985 (la ville nouvelle comptera 120 000 habitants en 1985 et pourra atteindre 200 000 habitants en 2000) ;
- l'acquisition des terrains du futur centre urbain, des zones d'activités et de ceux nécessaires aux équipements publics en lançant les premières DUP compte tenu de la structure du parcellaire ;
- l'engagement d'une première zone industrielle, dont les premiers crédits sont déjà réservés en 1970. Pour favoriser le lancement de cette opération, les premières tranches seront classées en zone III - aides au développement industriel – tandis que la totalité du périmètre « ville nouvelle » sera classée en zone II - aide à la décentralisation tertiaire - ;

<sup>415</sup> ROSSI R., VIGNAUD C., « Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau », *Urbanisme*, n°114, mai 1969, p. 40.

<sup>416</sup> Note émanant du Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet du Rhône, au Ministre de l'Equipement et du Logement, 27 mars 1970 (Archives de l'EPIDA).

- la réalisation d'un programme d'équipement de télécommunications ;
- la mise en place de l'organisme de réalisation, l'établissement public d'aménagement.

## 4.2. La conception du SDAU de la ville nouvelle

Nous analysons dans un premier temps les objectifs formulés dans le SDAU tel qu'il a été publié en décembre 1975 et approuvé par décret interministériel le 10 mars 1978. Nous rappelons ici que ce n'est pas en termes de vérification ou de critique des objectifs du SDAU, ni en le relativisant au regard de son contexte politique et social, que nous engageons notre propre analyse. Il n'est pas non plus question de refaire un historique exhaustif du choix des objectifs<sup>417</sup>, mais plutôt de nous situer au-delà des thèmes des enjeux et d'explorer les cadres de référence qui structurent la pensée se rapportant à ces thèmes. Dans cette perspective, nous abordons notamment la façon dont ces thèmes sont liés entre eux dans un mode d'action qui acte des choix de développement et des orientations fondamentales pour la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau. Cela signifie, en terme de recherche, qu'il faut identifier les « discours sur les politiques » qui sous-tendent le contenu du SDAU et leurs origines<sup>418</sup>. Cette démarche implique que l'on s'intéresse à la fois aux récits, aux métaphores et aux images utilisées, à leurs caractéristiques socio-spatiales, au sens qu'ils véhiculent et à leur pouvoir de régulation et de distribution des ressources. Il s'agit notamment de montrer au service de quelles stratégies de territorialisation ils sont requis<sup>419</sup>.

Nous abordons dans un second temps la question de la *dynamique institutionnelle* de l'élaboration du SDAU (i.e. les éléments opératoires, organisationnels et procéduraux). Quels sont les acteurs impliqués ? Quelles sont leurs relations ? A quelles arènes institutionnelles participent-ils ? Il s'agit également d'analyser leur organisation, leurs pratiques, les instruments et les moyens d'action qu'ils mobilisent ou non, et de qualifier leurs interactions.

### 4.2.1. Les objectifs du SDAU : le résultat d'une logique de substitution

---

<sup>417</sup> Voir à cet égard BERNARD H. (1977), *op. cit.*, 182 p. ; BEDARIDA M. (2002), *op. cit.*, 125 p. ; MEILLERAND M.-C., « La genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise, in VADELORGE L. (2004), *op. cit.*, pp. 115-130. ; BELMESSOUS F., « La fabrication de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : une aventure réaliste ? », in CHALAS Y. (dir.), *op. cit.*, pp. 21-43 ; CROZAT B., DENOYER P., GILBERT F., LACOUR S., RABILLOUD S. (2004), *op. cit.*, 112 p.

<sup>418</sup> Un discours sur les politiques est composé d'un ensemble lié de concepts, d'arguments, de « théories » et de métaphores qui donnent du sens et de la cohérence à ces politiques. Voir notamment HAJER M., *The Politics of Environmental Discourse : Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

<sup>419</sup> La « ville verte » et la « ville à la campagne » sont des exemples classiques de récits et d'images spatiales anciens et puissants.

L'adéquation entre le SDAU de la ville nouvelle, le *Livre blanc* et le schéma de l'OREAM a été respectée si on en juge d'après les objectifs retenus ( voir tableau page suivante ). Le SDAU constitue en effet la suite logique de ces schémas, en appliquant scrupuleusement leurs principes en matière d'organisation spatiale et de stratégie d'aménagement. D'une certaine manière, il est une synthèse de tous les travaux et analyses réalisés pour l'élaboration du SDAM et du *Livre blanc*.

Il respecte par ailleurs les documents officiels précisant la « doctrine » de la Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme (DAFU) sur l'établissement et la présentation des SDAU <sup>420</sup> . Il comprend tout d'abord un rapport de présentation explicitant notamment les objectifs fondamentaux en fonction de trois critères principaux : les perspectives de développement économique et démographique, l'équilibre entre le développement urbain et l'environnement rural (et dans le cas présent, l'intégration de l'urbanisation existante), et l'utilisation optimale des grands équipements existants ou prévus. Trois schémas décrivent ensuite la stratégie d'aménagement retenue : le premier, *le schéma de l'état actuel*, présente la situation existante ; le second, *le schéma d'ensemble à long terme*, projette l'image de « l'aire d'aménagement à l'horizon terminal choisi » <sup>421</sup> ; le troisième explicite la première phase de réalisation à l'horizon 1980-1985. Nous verrons notamment que l'imprécision de l'échelle cartographique (le 1/50 000) autorise quelques marges de manœuvre qui seront sciemment exploitées par les aménageurs. Enfin, des schémas annexes permettent de localiser les différents équipements primaires structurants : transport, eau, assainissement. L'ensemble de ces documents graphiques font apparaître : la destination générale des sols ; les zones d'extension des agglomérations ainsi que les secteurs de restructuration et de rénovation ; les principaux espaces libres ou boisés à maintenir ou à créer ; les principaux sites urbains ou naturels à protéger ; la localisation des principales activités et des équipements publics ou d'intérêt général les plus importants ; l'organisation générale de la circulation et des transports avec le tracé des principales infrastructures de voirie et, le cas échéant, de moyens de transport en site propre ; les éléments essentiels des réseaux d'eau et d'assainissement ainsi que du système d'élimination des déchets.

**Tableau synoptique des objectifs du SDAM Lyon – Saint-Etienne - Grenoble, du *Livre Blanc* et du SDAU de la ville nouvelle**

<sup>420</sup> Il s'agit de la circulaire du 4 décembre 1969 et du 11 mai 1971, et des instructions sur la présentation du dossier de janvier 1971.

<sup>421</sup> Circulaire du 4 décembre 1969.

SDAM	Livre Blanc	SDAU
<p><i>L'objectif général</i> est de permettre l'épanouissement de l'homme. Pour cela il s'agit de : favoriser le développement d'un appareil de production, créant les richesses nécessaires ; accroître la liberté de choix et par conséquent les mobilités résidentielles et professionnelles étroitement dépendantes ; lutter contre la ségrégation sociale ; organiser la vie sociale autour des centres urbains, accessibles à tous ; faciliter et réduire les déplacements quotidiens ; satisfaire les besoins de loisirs dont la croissance va être extrêmement rapide dans le futur et qui nécessiteront de très vastes surfaces facilement accessibles de l'habitat ; diminuer les agressions dues à la ville (bruit, nuisances diverses...).</p> <p><i>L'objectif national</i> est de créer une métropole Lyon – Saint-Etienne – Grenoble. Dans cette perspective, la ville nouvelle doit permettre de : compléter les possibilités de desserrement de l'agglomération lyonnaise en offrant des structures d'accueil du développement résidentiel et industriel variées ; organiser le couloir Rhône-Saône élargi pour en faire un grand axe européen ; réanimer des régions rurales en perte de vitesse comme le Bas-Dauphiné, où un</p>	<p>Le <i>Livre blanc</i> assigne à la ville nouvelle de : compléter l'armature urbaine de la région Rhône-Alpes en renforçant les axes Lyon-Grenoble, Lyon-Chambéry-Annecy-Italie, et en facilitant ainsi une meilleure intégration de la région ; organiser l'utilisation du couloir Rhodanien en évitant sa saturation par la poussée à l'Est de l'agglomération lyonnaise ; animer et organiser le Bas-Dauphiné, région en développement mais satellisée et privée de centre urbain de taille suffisante ; utiliser au maximum la rente de situation créée par les infrastructures lourdes : autoroute A 43, voie ferrée Lyon-Grenoble / Lyon Chambéry, aéroport de Satolas ; être une opération pilote d'urbanisme : site de qualité, varié, vaste, se prêtant au développement des loisirs ; Au niveau du développement de l'aire urbaine lyonnaise, la ville nouvelle doit : faciliter le développement à Lyon d'un centre métropolitain en évitant la création d'une zone urbaine diffuse faisant écran entre ce centre et la région desservie ; éviter l'engorgement des liaisons entre l'aéroport de Satolas et Lyon en faisant résider les actifs de l'aérodrome à l'Est de celui-ci ; accueillir des activités industrielles ; préserver la possibilité d'une urbanisation périphérique basée sur le</p>	<p>Le SDAU décline trois objectifs majeurs : « L'Isle d'Abeau, pôle de fixation de la croissance lyonnaise ». La ville nouvelle devra pour cela : accueillir des activités secondaires (provenant du desserrement lyonnais ou de nouvelles implantations), et tertiaires ne nécessitant pas de réservations spécifiques au SDAU ; offrir des espaces abondants, bien équipés, très accessibles par tous les moyens de communications ; rechercher l'équilibre habitat/emplois ; être une « ville verte », comportant un fort pourcentage de maisons individuelles ; être une « ville à la campagne » ; jouer un rôle spécifique au niveau des loisirs avec la création d'un grand lac et d'une base de loisirs. « L'Isle d'Abeau, pôle structurant régional ». Il faudra pour cela : implanter des activités variées, principalement du secteur tertiaire (stockage et commerce de gros en rapport ou non avec Satolas, Recherche en liaison avec les industries et universités), et équiper les zones d'activités des moyens de télécommunications et de traitement de l'information modernes privilégier l'accessibilité par des accès routiers et ferrés rapides et soigner les liaisons avec Satolas ; réaliser la « ville verte ». En terme d'objectif</p>



<p>rééquilibrage de l'emploi est nécessaire ; Les principes d'aménagement de la ville nouvelle s'articulent autour de : la création d'un véritable centre, i.e. une zone où se rassemblent à la fois des fonctions commerciales de niveau supérieur à celui du quartier, des activités de bureau, des activités culturelles et de loisirs, certaines activités d'enseignement supérieur et de loisirs ; la diversité des quartiers d'habitation (formes urbaines et architecturales ; individuels/collectifs ; propriétaires/locataires ; social/privé) ; l'équilibre des activités (activités industrielles et tertiaires) ;</p>	<p>métro en offrant une « solution relais » en attendant que le réseau sorte de la zone construite ; élargir la gamme de variété des logements offerts en permettant en particulier un développement de l'habitat individuel ;</p>	<p>démographique, accueillir jusqu'à 250.000 habitants. « La ville nouvelle, pôle d'innovation » Il faut pour cela : dégager un profil de « ville verte » et rechercher à la fois un « nouveau contrat » entre la ville et la campagne et un nouvel équilibre écologique. Les principes d'aménagement de la ville nouvelle s'articulent autour de : densités faibles (logements en maisons individuelles ou en petits collectifs) ; une structuration de la ville en petites unités ; de points de « concentration urbaine » plus forte ; une organisation générale et un système de télécommunications et télédistribution permettant de pallier l'éclatement du tissu urbain</p>
---	--	--

#### 4.2.1.1. Une déclinaison des objectifs définis par l'OREAM

L'examen des objectifs majeurs du SDAU de la ville nouvelle <sup>422</sup> montre qu'il s'agit des objectifs qui ont été formulés par l'OREAM dans le SDAM. Ces derniers sont d'une certaine manière complètement substitués par le SDAU.

##### 1. « L'ISLE D'ABEAU, PÔLE DE FIXATION DE LA CROISSANCE LYONNAISE »

Le SDAU « endosse » ici l'hypothèse que l'agglomération lyonnaise passera de 1 200 000 à 1 800 000 habitants. Dans le même temps, il réaffirme que les « pôles satellites » en accueilleront 700 000 dont 500 000 répartis entre L'Isle d'Abeau et l'aire du SDAU du Haut-Rhône. Pour fixer la croissance lyonnaise, le SDAU propose de rechercher l'équilibre habitat/emplois dès la phase de démarrage de la ville nouvelle et de créer tous les équipements collectifs correspondant à la taille de l'agglomération. Il doit également offrir « les meilleures jonctions entre le réseau de voies propres à la Ville Nouvelle et les infrastructures de liaisons en Lyon, Satolas et le « Haut Rhône » (Zone Industrielle de

<sup>422</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, L'Isle d'Abeau, EPIDA, Rapport de présentation, décembre 1975, approuvé par décret interministériel du 10 mars 1978, pp. 11-24.

Loyettes) ; ceci tant pour les voitures individuelles que pour les transports en commun »<sup>423</sup>.

Quant aux activités résultant de ce premier objectif, le SDAU propose qu'elles soient surtout secondaires (industries légères ou moyennes). Pour les attirer, la ville nouvelle doit offrir « des espaces abondants (réserves pour extension), bien équipés, très accessibles par tous les moyens de communications et, au moins dans la phase de démarrage, localisés le plus à l'Ouest possible dans le site [...] ceci pour attirer aussi les activités induites par l'aéroport »<sup>424</sup>.

Enfin, pour fixer les nouveaux habitants, L'Isle d'Abeau doit être à la fois « une ville verte, comportant un fort pourcentage de maisons individuelles »<sup>425</sup> et une « ville à la campagne »<sup>426</sup>. Au niveau des loisirs, l'hypothèse de la création d'un « grand lac », déjà explicitée dans le *Livre blanc*, doit également contribuer à attirer les habitants.

## **2. « L'ISLE D'ABEAU, PÔLE STRUCTURANT RÉGIONAL »**

Selon le SDAM, la constitution d'une véritable métropole d'équilibre nécessite une intégration poussée des différentes fonctions de Lyon, Saint-Etienne et Grenoble. Située au centre de gravité de la région Rhône-Alpes, la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau doit faciliter une meilleure intégration de la région. Une telle situation se traduit notamment par « des implantations d'activités variées, principalement du secteur tertiaire : stockage et commerce de gros en rapport ou non avec Satolas ; recherche en liaison avec les industries et universités, non seulement de la région, mais aussi, par l'aéroport, de l'Europe ou du monde »<sup>427</sup>. Cette possibilité d'attirer des activités tertiaires est également renforcée par la spécificité donnée à L'Isle d'Abeau dans les domaines de l'informatique et des télécommunications. Pôle structurant régional sur l'axe Lyon-Grenoble, la ville nouvelle doit par ailleurs être desservie par le TGV.

## **3. « LA VILLE NOUVELLE, PÔLE D'INNOVATION »**

Cette innovation se traduit plus particulièrement dans deux domaines : la ville nouvelle doit être une opération pilote en matière d'aménagement et d'urbanisme ; elle doit ensuite utiliser massivement et systématiquement différentes techniques comme l'informatique et la télédistribution. La ville nouvelle a tout d'abord pour objectif d'organiser la croissance de la zone selon une « structure discontinue polynucléaire » qui doit permettre de conserver les avantages de la concentration (marché de l'emploi, niveau des services) ainsi que la proximité du milieu naturel et des facilités de liaison en sélectionnant les

<sup>423</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit., p. 12.

<sup>424</sup> Ibidem, p. 13.

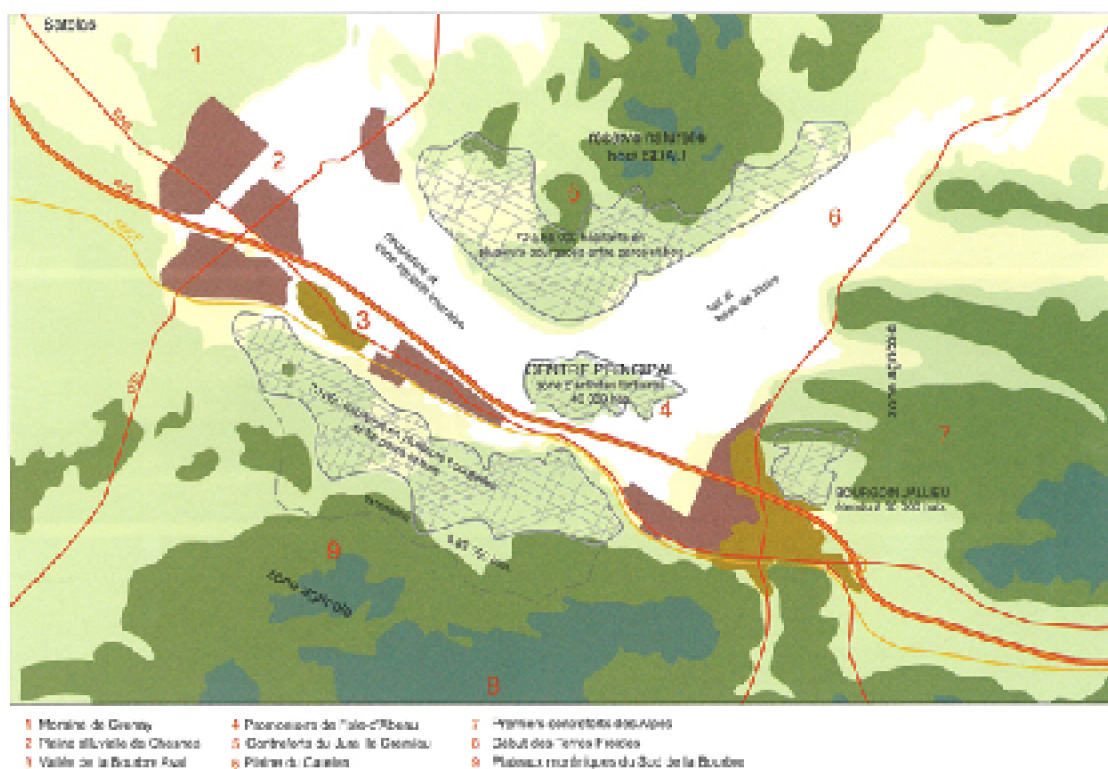
<sup>425</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>426</sup> Ibidem.

<sup>427</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit., p. 18.

déplacements. C'est ainsi que SDAU propose de rechercher un « nouveau contrat entre la ville et la campagne »<sup>428</sup>. Pour cela, la structure urbaine retenue comporte trois niveaux caractérisés par leurs centres (voir carte n°7 et schéma n°5 page suivante) :

- 1<sup>er</sup> niveau : le quartier (8 à 15 000 habitants) groupé autour de son centre de proximité, accessible à pied, où l'on trouve le commerce quotidien, l'école, le collège, les gymnases...
- 2<sup>ème</sup> niveau : un ensemble de quartiers situés sur la même grande unité de relief, c'est-à-dire d'abord le Plateau Nord et le Plateau Sud.



Carte n°7 : La ville nouvelle : une structure urbaine hiérarchisée

Source : SDAU de L'Isle d'Abeau, 1978

<sup>428</sup> Ibidem, p. 23.

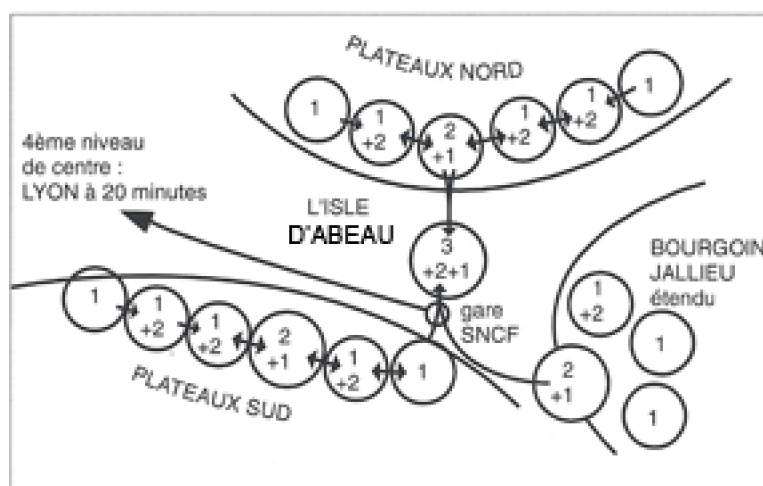


Schéma n°5 : Le principe des niveaux de centralité

Source : SDAU de L'Isle d'Abeau, 1978

On atteint dans ce deuxième niveau 70 à 85 000 habitants. Tous sont desservis par un centre secondaire où l'on trouve le lycée et les équipements qui n'apparaissent pas au premier niveau, mais ne justifient pas le recours au centre principal (3<sup>ème</sup> niveau). Le centre de Saint-Bonnet sur Villefontaine cumule les fonctions de centre secondaire pour tous les habitants du plateau Sud et de centre de proximité pour les logements avoisinants. Le centre secondaire du plateau Sud n'est pas précisé. L'agglomération de Bourgoin-Jallieu qui rassemble à terme 50 000 habitants (avec les extensions des quartiers de Champfleuri et de Montbernier) constitue une autre unité urbaine de deuxième niveau desservie par le centre ancien restructuré dans le cadre de la ZAC de Saint-Michel.

- 3<sup>ème</sup> niveau : l'ensemble de la ville, fédérée par le centre principal situé au centre de gravité du site, sur le relief de L'Isle d'Abeau proprement dite : on trouve là tous les grands équipements administratifs, culturels, etc. Ce centre rayonne sur les 250 000 habitants inclus dans le SDAU, mais sans doute aussi sur son environnement régional immédiat. Le relief central de L'Isle d'Abeau accueille 40 000 habitants qui trouvent sur place leurs propres équipements de proximité, à côté des services supérieurs. Par ailleurs, ce centre qui est très bien relié aux grands axes de circulation, reçoit une part importante des activités tertiaires exogènes que la ville nouvelle compte attirer en tant que pôle structurant de l'armature urbaine régionale.

Dans ce schéma, le réseau de transport privilégie le transport en commun. Sur les plateaux Nord et Sud, les quartiers sont pris en « brochette » par une ligne magistrale qui les relie directement au centre (principal et secondaires), à la future gare SNCF et aux zones industrielles ; les inconvénients de l'éclatement sont donc compensés par l'efficacité de cette liaison. Enfin, la structure urbaine retenue implique de mettre en place un système de communication permettant « à l'ensemble d'être perçu et de fonctionner comme un tout (la Ville) »<sup>429</sup>. Parmi les techniques, l'utilisation des télécommunications

<sup>429</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit., p. 24.

et de la télédistribution doit également compenser l'éclatement du tissu urbain.

Le parti d'aménagement « éclaté » est alors présenté non comme une sélection entre les quatre partis du *Livre blanc* qui concernent chacun un projet de ville de l'ordre de 150 000 habitants, mais comme une enveloppe générale constituant en quelque sorte la synthèse des différents propositions, dont la capacité maximum serait de 250 000 habitants.

Cette conception répond surtout aux instructions ministérielles sur l'élaboration des SDAU, devant présenter une image maximale dans laquelle plusieurs villes différentes sont possibles en fonction de la conjoncture. Le SDAU insiste par ailleurs sur les dispositions volontaristes à adopter en matière de programmation des équipements de transports, de contrôle des affectations foncières, d'espaces verts. Sur ce point, une annexe du SDAU présente un « SDAU vert » (*voir carte n°8, page suivante*). En dépit de son intitulé, ce document n'a pas de portée juridique ; toutefois, son élaboration même démontre l'importance accordée aux « espaces non urbanisés (dits ouverts) »<sup>430</sup>. Ces zones naturelles relèvent de trois constitutions différentes : les parcs publics et zones paysagées, les bois, et les secteurs agricoles.

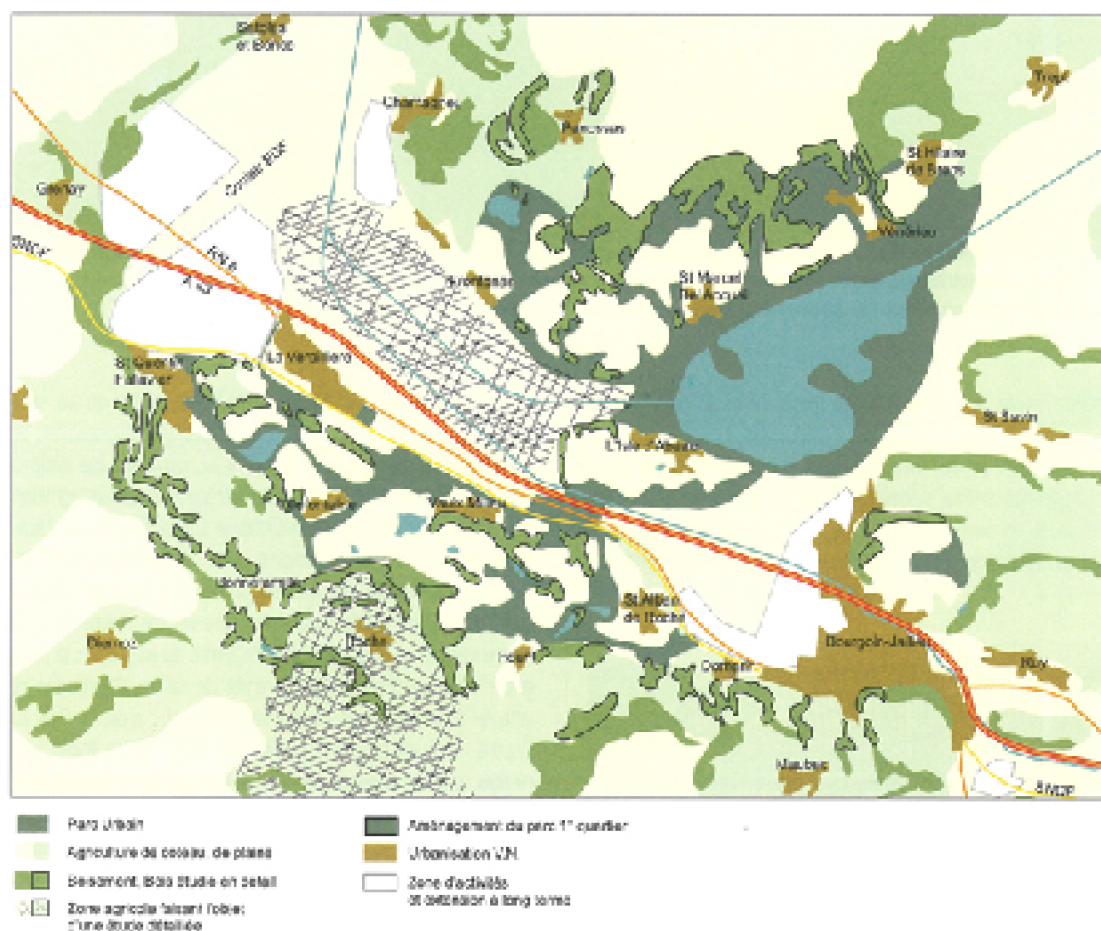
Il faut aussi signaler que le SDAU de la ville nouvelle n'est qu'un des éléments du dispositif de contrôle de la planification de la région urbaine de Lyon<sup>431</sup> et que sa logique ne se comprend que par rapport aux options prises dans les SDAU périphériques, et en particulier ceux de Lyon et du Haut-Rhône. Ce dispositif a pu poser quelques problèmes d'harmonisation et suppose une parfaite cohérence des démarches concernant chacun d'entre eux. Il s'explique pour partie par le souci de ne pas avoir une seule circonscription de planification trop importante sur la région urbaine de Lyon.

Le SDAU de la ville nouvelle comprend trente trois communes. On peut relever que les limites englobent le périmètre de la ZAD « ville nouvelle » et le groupement d'urbanisme de Bourgoin-Jallieu. Il prend également en compte les communes situées entre le secteur de la ville nouvelle, le SDAU de Lyon et l'aéroport de Satolas. De la même façon, la limite a été déplacée au Nord-Ouest, de façon à venir border le groupement d'urbanisme de Meyzieu – Pont-de-Chérucy et couvrir ainsi toute la vallée et les hauteurs qui la dominent. Ce découpage, qui reflète les options du SDAU, implique que l'organisation de la ville nouvelle soit conçue à l'intérieur d'un cadre relativement dissymétrique (notamment entre l'Est organisé autour du pôle urbain de Bourgoin-Jallieu et ses 20 000 habitants en 1970 et l'Ouest plus rural, autour de La Verpillière - 2 500 habitants - et Saint-Quentin-Fallavier - 2 000 habitants -).

---

<sup>430</sup> L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit., Annexe 7, p. 62.

<sup>431</sup> *Ibidem*, p. 78 (conclusion de la troisième partie).



Carte n°8 : « Le SDAU vert » : un plan pour les espaces non-urbanisés, garant de la « ville verte » et de la « ville à la campagne »

Source : SDAU de L'Isle d'Abeau, 1978

#### 4.2.1.2. Les figures de l'imaginaire planificateur : équilibre, « ville à la campagne », cohérence

Les objectifs retenus renvoient respectivement à un certain nombre de figures de base qu'il convient d'analyser, car elles structurent les agendas des politiques en influant directement sur la distribution des ressources. Dans cette partie, nous expliciterons les figures qui nous semblent les plus importantes dans le discours, sans prétendre à l'exhaustivité, le but étant de les comparer avec celles qui ont été utilisées dans le projet de territoire Nord-Isère.

Le SDAU s'appuie avant tout sur des évaluations prédictives, sur des réalités chiffrées pour justifier le projet de ville nouvelle. Affirmations « constatatives », évaluations

normatives qu'il ne nous appartient pas de juger vraies ou fausses. Notre objectif est en effet radicalement différent quant à l'analyse du contenu. Ce n'est pas en terme de vérification ou de critique des orientations ou des objectifs que nous engageons notre propre analyse. Souvent qualifié d'irréaliste quant à ses propositions, de leurre idéologique quant à son contenu, le SDAU n'en demeure pas moins un document « performatif » pour citer S. Ostrowetsky (1983) ou M. Lussault (1998) : « il constitue un acte social et politique avant d'être un texte, voire un contenu ». Dans cette perspective, l'analyse des figures utilisées et des *cadres de référence* qui structurent la pensée des planificateurs révélera notamment la relation *praxique* qu'ils peuvent avoir avec le territoire.

Tout en légitimant son action par les besoins sociaux, le SDAU manifeste tout d'abord une volonté de « re-crée » la ville. Ce qui va primer dès lors, c'est non seulement une connaissance du futur (quantifié de « l'horizon 1985 et 2000 ») mais aussi du passé ; et ce dans le but de « récupérer une essence : la ville, un sens : l'urbain »<sup>432</sup>. La figure de l'équilibre y est notamment conservée, voire privilégiée, à la fois au niveau de la division fonctionnelle de la ville et de son organisation interne.

La figure de la « ville à la campagne » qui traduit la volonté d'équilibrer l'urbain et le rural est le schéma conceptuel fondamental du SDAU<sup>433</sup>. Cette figure définit notamment l'ensemble de l'organisation urbaine de la ville nouvelle. Dans la recherche d'un « nouveau contrat entre la ville et la campagne »<sup>434</sup>, le site prend une valeur centrale<sup>435</sup> : il légitime et valide le choix de la structure éclatée ou multipolaire de la ville nouvelle<sup>436</sup>. D'une certaine manière, il s'empare de toutes les possibilités urbanistiques. Il dessine le plan, désigne le sens et autorise l'artefact. Il est l'ordonnateur naturel de l'urbanisation nouvelle. L'urbanisation devient dès lors une vaste opération conservatoire, où l'on tente d'associer organisation de l'espace construit en pôles autonomes et préservation de

<sup>432</sup> OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 138.

<sup>433</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, pp. 23-24. « Aujourd'hui, les citadins recherchent un contact plus étroit avec la nature, dont ils ont trop longtemps été coupés, sans renoncer aux avantages de la ville, dont ils ne peuvent plus se passer. **La solution de ce paradoxe, à titre expérimental, justifierait à elle seule la construction de L'Isle d'Abeau. Pour l'approcher, on élaborera le SDAU sur des densités faibles [...], une structuration de la ville en petites unités [...], quelques points de concentration urbaine plus forte, choisis pour leur accessibilité [...], une organisation générale et un système de communication qui permettent à l'ensemble d'être perçu et de fonctionner comme un tout (La Ville) ».**

<sup>434</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, p. 14, 23, et 31.

<sup>435</sup> *Ibidem*, p. 43. « Les dispositions du site sont favorables à la réussite de cette expérience d'intégration fine entre ville et campagne que l'on s'est proposé de tenter ».

<sup>436</sup> *Ibidem*, pp. 30-40 et p. 45. Dans cette optique, les signes urbains s'emparent même de la géographie physique : « c'est notamment par le plateau de L'Isle d'Abeau que le site prend son unité visuelle. Son caractère d'acropole est un élément fédérateur qui offre des possibilités de compositions urbaines très intéressantes et qui rappelle aux habitants qu'ils font partie d'une ville plus importante ».

vastes coupures vertes. Il faut signaler par ailleurs que la figure de « la ville à la campagne » est constitutive de l'identité même de L'Isle d'Abeau. Elle est notamment utilisée pour la différencier des autres villes nouvelles.

Le corollaire de cette figure est le risque d'éclatement de l'urbanisation<sup>437</sup>, ce qui redonne à la circulation et donc au *transport* une place primordiale d'irrigation, d'innervation<sup>438</sup>. Dans cette optique, le réseau routier est organisé de manière hiérarchique selon trois niveaux : un « réseau primaire conçu pour une circulation rapide et continue », un « réseau secondaire (qui) relie le réseau primaire aux grands centres », et un « réseau tertiaire (qui) est constitué par la voirie locale ». La hiérarchie des réseaux autorise la rapidité des longs parcours (modernité) et le respect de la localité (tradition), tout en garantissant la réduction des nuisances du trafic<sup>439</sup>. De même qu'elle offre les choix des déplacements tout en évitant les dangers de la circulation. Elle autorise enfin, du point de vue du mouvement, une performance optimale.

Avec la figure de l'équilibre entre la ville et la campagne, où l'urbain et la nature sont étroitement imbriqués, le dispositif spatial change radicalement. Il ne s'agit plus ici de trame, de géométrie, de grands ensembles collectifs, mais d'un principe d'expansion horizontale qui privilégie la maison individuelle ou le petit collectif (r+3, r+4)<sup>440</sup>. L'organisation urbaine se fonde dès lors sur le concept d'*unités urbaines* (« fédération de bourgades ») dispersées au sein d'un vaste territoire<sup>441</sup>. On retrouve notamment la hiérarchie à trois niveaux rencontrée pour les déplacements, à savoir : les centres de proximité, les centres secondaires (au nombre de trois) et le centre principal de la ville nouvelle. Chacun de ces centres se distingue par le nombre d'habitants mais aussi par la « rareté » des équipements. L'objectif est à nouveau la *diversité* et la *spécialité*<sup>442</sup>.

Enfin, il faut signaler que la figure de l'équilibre se décline également au niveau de l'habitat et de l'emploi<sup>443</sup>. La recherche de l'équilibre activité/emplois est en effet une préoccupation permanente des aménageurs, de même que l'équilibre entre les types

<sup>437</sup> *Ibidem*, p. 24 et 31.

<sup>438</sup> *Ibidem*, pp. 45-55.

<sup>439</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>440</sup> *Ibidem*, pp. 45-55.

<sup>441</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, p. 23 et 44.

<sup>442</sup> *Ibidem*, p. 59. « Cette structure urbaine garantie une plus grande liberté offerte aux citoyens. Ainsi mis en place, l'image à long terme du SDAU répond bien à l'objectif fixé, d'établir un « nouveau contrat » entre la ville et la campagne. Selon ses goûts, ses besoins ou « l'humeur du jour », chaque citoyen aura le choix de son mode de vie : habitant tout à la fois d'un hameau de 200 habitants, d'un village de 2 500 habitants, d'un bourg de 12 000 habitants, d'une petite ville de 85 000 habitants, d'une cité de 250 000 habitants ou d'une métropole de 2 500 000 habitants. Il pourra recourir aisément au niveau d'urbanité qui lui convient. Il ne s'agit donc pas simplement d'une nouvelle formule d'habitat, qui en remplace une autre, mais d'un élargissement des libertés offertes par l'aménagement global. [...] La structure urbaine « par paliers » apparaît donc comme seule susceptible d'assurer la liberté nécessaire au développement des échanges souhaités, tout en réduisant les échanges parasites ».



d'emploi<sup>444</sup>. A travers cette figure, le développement économique est considéré comme un *aboutissement* et non pas comme quelque chose de dynamique. Cela contribue notamment à donner une vision apaisée et sereine de la ville nouvelle. La figure de l'équilibre est donc cruciale pour les planificateurs qui l'utiliseront avant tout pour ses vertus sociales et politiques.

La figure de la cohérence est également une figure récurrente dans le SDAU de la ville nouvelle<sup>445</sup>. Parée de vertus réparatrices et bienfaitrices, elle permet de dépasser les inconvénients du « zoning », c'est-à-dire la séparation des fonctions : « travailler », « circuler », « habiter », « se cultiver le corps et l'esprit »<sup>446</sup>. Elle est à la fois un principe d'intelligibilité, d'esthétique, de production voire même de gestion politique. Dans cette perspective, le SDAU n'est pas seulement une tentative de mise en place, mais aussi un moyen de la gestion sociale au sein même du temps de la planification<sup>447</sup>.

La figure de la cohérence idéalise par ailleurs l'image de la ville nouvelle où les effets des frontières internes (notamment entre les niveaux de centralité) sont effacés, où le projet d'ensemble se décline au niveau de chaque partie, et où le projet d'une partie ne crée ni contradiction, ni doublon, ni concurrence avec une autre partie<sup>448</sup>. En fait, chaque élément s'insère dans une logique et ne sert qu'au projet d'ensemble. D'une certaine manière, ce mode rationnel permet de légitimer le discours de la MEAVN puis de l'EPIDA, les organismes chargés de la rédaction du SDAU.

### **4.2.2 La dynamique institutionnelle de l'élaboration du SDAU : un jeu fermé et monopolistique**

---

Nous rappelons ici que nous abordons la question de la *dynamique institutionnelle* de l'élaboration du SDAU à partir de l'analyse des éléments *organisationnels* (i.e. les acteurs impliqués dans l'élaboration du schéma), *procéduraux* (i.e. les procédures d'élaboration et d'approbation du schéma) et *opératoires* (i.e. les ressources et les instruments privilégiés

<sup>443</sup> *Ibidem*, p. 13 et 65. « L'équilibre Activités/Habitat est relativement facile à contrôler par la programmation des logements. On veillera à ne pas faire de L'Isle d'Abeau une « cité dortoir » même si la demande en logements est très forte, à cause de l'attrait du site, pour des gens qui travaillent à l'extérieur ».

<sup>444</sup> *Ibidem*. « L'équilibre entre emplois secondaires et tertiaires est plus difficile à contrôler. Cet équilibre n'existe que par une référence à une moyenne (nationale ou autre) : il peut donc supporter des écarts importants ».

<sup>445</sup> *Ibidem*, p. 21 et pp. 43-44.

<sup>446</sup> Voir à cet égard la *Charte d'Athènes*.

<sup>447</sup> Voir notamment, OSTROWETSKY S. (1983), *op. cit.*, p. 148.

<sup>448</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, p. 31. « Un schéma éclaté, divisé en plusieurs « sous-ensembles » déjà dotés isolément d'une bonne cohérence, est certainement à la fois plus souple et plus facile à maîtriser qu'un schéma continu ».

pour atteindre les objectifs retenus).

Cette grille d'analyse n'est pas conçue comme une grille rigide où chaque élément doit être examiné de manière distincte. Cette entreprise serait d'ailleurs vouée à l'échec tant ils sont liés les uns aux autres. En réalité, nous focalisons notre analyse sur tel ou tel élément en fonction de la question problématique posée, le but étant d'analyser précisément la conception même du SDAU.

#### **4.2.2.1. Le système d'acteurs impliqués dans l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle : des arrangements politico-administratifs « centralisés »**

La désignation des acteurs chargés de l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle relève à la fois de textes généraux définissant les compétences des organismes et de textes spécifiques précisant soit les objectifs, soit les instruments de la politique des villes nouvelles. Les acteurs sont en réalité peu nombreux, et sont dans leur très grande majorité des acteurs publics.

La Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 stipule dans son article 12 que : « les schémas directeurs sont élaborés conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées ou, lorsqu'ils existent, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme. Ils sont approuvés après délibération prise par les conseils municipaux desdites communes ou les organes compétents desdits établissements publics. [...] L'approbation ne peut résulter que d'un décret en conseil d'Etat : lorsqu'un quart au moins des conseils municipaux susvisés ou un ou plusieurs de ces conseils représentant plus du quart de la population totale du territoire concerné par un schéma directeur font connaître leur opposition dans des conditions déterminées par les décrets prévus à l'article 24 ; lorsque les organes compétents d'un ou plusieurs des établissements publics représentants au moins un quart de la population totale du territoire concerné, font connaître leur opposition dans les mêmes conditions ».

Ces dispositions générales sont précisées par un décret ministériel daté du 28 mai 1969 puis par une circulaire le 4 décembre 1969. Ces textes juridiques définissent les responsabilités et les compétences des acteurs impliqués dans l'élaboration du SDAU, les principes d'établissement du schéma directeur, le contenu du schéma, ainsi que les procédures d'élaboration et d'approbation.

#### **L'ÉTABLISSEMENT DU SDAU**

Relevons simplement que « les SDAU sont établis pour les communes dont les perspectives d'évolution requièrent la définition d'orientations fondamentales d'aménagement devant constituer le cadre des interventions de l'Etat, des collectivités locales et des établissements et services publics. Les SDAU sont établis dans le cadre des directives nationales d'aménagement du territoire et éventuellement de directives particulières données par le préfet de région. [...] L'établissement d'un SDAU est décidé par le préfet, sur le rapport du directeur départemental de l'équipement si le territoire intéressé par le schéma est tout entier situé à l'intérieur d'un même département »<sup>449</sup>.

### **LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION**

L'ensemble de la procédure d'élaboration et d'approbation relative au schéma directeur est conduit sous l'autorité du préfet. Le SDAU est élaboré « conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées ou, le cas échéant, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme ». Le décret précise qu'à cette fin le préfet constitue une commission comprenant les représentants de ces collectivités et services publics, et définit les modalités de participation des services des communes (ou établissements publics les regroupant) à l'élaboration du schéma.

### **L'ÉQUIPE D'ÉTUDES : LA MEAVN (1969-1972) PUIS L'EPIDA (1972-1978)**

· La Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau (MEAVN)

De 1969 à 1972, la MEAVN, installée par le préfet de l'Isère le 21 janvier 1969, a pour objectifs, préalablement à la constitution de l'organisme d'aménagement de la ville nouvelle (l'EPIDA), de réaliser les études d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement nécessaires ; d'animer et de coordonner les acquisitions foncières ainsi que les premiers travaux d'aménagement ; d'élaborer un bilan programme prévisionnel et l'échéancier de réalisation de la ville nouvelle. Placée sous la responsabilité du ministre de l'Equipement et du Logement, la MEAVN est une administration temporaire interministérielle, intégrée dans les administrations ministérielles, disposant des quasi-pouvoirs de décision et d'une grande souplesse dans son action pour remplir la mission qui lui a été confiée et qui constitue sa raison d'être<sup>450</sup>.

Dans cette perspective, la MEAVN a de fait le monopole de la conception. Une directive ministérielle du 8 juillet 1969 précise notamment le rôle accordé à la MEAVN dans plusieurs domaines. Au niveau urbanistique, il s'agit d'étudier « les fonctions essentielles de la ville nouvelle et sa localisation, la capacité d'accueil se rapportant aux logements et aux emplois, la vocation des terrains situés sous l'influence directe du centre, et les équipements collectifs nécessaires à une structuration indispensable de la ville nouvelle ». Sur le plan économique et financier, les études doivent « déboucher sur l'établissement d'un plan de financement prévisionnel de l'opération, afin d'évaluer le degré de compétitivité de la ville nouvelle à l'égard d'une urbanisation classique et d'estimer la compatibilité entre les charges publiques qu'une telle opération entraîne et les ressources que les collectivités sont susceptibles de lui consacrer ». Sur le plan opérationnel, la directive du 8 juillet 1969 souligne par ailleurs que « la MEAVN ne doit pas seulement faire œuvre d'urbanistes et de financiers, mais aussi de commerçants, c'est-à-dire qu'il est recommandé de classer les sols entre les différentes affectations

<sup>449</sup> Décret n°69-551 du 28 mai 1969 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas de secteur, Article 1.

<sup>450</sup> Voir notamment BRISSY Y. (1974), *op. cit.*

après avoir procédé à une étude de marché et d'associer très rapidement les constructeurs publics et privés aux travaux afin de choisir les parties rentables ». Cette directive fait donc évoluer le rôle de la MEAVN en passant de la fonction d'analyste à celle d'aménageur.

### · Le fonctionnement de la MEAVN

La MEAVN repose sur un organigramme simple décomposé en quatre divisions, chacune étant chargée de la programmation de la ville nouvelle, de l'urbanisme, des infrastructures et de l'administration. Elle dispose de moyens financiers importants assurés par l'Etat ainsi que d'un personnel qualifié <sup>451</sup>. Enfin, elle est fortement indépendante des intérêts locaux et des « querelles de clocher » du fait de son « parachutage » sur le lieu de mission. Elle bénéficie dès lors d'une grande liberté de manœuvre portée par une idéologie entièrement tournée vers l'innovation. Cela détermine en partie un comportement qui privilégie l'efficacité à tout prix.

D'ailleurs, les méthodes de travail à l'intérieur de la MEAVN sont à l'image de la souplesse de cet organisme. Pour le directeur de la Mission, « seul le résultat compte, chacun restant libre d'organiser son travail comme il l'entend. Les moyens à mettre en œuvre pour obtenir les résultats escomptés sont généralement laissés à l'appréciation de chacun, dans la mesure où ceux-ci n'exigent pas des crédits trop considérables » <sup>452</sup>. L'aspect essentiel, qui fait la force d'action de la Mission, est donc la grande souplesse de sa structure.

### · Le statut de la MEAVN

Il faut signaler que la MEAVN n'a pas de statut juridique : sa reconnaissance ne repose donc que sur la notoriété de son directeur. Ceci peut être un atout pour éviter la « rigidité » et la longueur des démarches administratives qui de fait sont réglées directement par le directeur de la Mission. Mais cette absence de statut juridique devient un inconvénient de taille dans le sens où la mission n'a pas de personnalité morale, et donc ni de budget, ni de personnel propre.

Le budget de la Mission est notamment géré par le Service Régional de l'Équipement. Pour parer à l'absence d'autonomie financière, le Ministère des finances a par ailleurs « individualisé » les programmes de la ville nouvelle au sein du programme régional de développement et d'équipement du VI<sup>e</sup> Plan. C'est donc en ce sens qu'il est important de considérer la MEAVN comme une étape préliminaire avant la mise en place

<sup>451</sup> En 1970, la Mission compte trente-cinq personnes. Il est intéressant de constater qu'elle est pluridisciplinaire. Hormis le directeur qui est polytechnicien et ingénieur des Ponts-et-Chaussées, elle regroupe quatre architectes (dont deux à temps partiel), deux ingénieurs des Travaux Publics de l'État, un géologue (et un hydrogéologue à temps partiel), deux sociologues, deux géographes (dont un chargé des relations publiques), un économiste, deux spécialistes des problèmes fonciers, un ingénieur de la Direction Départementale de l'Agriculture, un spécialiste administratif, deux cartographes, deux tireurs de plans, un documentaliste et des secrétaires administratives. Par ailleurs, la Mission recourt largement aux bureaux d'études extérieurs, comme le cabinet Degaud de Grenoble pour l'inventaire du foncier, ou fait procéder par des organismes extérieurs à des études de marché.

<sup>452</sup> Voir à cet égard, BAUELLE G. (1984), *op. cit.* ; BRISSY Y. (1974), *op. cit.* ; MERLIN P. (1991), *op. cit.*

de l'EPIDA. Dès lors que l'aménagement des sols et leur rétrocession à des réalisateurs privés s'engagent, la formule de la Mission d'étude devient inadaptée<sup>453</sup>.

### · L'Établissement Public d'Aménagement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau(EPIDA)

L'EPIDA prend le relais de la MEAVN dès 1972. Créé le 10 janvier 1972 par décret en Conseil d'Etat<sup>454</sup>, il poursuit les études entreprises par la Mission et notamment la conception du SDAU - en liaison avec la Direction Départementale de l'Équipement -, des POS, et des dossiers de ZAC. Il constitue par ailleurs le support opérationnel commun des divers acteurs - publics et/ou privés - impliqués dans l'opération « ville nouvelle », et procède aux acquisitions foncières ainsi qu'à la réalisation des travaux<sup>455</sup>.

### · Les compétences générales de l'EPIDA

L'EPIDA est un organisme d'un type particulier, à caractère industriel et commercial. Cela signifie qu'il possède la personnalité morale et l'autonomie financière. Concernant les compétences attachées à la « personnalité morale », l'établissement est dominé par le « principe de spécialité ». Ce principe signifie que la mission de l'établissement public est limitée à l'objet pour lequel il est créé, en l'occurrence l'aménagement de la ville nouvelle.

Mais il est compétent pour agir dans tous les domaines qui concourent à la réalisation de sa mission. Il peut procéder à toutes les opérations qui sont de nature à faciliter l'aménagement de l'agglomération nouvelle. L'établissement public peut également agir en dehors du périmètre d'action fixé dans le décret prévoyant sa création. Il peut en effet être chargé par l'Etat ou par les collectivités locales, d'acquérir en leur nom et pour leur compte, des immeubles bâtis et non bâtis, au besoin par voie d'expropriation, et d'exercer le droit de préemption. Etant donné qu'il est doté de la personnalité morale, l'établissement public possède un patrimoine. Il est par conséquent habilité à acquérir des

<sup>453</sup> Toute opération d'urbanisation s'effectue alors dans le cadre communal (ZUP, ZAC, etc.) avec l'intervention privilégiée des sociétés d'économie mixte. Etant donné la taille du projet (à cheval sur plusieurs communes) et les sommes en jeu, le Gouvernement a retenu la formule de l'établissement public d'aménagement (EPA) prévu par l'article 78-1 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation. Elle permet en effet d'associer pour une longue période l'Etat et les collectivités locales. Cette formule évite également que la représentation des collectivités au conseil d'administration leur permette une possibilité permanente d'arbitrage.

<sup>454</sup> Décret n°72-27.

<sup>455</sup> Dans les secteurs d'habitat, l'EPIDA est à l'initiative des ZAC. Il prépare notamment les dossiers de ZAC sous le contrôle du SCANIDA. Il propose un parti d'aménagement de chaque quartier en cohérence avec le programme général de développement de la ville nouvelle. Il acquiert les terrains, les aménage et cède aux promoteurs les terrains viabilisés sur lesquels sont réalisés les logements. Il assure en outre la promotion d'équipements divers (comme les petits centres commerciaux de quartier). Dans les zones industrielles, les dossiers de ZAC approuvés par le SCANIDA font l'objet d'un aménagement de l'EPIDA, soit directement (cas de « Chesnes la Noirée »), soit par l'intervention des Chambres de Commerce et d'Industrie de Lyon et de Vienne - La Tour-du-Pin (cas de « Chesnes-Tharabie »). Tous les équipements d'infrastructures (réseau d'eau et d'assainissement, espaces verts) et les équipements de superstructure (écoles, équipements sociaux, équipements sportifs) sont réalisés par l'EPIDA pour le compte du SCANIDA en vertu de la convention signée à cet effet entre les deux organismes. Enfin, une convention a été passée entre l'Etat et l'EPIDA pour les acquisitions foncières et la réalisation des grandes voiries primaires de la ville nouvelle.

immeubles bâtis ou non bâtis dans le cadre de sa mission d'aménagement de la ville nouvelle. Les acquisitions pourront avoir lieu, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation. Les immeubles bâtis ou non bâtis, acquis par l'établissement public peuvent par ailleurs être revendus.

Dans le domaine financier, l'autonomie de l'établissement public se traduit essentiellement par l'existence d'un budget spécial, c'est-à-dire d'un budget à la fois indépendant du budget de l'Etat et de la structure intercommunale, en l'occurrence le syndicat communautaire d'aménagement (SCANIDA). Les ressources de l'établissement public sont d'origines très diverses. Elles se composent tout d'abord des subventions, des avances, des honoraires, des fonds de concours ou des participations, qui lui sont attribuées par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et sociétés nationales, ainsi que par toute personne publique ou privée intéressée par l'aménagement de la ville nouvelle. L'établissement public peut également bénéficier des subventions accordées par les divers ministères qu'il peut solliciter en lieu et place des collectivités locales intéressées dans le cadre de conventions qui sont passées avec celles-ci. Il dispose par ailleurs du produit des emprunts qu'il est habilité à contracter, du produit de la revente des biens, meubles et immeubles, ainsi que du produit de la gestion des biens entrés temporairement dans son patrimoine. L'établissement public a ainsi toute latitude dans la préparation et l'exécution de son budget.

### · Les compétences particulières attachées aux divers organismes composant l'EPIDA

L'établissement public est tout d'abord administré par un conseil d'administration. De 1972 à 1985, le conseil d'administration comporte quatorze membres : sept membres représentant l'Etat <sup>456</sup> et sept membres représentant les collectivités locales <sup>457</sup> ; le président étant, comme dans les établissements publics d'aménagement des autres villes nouvelles, un représentant des collectivités locales. Il faut souligner ici que la parité entre les membres désignés par l'Etat et ceux des collectivités locales évite surtout que la représentation des collectivités locales au conseil d'administration leur permette une possibilité permanente d'arbitrage.

Suite à la loi du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, le décret du 18 juillet 1985 <sup>458</sup> révisé celui du 10 janvier 1972 créant l'EPIDA.

<sup>456</sup> Deux membres désignés par le ministre de l'équipement et du logement ; deux membres désignés par le ministre de l'économie et des finances ; deux membres désignés par le ministre de l'intérieur ; et, un membre désigné par le ministre des affaires culturelles.

<sup>457</sup> Deux représentants du département de l'Isère et cinq membres élus par l'assemblée spéciale. Cette assemblée a pour rôle unique d'élire les représentants des communes au conseil d'administration de l'établissement public. Elle est composée de trente neuf membres, répartis comme suit : six représentants de la commune de Bourgoin-Jallieu ; trois représentants de chacune des communes de La Verpillière, de Saint-Quentin-Fallavier et de L'Isle d'Abeau ; deux représentants des communes de Frontonas, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Vaulx-Milieu, Villefontaine ; un représentant de chacune des quatorze autres communes.

<sup>458</sup> Décret n°85-768.

Le conseil d'administration comporte dès lors cinq membres représentant l'Etat <sup>459</sup> ; une personne qualifiée désignée par le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports ; dix représentants des collectivités locales et établissements publics <sup>460</sup> ; les représentants de chacune des communes liées à l'établissement public par une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage ; et deux représentants du personnel de l'établissement public. Les élus locaux sont donc majoritaires au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, afin de concrétiser le vœu émis par les élus du conseil d'administration demandant son élargissement à des représentants de l'agglomération lyonnaise, le décret du 11 août 1989 <sup>461</sup> accorde deux sièges à la communauté urbaine de Lyon et en contrepartie deux sièges supplémentaires aux communes incluses dans l'agglomération nouvelle.

Le conseil d'administration possède un certain nombre de prérogatives dont les plus importantes sont le vote du budget et l'approbation des comptes. Il autorise également les emprunts que doit contracter l'établissement public. Il est donc en principe chargé d'assurer le fonctionnement de l'établissement en fixant, par ses délibérations, les directives générales. Le conseil d'administration peut toutefois déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de décision au Directeur de l'établissement <sup>462</sup>. Nommé par un arrêté du ministre de l'Équipement et du Logement, après consultation du Préfet de Région et du Président du conseil d'administration, le directeur est chargé de préparer et d'exécuter les décisions du conseil d'administration <sup>463</sup>.

### Les contrôles limitant (sommairement) l'autonomie de l'EPIDA

Le contrôle de l'activité de l'établissement est tout d'abord exercé par l'administration préfectorale. Le Préfet de Région et le Préfet de l'Isère ont ainsi accès aux séances du conseil d'administration et y sont entendus chaque fois qu'ils le demandent. Le contrôle économique et financier de l'Etat sur l'établissement public s'exerce ensuite sous l'autorité du Ministre de l'Economie et des Finances par l'intermédiaire d'un contrôleur financier. Le

<sup>459</sup> Deux membres désignés par le ministre de l'urbanisme, du logement et des transports ; deux membres désignés par le ministre de l'économie, des finances et du budget ; un membre désigné par le ministre de l'intérieur et de la décentralisation.

<sup>460</sup> Le président du conseil régional de la région Rhône-Alpes ou son représentant ; un représentant de la région Rhône-Alpes, désigné en son sein par le conseil régional ; deux représentants du département de l'Isère, désignés en son sein par le conseil général ; le président du syndicat d'agglomération nouvelle ; cinq représentants des communes incluses dans l'agglomération nouvelle, désignés en son sein par le comité du syndicat d'agglomération nouvelle ; les représentants de chacune des communes liées.

<sup>461</sup> Décret n°89-569.

<sup>462</sup> Cependant, le vote du budget, l'approbation des comptes et l'autorisation d'emprunter, ne peuvent être délégués.

<sup>463</sup> Il sera également chargé de gérer l'établissement, et éventuellement de le représenter en justice. Le directeur a par ailleurs compétence pour passer les contrats, les marchés, les actes d'aliénation, d'acquisition ou de location. Il a autorité sur les services et recrute le personnel. Il bénéficie en outre des délégations de pouvoir qui lui sont consenties par le conseil d'administration. Il est enfin chargé de l'exécution du budget en tant qu'ordonnateur pour toutes les dépenses contractées par l'établissement public.

contrôle porte sur l'activité économique et la gestion financière de l'établissement public<sup>464</sup>. Un agent comptable désigné par le Ministre de l'Economie et des Finances, après avis du Préfet de Région, est chargé par ailleurs de la comptabilité de l'établissement public.

- Le personnel

Durant la période d'élaboration du SDAU de la ville nouvelle (1970-1978), l'établissement public regroupe entre soixante et quatre-vingt-cinq personnes. A l'image de l'équipe de la Mission d'Etude, celle de l'établissement est pluridisciplinaire. Elle englobe des urbanistes, des architectes, des ingénieurs, des techniciens, des juristes, des commerciaux, des géographes, des sociologues, des cartographes, et des secrétaires administratives.

L'établissement public est organisé de la manière suivante :

- une *structure verticale* répartie en quatre divisions qui couvrent les grands secteurs d'activité de l'établissement (programmation de la ville nouvelle, urbanisme, infrastructures et administration) ;
- une *structure horizontale* pour la réalisation de projets ou de missions confiés à des responsables d'opérations.

### **LE « CLUB DES MAIRES » (1969-1971) PUIS LA COMMISSION LOCALE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME - CLAU - (1971-1972)**

- Le « Club des Maires »

L'élaboration conjointe du SDAU telle que formulée dans la circulaire du 4 décembre 1969 prévoit aux côtés de l'équipe d'études la mise en place d'une Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU), dont le rôle est à la fois d'animer, de contrôler et de diriger l'élaboration du schéma. Mais avant sa création, le 20 octobre 1971, un « Club des Maires » est institué à l'instigation de la MEAVN en juillet 1969. Ce groupe informel rassemble les dix-sept communes les plus directement concernées par les opérations « ville nouvelle » (i.e. celles qui sont incluses dans le périmètre de la Zone d'Aménagement Différé de la ville nouvelle<sup>465</sup>). Il préfigure notamment le syndicat à Vocation Multiple, le Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau (SIAVNIA) qui sera créé le 21 janvier 1971.

Pour la Mission d'Etude, l'objectif de ce club est clair : il s'agit à la fois d'informer les maires sur les travaux de la Mission et les études en cours, et de les convaincre du

<sup>464</sup> Le contrôleur financier doit rendre compte périodiquement de son activité au Ministre de l'Economie et des Finances en lui présentant un rapport annuel qui l'informe de la situation économique et financière de l'établissement public.

<sup>465</sup> Bourgoin-Jallieu, Domarin, Four, Frontonas, L'Isle d'Abeau, Panossas, Roche, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Chef, Saint-Hilaire-de-Brens, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Saint-Quentin-Fallavier, Saint-Savin, Vaulx-Milieu, Vénérieu, La Verpillière, Villefontaine.



bien-fondé de la ville nouvelle. D'une certaine manière, le Club des Maires peut être considéré comme une tribune et une chambre d'enregistrement qui permet à la Mission d'Etude de satisfaire aux exigences de concertation et d'élaboration conjointe telles qu'exprimées par l'Etat dans ses différents décrets et circulaires<sup>466</sup>.

Les différents ordres du jour fixés par la MEAVN portent notamment sur les activités de la Mission, les études en cours ou à réaliser, les structures administratives et financières à mettre en place (dans le cadre de la proposition de la Loi Boscher qui sera promulguée le 10 juillet 1970), le *Livre blanc*, les premières ébauches du SDAU, et l'étude du Plan de Modernisation et d'Equipement (PME).

Sur ces deux derniers points, la Mission d'Etude fait tout d'abord valider par le Club des Maires l'option de la « ville éclatée » parmi les quatre schémas que propose le *Livre blanc*<sup>467</sup> ; ce qui lui permet non seulement de maîtriser le plus grand espace possible, et ainsi d'empêcher toute restriction de la ZAD, mais aussi d'esquisser plusieurs stratégies de développement de la ville nouvelle<sup>468</sup>.

La Mission d'Etude incite ensuite le Club des Maires à se structurer en cinq commissions permanentes afin d'élaborer le Programme de Modernisation et d'Equipement (PME) de la ville nouvelle dans le cadre du VI<sup>e</sup> Plan<sup>469</sup>. Ce programme permet notamment à la Mission d'Etude de prévoir les crédits nécessaires au démarrage des premières opérations d'aménagement qui sont inscrites dans la durée du VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975)<sup>470</sup> ; les collectivités locales étant mobilisées uniquement pour donner leur avis et approuver les projets, et non pour orienter et décider des stratégies de développement.

### La Commission Locale d'Aménagement et d'Urbanisme (CLAU)

La CLAU n'est pas, quant à elle, un organisme informel : elle est créée par arrêté du Préfet de l'Isère le 20 octobre 1971. La commission comprend des représentants élus des communes ou établissements publics, des représentants des services de l'Etat, des

<sup>466</sup> Voir à ce titre le décret n°69-551 du 28 mai 1969 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas de secteur et les circulaires du 4 décembre 1969 et du 11 mai 1971. Ces documents précisent la doctrine de la DAFU sur l'établissement, l'élaboration et la présentation des SDAU.

<sup>467</sup> A savoir « La ville du plateau Sud », « La ville du lac », « La ville des trois plateaux » et « la ville éclatée ».

<sup>468</sup> Les élus membres du Club des Maires n'émettent qu'une seule exigence quel que soit le projet d'aménagement : « les constructions nouvelles doivent conserver le style et l'architecture propre à cette région du Bas-Dauphiné ».

<sup>469</sup> Les maires se sont répartis de la manière suivante : 1. **Perspectives globales à long terme (démographie, économie et logement)** : Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Quentin-Fallavier, Saint-Chef. 2. **Question d'échelonnement et de coût des grandes opérations** : Bourgoin-Jallieu, Frontonas, Roche, La Verpillière, Saint-Savin. 3. **Programme des équipements techniques dits d'infrastructures** : Bourgoin-Jallieu, Panossas, Four, Vaulx-Milieu, Saint-Hilaire-de-Brens. 4. **Programme des équipements généraux, dits de superstructures** : Bourgoin-Jallieu, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Domarin, Villefontaine, Vénérieu. 5. **Etude financière des programmes à moyen terme** : Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau, Saint-Alban-de-Roche, La Verpillière, Saint-Chef.

membres associés ainsi que des membres associés à titre consultatif. Aucune règle formelle n'est définie a priori en ce qui concerne le nombre des membres de cette commission<sup>471</sup>.

La CLAU du SDAU de la ville nouvelle comprend une cinquantaine de membres. Les collectivités locales sont représentées par les conseillers généraux des cantons de Bourgoin-Jallieu, La Verpillière, Heyrieux, Crémieu et La Tour-du-Pin, et par les membres de la Commission du SDAU constituée au sein du syndicat intercommunal d'aménagement de la ville nouvelle (SIAVNIA). Parmi les représentants de l'Etat, on retrouve au niveau régional, le Préfet de Région, le chef du service régional de l'équipement, le directeur régional des télécommunications, le délégué régional des affaires culturelles et le Général commandant la 5<sup>ème</sup> région militaire ; au niveau départemental, outre le directeur départemental de l'équipement – qui est chargé sous l'autorité du Préfet de l'Isère de conduire l'ensemble de la procédure –, le Préfet de l'Isère, les Sous-Préfets de La-Tour-du-Pin et de Vienne, le trésorier-payeur général, les directeurs départementaux de l'agriculture, de l'action sanitaire et social, du travail et de l'emploi, des impôts, du commerce intérieur et des prix, l'inspecteur d'académie de l'Isère, et le chef du service départemental de la jeunesse et des sports.

Les membres associés regroupent les deux députés dont les circonscriptions sont concernées par le périmètre du SDAU, le président du conseil général de l'Isère, le directeur de la MEAVN, le Président du conseil d'administration de l'EPIDA (dès 1972), le président de la chambre de commerce de Lyon, le président de la chambre de commerce de Vienne – La Tour-du-Pin, le président de la chambre des métiers de Vienne – La Tour-du-Pin, le président de la chambre d'agriculture de l'Isère, le président du comité d'expansion économique de l'Isère, le président du syndicat mixte de la Bourbre, et le président du comité d'expansion et d'aménagement du Bas-Dauphiné.

Enfin, sont associés à titre consultatif un membre de la commission nationale d'aménagement du territoire, le président de la fédération régionale des promoteurs, le président adjoint de la fédération nationale des promoteurs constructeurs, le président d'APROMO-ALPES, le maire de Grenay (secrétaire général honoraire du Crédit Lyonnais), un représentant de la cellule opérationnelle constituée par les organismes HLM pour L'Isle d'Abeau, et un membre de la jeune chambre économique du

<sup>470</sup> Le PME a pour objet de prévoir le coût, l'échelonnement dans le temps et le financement des investissements publics à exécuter sur le territoire de la ville nouvelle. Il est le complément indispensable du SDAU, des POS et de la tranche régionale du Plan. La période de programmation coïncide avec la durée d'un Plan, soit cinq ans, étant entendu que cette programmation à moyen terme doit être précédée par une exploration à plus long terme dont l'horizon peut être 1985, voire 2000. Il convient de rappeler que le document présenté doit déboucher non seulement sur un programme, au sens strict du terme, avec échéanciers et modes de financement à l'appui, mais aussi sur **des mesures dont l'adoption paraît nécessaire à la pleine efficacité du programme**. Le préfet de Région assume avec le Préfet de l'Isère la conduite de l'élaboration de ce programme, après avoir arrêté l'aire géographique et créé dans ce but un comité ad hoc qui associe les élus des communes intéressées aux divers responsables de la fonction publique.

<sup>471</sup> Il est seulement souligné qu'une assemblée trop nombreuse ne permet pas un travail efficace, et que la création de groupes restreints peut élargir la participation aux travaux sans alourdir le fonctionnement de la commission elle-même.

Bas-Dauphiné. Il faut préciser que la présidence de la CLAU est confiée à un élu, en l'occurrence M. Blein, maire de La Verpillière et conseiller général du canton de La Verpillière ; le directeur de la MEAVN, M. Rossi, puis le directeur de l'EPIDA, M. Morel, assurent le secrétariat de la Commission.

### · Le rôle de la CLAU

Son rôle est défini par l'article 10 du décret du 28 mai 1969 : « La commission est saisie d'un programme d'étude. Les options relatives aux perspectives de développement et au parti d'aménagement lui sont soumises. Elle est tenue régulièrement informée des études et leurs résultats lui sont communiqués. En outre, elle organise, en accord avec les collectivités locales, l'information des populations intéressées ». Cet article confère donc à la mission un rôle d'animation, de contrôle et de direction dans l'élaboration du schéma, mais il est bien entendu que « les modalités de fonctionnement de la commission sont fixées par arrêté du préfet chargé de conduire la procédure »... En outre, l'ensemble des avis exprimés en commission sur le projet de schéma directeur font partie du dossier soumis à chaque conseil municipal et au conseil du SIAVNIA.

### · Les consultations et l'approbation du SDAU

Le projet de schéma directeur est communiqué aux services publics (y compris les services non représentés dans la commission) qui doivent formuler un avis. Il est ensuite soumis à la délibération des conseils municipaux et du conseil du SIAVNIA sous une forme éventuellement modifiée suite à l'avis des services publics consultés. Enfin, s'agissant de la création d'une agglomération nouvelle, le SDAU doit être approuvé par décret pris sur le rapport des ministres de l'Équipement, de l'Intérieur, des Transports (art. R.122-14 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation). En revanche, si aucune majorité ne se dégage au sein des élus sur les grandes options du schéma, celui-ci est approuvé en Conseil d'État.

### · Les effets du SDAU

En raison de son objet et des échelles de temps et d'espace auxquelles il est établi, le SDAU n'est pas un document de type réglementaire opposable aux tiers. De ce point de vue, il se distingue radicalement des plans ou règlements d'urbanisme qui expriment des règles directement applicables aux déclarations ou demandes d'autorisations présentées par les propriétaires et constructeurs (plans d'urbanisme, plans d'occupation des sols, plans d'aménagement de ZAC, règlement national d'urbanisme). Les dispositions du SDAU s'imposent en revanche à toutes les collectivités publiques responsables de l'élaboration des plans, programmes et décisions concernant l'aménagement et l'équipement des territoires intéressés. Autrement dit, en application de l'article 12 du Code de l'Urbanisme et de l'Habitation, doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur : les plans d'occupation des sols ; la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté ; les projets d'acquisitions foncières des collectivités publiques, des établissements publics ou de leurs concessionnaires ; les grands travaux d'équipement<sup>472</sup>.

#### 4.2.2.2. L'élaboration du SDAU de la ville nouvelle : un processus concerté ou formel ?

Si les élus ont été associés à l'élaboration du SDAU, conformément à la Loi Foncière de 1967, ce n'est que pour se prononcer sur un document déjà très élaboré de la Mission d'Etude. Cette procédure revient à placer les élus devant un projet conçu selon des principes et des objectifs indiscutables puisqu'ils correspondent aux directions du SDAM et du *Livre blanc* approuvé lors du CIAT du 26 mai 1970. Elle les met d'une certaine manière sur le terrain de la rationalité de l'aménagement où, tant que l'on en reste au stade des prévisions, la cohérence logique étayée sur ces mêmes principes et objectifs demeure du domaine de l'incontestable car invérifiable. A titre d'exemple, la présentation des hypothèses et des modèles d'urbanisation par le *Livre blanc*<sup>473</sup>, le projet de SDAU du 25 mai 1971<sup>474</sup> et le schéma définitivement approuvé en 1978<sup>475</sup>, représente un jeu gratuit, une sorte de discours « scientifique » ; mais la conclusion est contenue d'avance dans les directives nationales<sup>476</sup>. D'ailleurs, la stratégie de démarrage de la ville nouvelle, qui est encore présentée comme une hypothèse aux élus lors des différents groupes de travail de la Commission entre décembre 1971 et mars 1972, est déjà décidée depuis 1970, et ce dès l'élaboration du plan de modernisation et d'équipement. Ce dernier a en effet défini pour la période du VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975) le montant des investissements nécessaires pour engager les aménagements du premier quartier d'habitation de la ville nouvelle (« Centre de Saint-Bonnet » sur la commune de Villefontaine), et de la première zone industrielle (« Chesnes-Tharabie » sur la commune de Saint-Quentin-Fallavier).

De même les considérations sur l'organisation de la structure urbaine apparaissent aussi factices car justifiant des décisions prises à l'échelon national. La taille de la ville, sa capacité démographique, son rôle régional ou national, sont en réalité déterminés au niveau du gouvernement et ensuite intégrés dans les futurs projets. L'exemple des fluctuations de la population de la ville est d'ailleurs caractéristique des changements

<sup>472</sup> Lorsque ces acquisitions ou travaux ne sont pas soumis aux commissions chargées du contrôle des opérations immobilières, ils ne peuvent être entrepris qu'après consultation par le préfet de leur comptabilité avec les dispositions du schéma directeur.

<sup>473</sup> *Propositions. L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle, op. cit.*, pp. 24-31.

<sup>474</sup> Dans les notes complémentaires aux chapitres 7 et 8 du rapport de présentation du SDAU du 25 mai 1971, la MEAVN justifie, d'une part, le choix du « parti éclaté » et, d'autre part, la stratégie de démarrage de la ville nouvelle sur le quartier de Saint-Bonnet à Villefontaine, en comparant divers scénarii (une stratégie « Ouest-Saint-Bonnet » ; une stratégie « Montbernier-L'Isle d'Abeau (éperon Est) » ; et, une stratégie « Saint-Alban-de-Roche-L'Isle d'Abeau (éperon Est) ». Au final, les résultats de cette étude approuvent et légitiment les choix initiaux de la Mission.

<sup>475</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, pp. 70-78 (Chapitre 6).

<sup>476</sup> On peut ainsi lire dans un courrier adressé au directeur de l'EPIDA (J. Morel), le 2 juillet 1975, par l'ingénieur général (E. Krau) de la Mission d'Etude et de Contrôle des Zones d'Urbanisation rattachée à l'inspection générale du ministère de l'Equipement : « **La dernière partie du SDAU qui présente les quatre options possibles de développement de la ville nouvelle me paraît un sérieux retour en arrière et est en contradiction complète avec l'option retenue et le démarrage actuel** ».

d'orientations nationales : 100 000 à 150 000 habitants sont prévus au début de la mission de l'OREAM puis 400 000 habitants pour revenir au chiffre de 250 000 habitants, chiffres avancés avant même que des études précises sur le terrain ne soient produites.

Cette rationalité à base « technicienne » a parfois bloqué tout dialogue : jusqu'en 1975 les propositions d'urbanisation sont impérativement liées à la conformité avec l'étude préliminaire d'infrastructures des transports (EPIT), c'est-à-dire aux capacités de circulation. Cela a notamment permis à la MEAVN puis à l'EPIDA de refuser toute modification majeure de « l'édifice » du SDAU.

Le formalisme de cette planification tient aussi au fait qu'elle majore fortement les aspects spatiaux au détriment du fonctionnement des logiques économiques et sociales.

En effet, la hiérarchie des centres urbains n'est établie qu'à partir des seuls critères géographiques<sup>477</sup> et d'attraction des équipements publics et commerciaux, tandis que les stratégies d'évolution et de localisation des emplois ou des comportements résidentiels ne font pas l'objet de prévisions très approfondies, y compris lors des mises à jour du document en 1973 et 1975. Ainsi la planification est-elle apparue très réductrice et très formelle dès la parution du *Livre blanc*.

Pour ces raisons, le rôle des élus face aux propositions des techniciens de la MEAVN et des fonctionnaires de la DDE ou du préfet ne peut être qu'assez formel. Si l'on se reporte aux rapports des cinq groupes de travail de la CLAU approuvés le 29 mars 1972<sup>478</sup>, on s'aperçoit qu'ils ne contestent guère les grands principes d'organisation du développement spatial, qu'il s'agisse du système hiérarchisé des centres, des perspectives de croissance démographique, du classement des zones agricoles, dont les conséquences sur les POS sont pourtant considérables. Plus surprenant encore, la sélection des activités sur le site de la ville nouvelle de même que la localisation des zones industrielles ne sont pas ouvertement contestées dans cette instance, bien qu'elles ne soient pas acceptées par les élus. En réalité, le rapport approuvé par la CLAU<sup>479</sup> reprend l'ensemble des préconisations du *Livre blanc*<sup>480</sup> tout en rappelant la nécessité de

---

<sup>477</sup> Le rapport de présentation du SDAU souligne que « les « vocations » des diverses parties du site imposant pratiquement un grand zonage, elles définissent à elles seules le schéma d'organisation. Le jeu des capacités et des contraintes géographiques dessinera ensuite les limites de la ville qu'il faudra structurer et faire vivre ». *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, p. 31

<sup>478</sup> **Groupe 1** : Infrastructures ; **Groupe 2** : Emplois et zones d'activités ; **Groupe 3** : Devenir rural et intégration des urbanisations existantes ; **Groupe 4** : « Innovation » ; **Groupe 5** : Rôle régional de L'Isle d'Abeau.

<sup>479</sup> CLAU, *Rapport des groupes de travail de la CLAU*, 1<sup>er</sup> mars 1972, rapport ronéotypé, 11 p.

<sup>480</sup> Ainsi peut-on lire dans la conclusion du rapport de la CLAU : « Les membres de la commission estiment que la réussite de la Ville Nouvelle dépend de la composition de sa population ; ceci implique la recherche d'un équilibre des types d'emplois créés sur le site même entre secondaire et tertiaire et dans la zone d'emplois entre emplois sur place et emplois à Satolas ou Lyon. Le parti d'urbanisme doit allier un habitat largement ouvert sur la nature, et une certaine concentration nécessaire à la vie de centres urbains. Enfin, et surtout, une étroite synchronisation entre le nombre d'emplois créés, le nombre de logements terminés, et la masse des équipements réalisés, doit être assurée ».

mettre en œuvre rapidement certaines mesures esquissées dans le programme de modernisation et d'équipement pour le VI<sup>e</sup> Plan<sup>481</sup>.

Le projet de SDAU du 25 mai 1971 établi par la MEAVN est donc approuvé par la CLAU ainsi que par les administrations non membres de la Commission puisque leurs avis ne sont pas de nature à entraîner une révision du projet. En revanche, les travaux du SDAU sont ensuite ralentis le temps de la structuration « politique » du territoire à l'issue de laquelle le syndicat communautaire d'aménagement (SCANIDA) s'est substitué au syndicat à vocation multiple (SIAVNIA)<sup>482</sup>, en application de la loi relative aux agglomérations nouvelles (Loi Boscher). Les élus étaient de fait occupés par la constitution du syndicat intercommunal, la formalisation d'un budget, et les premiers aménagements de la ville nouvelle. Autrement dit, toutes les études engageant la réalisation de la ville nouvelle, conduites par la MEAVN et l'EPIDA, et impulsées par l'Etat, sont lancées avant que les modalités de collaboration entre ces instances et les communes ne soient réglées. Ce décalage laisse donc le champ libre à la Mission d'Etude et à l'établissement public dans la phase de lancement des programmes décisifs.

### 4.2.2.3. Les modifications demandées par les élus

Les travaux du SDAU reprennent le deuxième semestre 1973, pour aboutir à la production en décembre 1973 d'un document faisant la synthèse des deux dossiers approuvés par la CLAU (projet de mai 1971 et compléments de septembre 1971). Cette rédaction est adressée pour avis au SCANIDA (21 communes) et au douze conseils municipaux des communes non membres du SCANIDA. Le 3 mai 1974, le syndicat approuve le projet de SDAU. Sur les cinq communes non membres du syndicat qui répondent, une seule donne un avis défavorable en déclarant son refus d'être comprise dans l'aire du SDAU. Les sept autres communes n'ayant pas répondu, leur avis est présumé favorable.

Les modifications demandées par les élus sont pour la plupart mineures, hormis celles concernant les tracés de voiries et les infrastructures de transports. C'est sur ces deux sujets que les concessions aux élus sont les plus importantes. Nous pouvons classer en quatre catégories l'ensemble des avis des collectivités locales :

Les réserves qui entraînent une modification importante du projet (soit des plans, soit du rapport de présentation). Les modifications demandées par le SCANIDA font partie de cette catégorie. Il souhaite tout d'abord que la zone industrielle de Chamagnieu ne soit aménagée que lorsque les autres zones auront été remplies. Le tracé du « parkway »<sup>483</sup> doit ensuite éviter l'agglomération de Vaulx-Milieu et passer au Nord de la voie ferrée. De même, tous les tracés de voies entraînant des gênes importantes doivent être évités.

---

<sup>481</sup> Telle que la desserte téléphonique de la ville nouvelle, la réalisation d'un équipement hospitalier ou encore la réalisation du contournement autoroutier Est de l'agglomération lyonnaise (A 46).

<sup>482</sup> Le 26 décembre 1972.

<sup>483</sup> La fonction du « Parkway » est d'assurer la collecte des circulations issues des plateaux Sud et Nord de la ville nouvelle, et leur transit en piémont. Cela permet notamment d'assurer des relations rapides entre les différents quartiers de la ville.

Enfin, l'organisation urbaine qui consiste à abandonner la création du « grand lac » et à replier la ville sur les « plateaux Sud » est rejetée. Quatre autres communes<sup>484</sup> souhaitent par ailleurs que soient modifiés les chiffres de population.

Les réserves qui sont tombées d'elles mêmes du fait de l'abandon de l'autoroute A 43 bis (communes de Valencin et Diémoz).

Les réserves de détail portant sur le zonage, des tracés de voies secondaires, ou l'assainissement (communes de Heyrieux et Nivolas-Vermelle). Il s'agit là de points considérés comme trop précis par l'EPIDA pour qu'ils soient pris en compte à l'échelle du SDAU. C'est notamment au niveau des POS que ces points seront approfondis.

Enfin le refus de la commune de Montcarra d'intégrer le SDAU ; refus motivé par la crainte d'être englobée dans le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle.

L'EPIDA produit en décembre 1975 un troisième projet de SDAU pour tenir compte des avis des collectivités locales, intégrer l'étude préliminaire d'infrastructures de transport (EPIT) qui n'était pas prête en décembre 1973, et réviser assez largement le tracé de la voirie primaire à la suite d'une demande du SCANIDA. Il faut signaler à ce propos que, conformément aux instructions administratives de 1975, le SDAU se borne à indiquer les seules voies structurantes, appelées ici « hyperprimaires » ou « grand primaire » ; les autres sont soit supprimées du schéma, soit amorcées par des « flèches » qui indiquent les intentions.

Une autre modification importante est par ailleurs apportée au chapitre six relatif aux stratégies de développement. Dans le projet de SDAU de décembre 1973, les quatre hypothèses étaient notamment accompagnées de textes assez précis qui ont fait croire au SCANIDA qu'un choix était à opérer dès l'approbation du SDAU (si tant est que les élus ont encore le choix en 1975). L'EPIDA allège donc le texte en indiquant qu'il s'agit « d'illustrations<sup>485</sup> purement gratuites », la seule base réglementaire étant le schéma d'ensemble « long terme ».

Enfin, la phase intermédiaire de réalisation de la ville nouvelle est actualisée afin d'intégrer les « coups partis ». Les zones industrielles effectivement créées depuis 1973 par les procédures de ZAC sont notamment mises à jour. Selon l'EPIDA, il s'agit « d'une simple actualisation de la stratégie de développement, et non d'une modification du schéma, puisqu'elles étaient déjà prévues au schéma d'ensemble « long terme » de décembre 1973 [...]. Elles ont simplement été créées plus tôt que prévu à l'origine ». Les zones à urbaniser, les zones agricoles, naturelles et boisées, sont quant à elles conservées dans leurs limites antérieures, telles qu'elles ressortent du document de 1973.

#### 4.2.2.4. La procédure d'approbation du SDAU de la ville nouvelle

La modification du projet de SDAU pour tenir compte des avis des collectivités locales et des études de transport menées en liaison avec la DDE pose le problème de son approbation. S'agissant d'une agglomération nouvelle, le SDAU de L'Isle d'Abeau doit

<sup>484</sup> Diémoz, Valencin, Heyrieux et Nivolas-Vermelle.

<sup>485</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit., p. 78.*

être approuvé par décret pris sur le rapport des ministres de l'Équipement, de l'Intérieur, des Transports (articles R 122-14 et R 122-17 du Code de l'Urbanisme), sans qu'il soit besoin d'un décret en Conseil d'État, car moins d'un quart des communes a fait opposition lors de la consultation de 1974.

Mais les textes sont relativement imprécis quant à la procédure à suivre. A partir du moment où le schéma a subi des modifications, il conviendrait de le représenter à la CLAU pour information, et ce afin de respecter l'esprit de ces textes, et notamment le principe de « l'élaboration conjointe ». La question peut également se poser de la valeur juridique du document de 1975 par rapport au texte initialement approuvé par les instances consultées. Pour les responsables de l'EPIDA, les modifications ne bouleversant pas l'économie générale du projet au sens de la jurisprudence du conseil d'État (zonage, équipements, croissance prévue), il n'apparaît pas absolument nécessaire de reconsulter la CLAU. Il s'agit également d'éviter toutes nouvelles consultations qui risquent de remettre en cause les options fondamentales du schéma ayant déjà fait l'objet d'un accord.

En outre, la nécessité de reconstituer une Commission puisque la précédente n'avait pas de représentants du SCANIDA aurait entraîné un allongement important des délais et une réouverture d'un débat politique pouvant bloquer la procédure d'approbation, surtout en période préélectorale. Deux solutions sont dès lors envisagées par les responsables de l'EPIDA et les fonctionnaires du Groupe Central des Villes Nouvelles : soit faire approuver un SDAU identique à celui soumis à l'avis des communes, soit ne retenir que les modifications qui découlent strictement des avis émis. Il est décidé de ne pas réunir une nouvelle et dernière fois la CLAU au motif que les modifications sont demandées et approuvées par les collectivités locales elles-mêmes. Ces modifications portent de surcroît pour les plus mineures sur les communes hors-SCANIDA et pour l'essentiel sur le périmètre du SCANIDA. Le projet définitif est donc transmis à l'ensemble des communes du SDAU pour information, sans qu'il ne soit besoin de recueillir leur délibération.

Le schéma est approuvé le 10 mars 1978 par décret interministériel dans un contexte politique où les rapports entre les pouvoirs locaux et l'État sont des plus conflictuels : le décret du 24 juin 1977 déclarant d'utilité publique l'acquisition par l'EPIDA des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier de la ville nouvelle est déféré à la censure du Conseil d'État par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu ; la consultation pour la révision du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle est par ailleurs lancée (elle aboutira au retrait de treize communes du SCANIDA sur vingt et une) ; enfin, le décret d'approbation du SDAU est déféré dès sa publication à la censure du Conseil d'État pour « excès de pouvoir » par les communes de Four, Roche, Vaulx-Milieu et Saint-Alban-de-Roche.

#### **4.2.2.5. Les objectifs du SDAU de la ville nouvelle et les instruments d'intervention utilisés : les instruments coercitifs, persuasifs et incitatifs**

La question des instruments d'intervention des acteurs publics fait l'objet d'une abondante littérature de la part des juristes et des politologues. Plusieurs d'entre eux ont tenté de dresser une typologie (Y. Mény, J.-C. Thoenig, 1989<sup>486</sup> et L. Salomon, 1981<sup>487</sup>). En



combinant ces analyses, nous distinguons trois grands types d'instruments utilisés par l'administration et ses outils techniques que sont la Mission d'Etude et l'établissement public pour atteindre les objectifs du SDAU :

- *les instruments coercitifs* déterminent des dispositions organisationnelles, financières ou de procédure qui contraignent les acteurs à adopter un comportement « favorable » aux objectifs que s'est fixé le SDAU. Ces instruments s'appuient principalement sur la ressource « juridique ».
- *les instruments persuasifs* s'appuient principalement sur les ressources cognitive et communicative afin de convaincre les représentants des collectivités locales et les acteurs sociaux, dans le sens des objectifs du SDAU.
- *les instruments incitatifs* recouvrent essentiellement l'encadrement financier du « projet » ville nouvelle. Cet encadrement comporte deux catégories de mesures : les premières concernent la coordination des interventions de l'Etat ; les secondes visent plus particulièrement la gestion locale, c'est-à-dire le budget du syndicat communautaire.
- Les instruments coercitifs : l'arsenal « juridique »

La législation a mis à la disposition de l'administration et de ses outils, en l'occurrence la MEAVN et l'EPIDA, un arsenal d'instruments leur permettant de contraindre directement les représentants des collectivités locales pour qu'ils ne puissent pas s'opposer à la réalisation du projet de ville nouvelle tel que le SDAU le définit. Si le droit constitue le socle de toute action publique, il est assurément la source de légitimation par excellence de la ville nouvelle. Il est sa raison d'être normative car il organise tant le contenu (i.e. la définition des objectifs) que le choix des autres ressources (i.e. les ressources « organisationnelles ou interactives », et « financières »).

Nous ne reviendrons pas ici sur l'ensemble des compétences dévolues à la MEAVN et à l'EPIDA par les lois et autres décrets, ni sur les règles de contenu, les procédures et les effets du SDAU, car nous les avons largement abordés dans les parties précédentes. En revanche, il nous semble important de souligner quatre autres contraintes qui pèsent essentiellement sur les collectivités locales.

### **LE CONTRÔLE DES POS PAR L'EPIDA**

La première contrainte réglementaire recouvre tout d'abord l'obligation pour les communes du périmètre du SDAU de la ville nouvelle de faire élaborer leur POS par l'établissement public<sup>488</sup>. Bien que cette disposition ait été abrogée par la loi du 13 juillet 1983, elle a permis d'assurer le lancement des premières opérations d'aménagement en

---

<sup>486</sup> MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. Thémis Science politique, 1989, p. 149.

<sup>487</sup> SALOMON L., *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*, Washington, The Urban Institute Press, 1981, 267 p.

<sup>488</sup> En 1977, l'EPIDA est chargé de l'élaboration des études POS de vingt huit communes, les cinq communes restantes (Bourgoin-Jallieu, Ruy-Montceau, Nivolas-Vermelle, Saint-Chef, Sérézin-de-la-Tour) ayant été confiées à la DDE de l'Isère.

cohérence avec les objectifs du SDAU. La simultanéité de l'élaboration de ces deux documents par la même équipe d'études a ainsi abouti à ce qu'ils soient approuvés pratiquement la même année (1978). Leur compatibilité est donc difficilement contestable.

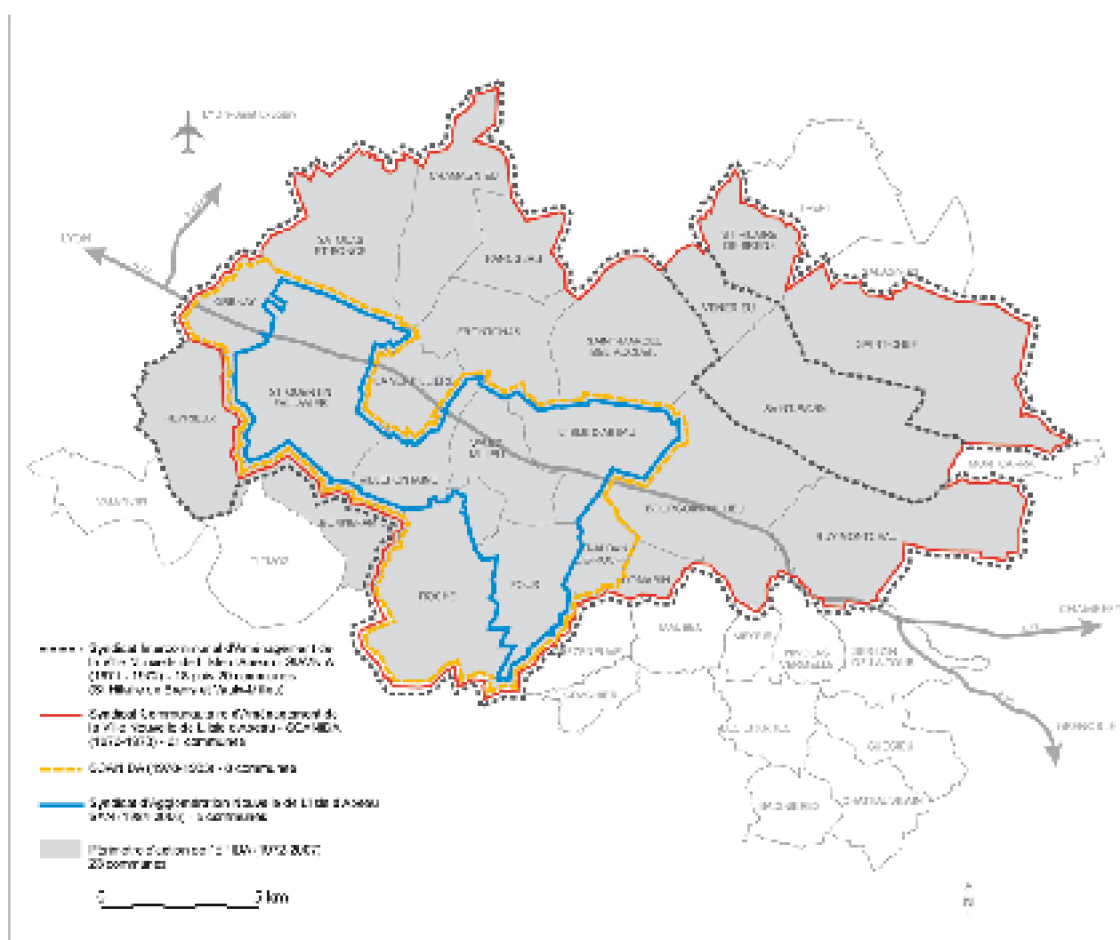
Il faut également signaler que lors de la révision du périmètre du syndicat communautaire d'aménagement en 1978, le SDAU n'est pas remis en cause (malgré le retrait de toutes les communes des « Plateaux Nord », et notamment de Frontonas, Saint-Marcel-Bel-Accueil, Saint-Hilaire-de-Brens, et Vénérieu, les quatre communes principales), ni même le périmètre de compétence et d'action de l'EPIDA (*voir carte n°9, page suivante*). En effet, le contrôle des POS, établis en conformité avec le SDAU, permet à l'EPIDA non seulement de maîtriser le développement des communes qui se sont retirées et d'éviter tout conflit pour le contrôle de l'urbanisation, mais de préserver aussi les grands principes du schéma directeur. C'est d'ailleurs le maintien de cette contrainte sur les communes qui a rendu possible la réduction du périmètre syndical.

Dans le cadre de cette procédure, les négociations ont notamment abouti à la conclusion d'un contrat entre l'Etat et les communes des « Plateaux Nord » sur la base des principes suivants :

- l'application stricte des dispositions des POS ;
- le classement en « zones à urbaniser » des terrains nécessaires au développement spontané à quinze ans en plus des zones déjà classées « à urbaniser » dans les POS<sup>489</sup> ;
- le classement maintenu en « zones inconstructibles » pour les autres zones d'urbanisation future du SDAU<sup>490</sup> ;

<sup>489</sup> Ces terrains représentent une centaine d'hectares à localiser dans les zones attenantes aux villages. Dans le contrat, il est stipulé que l'Etat se réserve le droit de définir par avance les conditions d'organisation de ces zones (occupation minimale notamment), et les modalités de leur déclenchement qui peut être reportée au-delà d'une certaine échéance ou d'un certain taux de réalisation des autres zones.

<sup>490</sup> En revanche, pour l'Etat, la pérennité de ces zones au-delà de quinze ans ne peut être garantie à l'agriculture ni à la profession ; la collectivité devant également s'engager à ne pas en demander le déclassement pendant ce délai.



Carte n°9 : L'invariabilité du périmètre d'action de l'EPIDA ou la préservation des enjeux de la ville nouvelle malgré le retrait des communes du dispositif

© EPIDA / S. Rabilloud / C. Balvay

- la mise en œuvre d'un programme d'actions foncières limitées à une centaine d'hectares à localiser dans les zones prévues pour le développement « spontané » à quinze ans ;
- la programmation des subventions nécessaires au renforcement des réseaux ; en contre partie, les communes doivent confier à l'EPIDA<sup>491</sup> l'étude d'ensemble de ces réseaux, dans les zones du POS ainsi que dans les zones d'urbanisation future du SDAU attenantes aux villages ;
- le développement de l'assistance architecturale ; l'Etat finance (totalement ou partiellement) cette action si le suivi est assuré par l'EPIDA ;

<sup>491</sup> A ce titre, et sous réserve que l'EPIDA soit le maître d'œuvre des travaux à effectuer, l'Etat était prêt à faire bénéficier les communes d'un différé de remboursement des emprunts ou d'une prise en charge des quatre premières annuités.

lots<sup>492</sup>.

Les termes de ce contrat montrent ainsi clairement la nécessité pour l'administration et l'EPIDA de conserver l'ensemble de leurs prérogatives sur l'élaboration des POS, entendus comme des « garde-fous » permettant de préserver les grandes orientations du SDAU.

### **LA CONVENTION DE DÉLÉGATION DE MAÎTRISE D'OUVRAGE**

Il faut signaler par ailleurs que l'EPIDA élabore également les dossiers de ZAC ainsi que les PAZ, qu'il soumet ensuite à l'avis du syndicat communautaire. Théoriquement, ce dernier pourrait rejeter les dossiers qui lui sont présentés. Mais, l'établissement public demeure son mandataire permanent et obligatoire en vertu d'une convention<sup>493</sup> qui stipule clairement dans son article premier qu'il charge « l'établissement public de réaliser en son nom et pour son compte les schémas, plans, études, travaux, ouvrages, installations » se rapportant notamment aux équipements et infrastructures. Le syndicat communautaire ne peut donc ni faire appel à un autre mandataire ni participer à la procédure d'appel d'offres.

Les termes des rapports entre l'établissement public d'aménagement et le syndicat communautaire d'aménagement sont donc ceux d'un dialogue imposé dans lequel l'établissement public dispose d'un rapport de force particulièrement favorable.

Non seulement, l'Etat lui délègue sa maîtrise d'ouvrage pour les aménagements de sa compétence, mais il est aussi le point de passage ou l'interlocuteur « officieux » pour la négociation des facilités financières et budgétaires<sup>494</sup> octroyées au syndicat communautaire d'aménagement par le Groupe Central des Villes Nouvelles (GCVN), l'organisme de tutelle des établissements publics rattaché au Ministère de l'Equipelement.

### **LE STATUT D'OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL DE LA VILLE NOUVELLE**

Nous rappelons ici que les conséquences du statut « d'opération d'intérêt national » de la ville nouvelle sont principalement de trois ordres :

<sup>492</sup> la non application de la règle de constructibilité limitée ;  
Le communautaire, le choix de Commerce, l'EPIDA sont la réalisation complète de l'opération, soit une intervention comme prestataire de services, elle n'a pas de maîtrise directe de l'opération.  
Le maintien d'une déviance du nom de l'Etat des autorisations d'occupation du sol<sup>496</sup>

<sup>493</sup> ;  
Pour les équipements dont il a la maîtrise d'ouvrage, le syndicat communautaire d'aménagement est obligé, par les décrets d'application de la Loi Boscher, de passer une convention avec l'établissement public d'aménagement, qui doit être conforme à une convention type, sinon elle est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

<sup>494</sup> Dans ces conditions, les maires et les présidents des syndicats communautaires ne  
Voir à cet égard le paragraphe relatif aux « instruments incitatifs ».

<sup>495</sup> Code de l'Urbanisme, art. L 111-1-2, 2°

<sup>496</sup> Code de l'Urbanisme, art. L 421-2-1, al. 3-c

<sup>497</sup> Code de l'Urbanisme, art. L 311-1, al. 5-b et L 311-4

disposent d'aucune ressource susceptible de bloquer les opérations d'aménagement ; une « impuissance » qu'ils expriment dans deux motions relatives aux structures de décision et aux finances des syndicats communautaires lors du congrès des villes nouvelles organisé à Istres les 23 et 24 avril 1975. Ils demandent notamment que :

a) Dans chaque périmètre d'urbanisation nouvelle, un plus grand nombre d'élus siègent au Conseil d'administration de l'établissement public d'aménagement.

b) La convention qui lie le syndicat communautaire d'aménagement à l'établissement public donne au syndicat les possibilités :

- de contrôler réellement les études élaborées par l'établissement public qui doit être considéré comme un bureau d'étude au service du syndicat communautaire d'aménagement et que l'établissement public ne puisse sous-traiter ces études à un bureau d'étude sans l'accord du président du syndicat communautaire ;
- d'avoir un recours contre l'établissement public quand celui-ci a commis des erreurs entraînant des coûts supplémentaires des travaux ;
- d'être consulté pour la détermination et l'utilisation des charges foncières demandées aux maîtres d'ouvrages et que l'établissement public ne puisse désigner les maîtres d'ouvrages des logements et équipements privés sans avoir préalablement obtenu l'accord du syndicat communautaire d'aménagement ou de sa commission compétente ;
- d'être autorisé à assurer directement la maîtrise d'ouvrage de certains équipements tout en conservant le bénéfice du différé d'amortissement ;

c) Les syndicats communautaires d'aménagement aient toujours la possibilité de se doter des moyens en personnel (employés et conseillers techniques), locaux et matériels nécessaires à la mission qui est la leur.

d) L'avis conforme du maire et du président du syndicat communautaire d'aménagement soit nécessaire pour l'obtention du permis de construire.

e) Les décisions institutives des syndicats communautaires d'aménagement permettent l'adjonction de nouveaux délégués au syndicat au fur et à mesure de l'augmentation de la population nouvelle.

### **LA CONTRAINTE DES RÉSERVES FONCIÈRES DE L'ÉTAT**

La quatrième contrainte pour les collectivités locales réside dans la constitution de vastes réserves foncières<sup>498</sup> maîtrisées directement par l'Etat et l'EPIDA. La principale utilité associée à cette ressource renvoie à la capacité pour l'Etat d'imposer des contraintes de développement et d'organisation aux collectivités locales pour répondre à ses propres

---

<sup>498</sup> Juridiquement, une réserve foncière est un terrain acquis par une collectivités publique en vue d'une utilisation ultérieure qui ne peut être déterminée *a priori*, selon l'article 11 de la Loi d'Orientation Foncière. La collectivité conserve ou neutralise la plus-value qu'elle donnera au terrain en l'urbanisant. Les réserves foncières à l'initiative de l'Etat, se financent par la FNAFU, et par un chapitre spécial du budget de l'Equipement : le 55-43 (devenu 55-40 puis 55-20). La Caisse des Dépôts, et la Caisse d'Aménagement et d'Equipement des Collectivités locales qu'elle gère, avancent également l'essentiel de l'argent par des systèmes de prêts.

orientations et enjeux.

La constitution d'une pré-ZAD en 1968 (7 500 hectares), sans qu'il y ait besoin de consulter les communes, d'une ZAD provisoire un an après (10 588 hectares), sans d'ailleurs définir le délai au bout duquel elle devait être transformée en ZAD définitive, puis d'une ZAD définitive en 1974 (14 519 hectares) a permis de maîtriser rapidement et au plus « juste » prix des stocks de terrains pour l'urbanisation future<sup>499</sup>. Ces ZAD délimitées par décision administrative (mais hors du droit commun...) <sup>500</sup> permettent ainsi de s'affranchir complètement des pouvoirs locaux et placent l'opérateur foncier, en l'occurrence l'EPIDA, en première ligne. L'établissement public peut surtout y exercer un droit de préemption sur tous les immeubles faisant l'objet d'une procédure d'aliénation à titre onéreux. Il dispose également du droit d'expropriation (à la place des pouvoirs élus) et décide du lancement des déclarations d'utilité publique en fonction des terrains nécessaires à l'urbanisation, conformément à la stratégie de développement prévue par le SDAU <sup>501</sup>. La particularité de ces acquisitions est qu'elles recoupent tous les types d'utilisation possible : réserves foncières, zones d'habitation, terrains d'assise des équipements et des centres administratifs, tertiaires et commerciaux, zones d'activités. De même le financement est multi-forme : crédits d'Etat, crédits du ministère de l'Equipement, prêts de la Caisse des Dépôts, avances et prêts du FNAFU, notamment pour la préemption des ZAD.

### ***Les instruments persuasifs : la maîtrise de l'information et de la communication par la MEAVN et l'EPIDA***

Lors de l'élaboration du SDAU, la MEAVN et l'EPIDA se sont appuyés assez largement sur les instruments *persuasifs*. Ces derniers se fondent essentiellement sur des stratégies d'information et de communication. Pour éviter que les projets demeurent lettre morte, un minimum de participation était également nécessaire afin d'amorcer une prise de conscience qui à terme permette de mobiliser les « énergies locales » dans le sens des objectifs du SDAU. Cette prise de conscience devait notamment faciliter l'adoption du schéma et la constitution d'une structure décisionnelle adaptée qui puisse prendre en charge rapidement la réalisation et la gestion de la ville nouvelle.

Dès le départ la MEAVN apparaît comme un organisme désintéressé du point de vue local et décisionnel et voué à l'étude. Elle veut se constituer un capital de confiance en offrant une image de nouveauté, de rigueur, de travail sérieux sur le plan de l'approche des problèmes, de la conception et de la méthodologie. Le second aspect de son image

<sup>499</sup> La procédure de ZAD permettait notamment d'éviter rapidement toute spéculation foncière et par là, la rétention des propriétaires fonciers. La ZAD de 1974 a été remplacée par de nouvelles ZAD en 1982, 1984 et 1985, réduisant la surface à 10 097 hectares.

<sup>500</sup> Voir à cet égard ALDUY J.-P. (1979), *op. cit.*

<sup>501</sup> En revanche, les enquêtes parcellaires ne sont lancées que lorsque le comité du syndicat communautaire a approuvé les dossiers de création de ZAC et notamment les périmètres. Ces enquêtes sont par ailleurs limitées aux surfaces comprises dans les ZAC approuvées par le SCANIDA.

est d'être perçue comme un organisme se situant au dessus de la mêlée, non-partisan et indépendant par rapport aux communes et aux services administratifs départementaux et régionaux<sup>502</sup>.

La stratégie adoptée pour répondre à ce double objectif est de toucher directement les différents secteurs du milieu local auprès desquels elle souhaite promouvoir cette image d'elle-même. Elle insuffle dès le départ l'idée de créer un « Club des Maires » qui rassemble les principaux responsables politiques locaux. Ce club est destiné non seulement à assurer une information permanente de ces derniers, mais propre à leur permettre de prendre leurs responsabilités lorsque viendrait le moment de passer à l'action et de s'engager financièrement et politiquement.

Dans cette perspective, la MEAVN tend à dépasser le cadre de sa mission pour aborder des problèmes se situant en aval de l'étude du schéma directeur. Il ne s'agit pas pour elle de décider et d'exécuter, mais de peser sur les structures locales pour les rendre capables d'adopter le schéma et d'aborder elles-mêmes le problème de l'aménagement. La rationalité ici est aussi politique, au sens large. Les structures de décision étant inadaptées, la Mission d'Etude puis l'EPIDA tentent de les faire évoluer. La production du SDAU va de paire. En d'autres termes, la Mission et l'établissement public visent aussi une pédagogie institutionnelle. Ils sont donc entièrement projetés sur l'extérieur, reflétant et agissant sur les conflits et les blocages existants, non pour les trancher et les lever, mais pour aider à les poser à travers des mécanismes nouveaux de coopération et par de nouveaux modes de raisonnements.

Pour ce faire, la MEAVN déploie dès 1969 beaucoup d'efforts pour diffuser une connaissance d'elle-même, pour se présenter, se promouvoir. Avec le « Club des Maires », elle crée des groupes de travail qui, sur un domaine ou un problème donné, associent des techniciens, des responsables d'association et des représentants des collectivités locales<sup>503</sup>. Cette association doit permettre de faire adopter par les personnes qui en font partie une nouvelle rationalité que la Mission d'Etude cherche précisément à élaborer. Un gros effort est fait en matière d'information<sup>504</sup>.

<sup>502</sup> Il s'agit ici de rechercher le consensus local à l'égard d'elle-même et du projet de création d'une « ville nouvelle ».

<sup>503</sup> A titre d'exemple, le problème agricole étant d'une importance toute particulière, une commission spécifique est créée et travaille avec les techniciens de la MEAVN. Au niveau de l'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de la ville nouvelle, la Mission d'Etude collabore avec les propriétaires et les exploitants réunis en Comité de défense agricole pour mettre en œuvre un protocole d'accord. Enfin, des groupes de travail avec les commerçants et les chambres consulaires sont également mis en place.

<sup>504</sup> Différentes initiatives sont prises pour donner une certaine légitimité à la ville nouvelle, parallèlement à la contestation qui grandit de 1970 à 1973. Ces initiatives portent sur trois échelles différentes : locale à travers la création de l'association « Réalité-Ville Nouvelle », et les actions de la MEAVN, de l'EPIDA et du SCANIDA. Des conférences et des colloques sont organisés pour présenter les fonctions, les structures et le rôle de la ville nouvelle dans l'espace régional. Certaines conférences abordent les problèmes sous un angle sociologique : « les jeunes dans la ville », « les actifs dans la ville » et le « troisième âge dans la ville ». Ces trois thèmes soulignent notamment la volonté de s'adresser à tous les habitants. régionale par le rôle tenu par la presse, en particulier le *Dauphiné Libéré*, et par la diffusion du bulletin d'informations « L'Isle d'Abeau-Actualités ». nationale par les campagnes publicitaires (en collaboration avec le Ministère de l'Equipement et du Logement et le Groupe Central des Villes Nouvelles).

Les membres de l'équipe pluridisciplinaire et leur directeur donnent de très nombreuses conférences, assistent aux réunions et assemblées des groupements locaux les plus divers, rencontrent les maires et les membres de leur conseil municipal, constituent des groupes de travail avec les associations et de façon générale avec toute personne s'intéressant particulièrement à un problème déterminé.

Cette participation, cette projection vers l'extérieur répond non seulement à un besoin de faire connaître la Mission d'Etude, mais les aménageurs souhaitent qu'à travers leur présence, « les débats se haussent et les mentalités se transforment »<sup>505</sup>. En diffusant son message sur la nécessité de réaliser la ville nouvelle, la Mission d'Etude tente de faire pénétrer des raisonnements, des concepts, des perspectives. Pour maintenir ce rôle, pour se conserver la possibilité de hausser les débats, il s'agit de ne pas s'enfermer dans les divisions et conflits internes au territoire, au risque de devoir parfois déplacer quelque peu le terrain de discussion, et d'élargir le cercle des interlocuteurs.

Au départ, l'idée d'une ville nouvelle ne concerne vraiment que les services techniques de l'administration et les maires concernés par le périmètre de l'agglomération nouvelle qu'il fallait inciter à « se concerter ». Mais la Mission d'Etude a ensuite étendu le champ des partenaires consultés à la COURLY et aux Conseils généraux du Rhône et de l'Isère<sup>506</sup>, aux représentants socio-professionnels, et notamment aux chambres consulaires<sup>507</sup>. Successivement des groupes plus « périphériques » par rapport aux décideurs politiques et administratifs sont entrées dans le jeu, des associations socio-culturelles aux syndicats professionnels de branche<sup>508</sup>.

<sup>505</sup> Lettre adressée au Maire de Saint-Marcel-Bel-Accueil par le directeur de la MEAVN le 18 décembre 1970. (Archives EPIDA / dossier MEAVN).

<sup>506</sup> Toutefois, ces instances n'ont été contactées qu'une seule fois lors de l'élaboration du SDAU. Les rapports distanciés entre la MEAVN, la COURLY et les conseils généraux du Rhône et de l'Isère s'analysent en termes politiques et institutionnels et en particulier de divergences d'intérêts. L'implantation de la ville nouvelle dans l'Isère est tout d'abord ressentie comme un projet concurrent par la COURLY et le Conseil Général du Rhône. La COURLY et les Conseils généraux craignent par ailleurs qu'il faille participer financièrement au projet de ville nouvelle. Enfin, pour échapper au contrôle des « notables locaux », le directeur de la Mission d'Etude ne souhaite pas ouvrir la participation aux élus d'un poids politique plus important que les maires. Quant au Conseil Régional, il ne sera saisi du projet que le 28 novembre 1977, lors d'une session extraordinaire au cours de laquelle ont été évoqués les problèmes de développement de la ville nouvelle. Le Conseil Régional formule à cette occasion un certain nombre de demandes se rapportant essentiellement aux structures juridiques et financières de la ville nouvelle.

<sup>507</sup> En l'occurrence la CCI de Vienne – La-Tour-du-Pin, la Chambre des Métiers de Vienne – La-Tour-du-Pin et la Chambre d'Agriculture de l'Isère. Les rencontres entre les chambres consulaires et la MEAVN ont eu lieu dès 1970.

<sup>508</sup> Les rencontres avec les organisations agricoles, notamment la Fédération Départementale des Exploitants Agricoles (FDEA), et les Administrations de l'Agriculture visaient à mettre en œuvre un protocole permettant à la Mission d'Etude d'acquérir les terrains nécessaires à la réalisation de la ville nouvelle. Ce protocole d'accord est signé le 2 octobre 1970. Il comporte une grille indemnisant le propriétaire en fonction des aptitudes agricoles des sols et non en fonction d'une rente de situation ou autre et une grille indemnisant l'exploitant sur l'outil de travail (perte de revenu, fumure, arrière fumure...) et comportant une aide à la réinstallation (Article 10 de la loi d'orientation agricole).



Avec l'élargissement du cercle des interlocuteurs, la Mission d'Etude étend son champ de référence ; elle ne parle plus simplement d'aménager la ville nouvelle, elle insiste aussi sur le problème général des structures et du développement de l'ensemble de la région urbaine de Lyon. Le discours sur la ville nouvelle devient dès lors un discours sur la région. La Mission d'Etude, dans le souci de faire passer des idées et une nouvelle rationalité, et pour éviter de s'enliser dans les conflits d'intérêt local, élève le débat et en même temps le cadre de référence de son action.

En définitive, la Mission s'est engagée dans la voie qui consiste à renforcer et à faire s'exprimer le besoin de créer une ville nouvelle, notamment à travers l'idée qu'elle peut fournir un schéma directeur efficace. L'objectif de la Mission d'Etude est ici de créer un sentiment d'appartenance de l'institution à la vie locale. Elle évite surtout de s'engager ou d'engager des conflits susceptibles d'hypothéquer le succès de sa mission. Elle est donc à la fois un organisme d'exécution et de recherche d'une vision nouvelle de développement urbain et régional.

### ***La référence à « l'intérêt général » et la « prospective » : deux facteurs limitants***

En même temps, cette forme d'ouverture sur la « société civile » et le consensus appliqué à la planification urbaine développent spécifiquement deux types de « garde-fous » :

la référence à « l'intérêt général » qui a une valeur de « sur-moi » dans l'Administration et fonde aux yeux des tiers le dévouement de l'Etat à la cause de la croissance (industrielle et urbaine) ;

la formulation de « problèmes » à un horizon plus ou moins lointain fait qu'il est aisé de définir des mises en compatibilité à terme, et d'éviter d'affronter le détail concret des conflits.

Ces « garde-fous » définissent de fait le contenu des informations divulguées par la Mission d'Etude puis par l'EPIDA. Ces informations sont soit centrées sur des idées générales et absconses<sup>509</sup>, soit au contraire, sur des projets bien élaborés (tracés des voiries, solutions d'urbanisme). Fondamentalement, c'est la crainte de voir éclater des conflits qui commande « la prudence » en matière d'information, car ils sapent la cohérence et la rationalité. Ainsi, pour réduire les possibilités de conflits, il faut mettre l'accent sur la recherche de la cohérence technique, à condition que la Mission d'Etude et l'EPIDA soient les seuls à disposer des moyens de définition de cette cohérence. Dans cette perspective, les occasions de contestation sont limitées.

Pour les besoins de la consultation, la CLAU suffit. Les contacts avec d'autres

---

<sup>509</sup> Pour rencontrer le moins d'opposition possible au départ, les techniciens de la MEAVN insistent essentiellement sur des points tels que l'utilité et la fonction de la ville nouvelle par rapport à la métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble, sa capacité à renforcer et à revigorer le développement du Bas-Dauphiné, le contexte national et européen de la concurrence économique. Leur analyse de la situation passée et présente se transforme ici en diagnostic. La nosologie en est bien connue : la disparition des espaces libres, une métropole congestionnée, des espaces périphériques sous-équipés. Les « remèdes » sont qualitatifs : répondre par l'aménagement d'une ville nouvelle au sous-équipement, sortir d'un périmètre trop restreint pour trouver des terrains à bâtir, répondre à une métropole qui étouffe par une nouvelle unité, la région urbaine.

instances doivent garder un caractère strictement informatif, permettre de faire un « travail psychologique », « d'obtenir des réactions », donc de demeurer dans un cadre non conflictuel. L'efficacité ayant un sens surtout technique, il est préférable d'associer à la Mission d'Etude et à l'établissement public un petit nombre de représentants de la population, travaillant dans le cadre plus serein de petits comités et de groupes d'études. En même temps, il faut signaler ici que les techniciens de la MEAVN et de l'EPIDA refusent d'accorder trop de poids à la parole des « autochtones » car ils les considèrent comme « illégitimes » pour parler au nom des habitants qui résideront dans la ville nouvelle...

### ***Les rapports entre technique et politique***

L'approche de la concertation conduit ici à une interrogation d'ensemble sur les rapports entre technique et politique, et sur les formes d'acculturation des pratiques de concertation. Les techniciens de la MEAVN et de l'EPIDA ont un quasi-monopole du savoir et ils assument de ce fait un rôle prépondérant dans les décisions. Les élus, ayant peu de responsabilités réelles, n'ont guère de compétences et en conséquence, pour éviter qu'ils ne se perdent dans la démagogie, il est nécessaire qu'ils soient bien encadrés. En réalité, l'autorité du savoir, l'ésotérisme relatif des formulations techniques déséquilibrent le débat et transforment la participation en école de la rationalité dominante.

Plus finement, nous pouvons considérer la réciprocité des rapports entre les différentes parties prenantes du processus de concertation. Les membres du « Club des Maires » et de la CLAU sont d'une certaine manière en position d'allégeance envers les techniciens qui pensent pour eux la rationalisation à partir des modèles qu'on leur a enseignés. Ce n'est plus un mouvement simple d'imposition qui paraît explicatif, mais une dynamique de l'acculturation où les membres du « Club des Maires » et de la CLAU sont amenés par leur volonté même d'être entendus et reconnus à se mouler largement dans le système de référence de l'Administration.

La dynamique de l'acculturation est en même temps une dynamique de l'institutionnalisation. En d'autres termes, le « Club des Maires » et la CLAU diffusent successivement au niveau local les logiques d'action définies au plan central, mais pour être entendus encore faut-il qu'ils adoptent plus ou moins volontairement le langage de la Mission d'Etude et de l'établissement public et les outils conceptuels qu'ils portent. L'institutionnalisation du « Club des Maires » et de la CLAU implique alors une certaine rationalisation des revendications, et donc une réduction de leurs dimensions.

L'inscription des débats se fait ainsi dans une discussion des moyens plutôt que dans celle des fins. C'est que la définition des finalités dépend d'une hiérarchisation des critères qui est masquée largement par leur expression technique. Du coup, des finalités paraissent presque intangibles. A cela s'ajoute l'effet cumulatif des attitudes des différents « acteurs » en présence : réticences de la MEAVN et de l'EPIDA qui détiennent le pouvoir à la fois technique et financier à se laisser remettre en cause ; sentiment d'infériorité sociale de ceux qui sont extérieurs à cette sphère ; gêne des deux côtés à prolonger les discussions en terme conflictuels, dans la mesure où existent généralement une

aspiration réciproque à être « reconnu » par l'interlocuteur. Tout ceci aboutissant à la conclusion fréquente d'accords très généraux dont la signification essentielle est de produire une association d'idées majeures entre l'intérêt général et les détenteurs du pouvoir municipal.

En définitive, la recherche permanente du consensus et/ou de l'unanimité par la MEAVN et l'EPIDA ne créent que très peu d'enjeux. Les débats se sont certes développés sur la ville nouvelle au sein de la société locale, mais leur contenu se cristallise autour de questions contingentes par rapport aux objectifs principaux du SDAU. Lorsqu'on discute des actions à mener sur le périmètre de la ville nouvelle, on s'arrête au niveau des conséquences particulières des choix globaux, de leurs incidences sur des objectifs ou enjeux préalables à l'existence de la ville nouvelle. A titre d'exemple, les partis d'urbanisme présentés dans le SDAU ne sont pas la résultante d'un processus d'échange interne à la société locale qui aurait pu leur conférer une valeur mobilisatrice. Ils sont l'affaire des techniciens de la Mission d'Etude et de l'EPIDA. Ces derniers proposent des synthèses, et les représentants locaux réagissent sur des points particuliers.

En l'absence d'un enjeu véritablement incarné par la société locale, les réactions et les jugements des représentants des collectivités locales ne s'intègrent pas en stratégies ou contre-projets cohérents. La société locale n'adhère pas à une rationalité imposée de l'extérieur, à un projet qui a germé en dehors d'elle. De même, le divorce long terme-court terme dans le SDAU renforce la tendance à se situer au niveau de la défense et de la promotion des intérêts locaux.

Il faut enfin signaler que la recherche du consensus maintient la participation dans le cadre défini par l'arrêté de création de la CLAU et réduit les possibilités de pressions externes sur l'activité de la MEAVN et de l'EPIDA. Ces derniers conservent ainsi l'exclusivité de la définition des objectifs du SDAU et des stratégies d'aménagement. Ils gardent l'initiative de sélectionner et de poser les problèmes ; problèmes certes significatifs pour des négociations futures, mais qui apparaissent abstraits, « intellectuels », et facilitent le maintien d'un consensus local. La dépendance des acteurs locaux à l'égard de la MEAVN puis de l'EPIDA (et donc de l'Etat) est maintenue.

L'autre volet de l'emprise de l'Etat est l'encadrement financier du projet « ville nouvelle ».

### **LES INSTRUMENTS INCITATIFS : LES MESURES FINANCIÈRES SPÉCIALES**

#### ***La coordination des interventions financières de l'Etat***

Les « programmes finalisés » constituent la principale novation du VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975). Il s'agit, pour des actions à caractère expérimental considérées prioritaires par l'Etat, de définir un programme pluriannuel (cinq ans) de financements sur lequel s'engagent les différentes administrations concernées. Ainsi, les autorisations de programmes sont individualisées et affectées directement aux villes nouvelles ; la répartition des crédits nécessaires dans le temps (échancier) n'étant donnée qu'à titre indicatif. C'est en fonction des résultats obtenus, et par comparaison avec les prévisions, que le programme sera ajusté chaque année, après avis du groupe permanent des programmes finalisés,

constitué au sein du Commissariat Général du Plan.

L'originalité du mécanisme tient également au fait que le programme finalisé ne s'arrête pas aux seuls équipements de catégorie I (Etat), mais concerne également les équipements de catégorie II (région) et III (collectivités locales)<sup>510</sup>. Les programmes finalisés sont une procédure efficace notamment pour le lancement des premiers travaux de la ville nouvelle : les programmes définis par les établissements publics sont évalués de façon normative et sur la base de rythmes de croissance démographiques élevés ; l'EPIDA se retrouve donc avec des garanties de crédits larges pour la réalisation des équipements qu'il a tout intérêt à réaliser en tant qu'organisme aménageur.

### ***L'encadrement du budget des syndicats communautaire d'aménagement***

Tout un ensemble de mesures financières sont mises au point (dont l'essentiel est prévu par la Loi Boscher) pour rendre « viables » ces entités territoriales.

L'intégration fiscale progressive. L'article 12 de la Loi des finances rectificative du 23 décembre 1972 dispose que les conseils municipaux des communes destinées à être incluses dans une agglomération nouvelle et les syndicats communautaires créés en application de la Loi du 10 juillet 1970 peuvent demander à bénéficier de l'intégration fiscale progressive applicable aux communes fusionnées, donc de l'aide financière de compensation, dégressive pendant cinq ans, accordée par l'Etat. Ce mécanisme permet le rapprochement par étapes des niveaux de fiscalité locale pratiqués antérieurement par les communes.

Des dispositions favorables pour le calcul des attributions, aux syndicats communautaires d'aménagement, de ressources fiscales. Ainsi la répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) et la redistribution opérée par le Fonds d'égalisation des charges (FEC), créé en 1964, se font en fonction notamment de la croissance démographique des communes et de leur degré d'urbanisation. Les périmètres des villes nouvelles bénéficient de clés de répartition particulièrement favorables : dans les zones d'urbanisation rapide, le versement représentatif de la taxe sur les salaires est établi sur la base d'une population fictive qui correspond à quatre fois le nombre des logements mis en chantier dans le régime ordinaire et à six fois dans le cas des villes nouvelles. De plus, un recensement complémentaire est effectué périodiquement.

Des facilités pour le remboursement de la dette communale. Les syndicats communautaires d'aménagement doivent notamment faire face à des charges très lourdes d'investissement pour réaliser les équipements d'infrastructure (assainissement primaire) et d'accompagnement des logements. A cette fin, ils doivent souscrire, en

---

<sup>510</sup> L'Etat intervient notamment dans trois catégories d'actions : le financement des voiries primaires et pour les transports en commun en site propre ; le cofinancement, sous forme d'avances et non pas de subventions, de la prise en charge des premières annuités des emprunts souscrits par les collectivités locales supports des villes nouvelles, pour la réalisation des équipements d'assainissement primaire et de superstructure ; les interventions à caractère incitatif pour le desserrement des activités industrielles et tertiaires, et la réalisation d'équipements à caractère novateur constitutifs des nouveaux centres de quartier ou centres urbains.

complément des subventions habituelles de l'Etat, des emprunts auprès de la Caisse des dépôts, des caisses d'épargne ou de la Caisse d'aide pour l'équipement des collectivités locales (CAECL). Mais les charges qui en résultent dépassent les ressources locales pendant les premières années de réalisation, et cela d'autant plus qu'il y a toujours un décalage technique entre la souscription des emprunts nécessaires à la réalisation des ces équipements et l'implantation effective des habitants et des emplois, productifs les uns et les autres de ressources fiscales. Aussi, afin d'aider les collectivités locales concernées à surmonter ce handicap, il est prévu au début du VI<sup>e</sup> Plan que la charge des quatre premières annuités des emprunts de tous les syndicats communautaires d'aménagement soit supportée par l'Etat. En renonçant à ce remboursement, l'Etat considère que ce dernier représente la « dotation en capital » prévue par l'article 25 de la Loi Boscher, qui prévoit que les syndicats communautaires d'aménagement peuvent bénéficier de « dotation en capital de l'Etat au vu des bilans prévisionnels d'aménagement de l'agglomération nouvelle ». Il faut souligner ici que ces dotations transitent par l'établissement public, ce qui, outre l'intérêt du point de vue trésorerie<sup>511</sup>, renforce sa position vis à vis du syndicat communautaire d'aménagement.

Des subventions d'équilibre du budget des syndicats communautaires d'aménagement. En réalité, malgré ces mesures particulièrement favorables, les budgets des syndicats restent en déséquilibre<sup>512</sup>, sauf à décider une pression fiscale très importante qui pourrait réduire dans le même temps l'attractivité des villes nouvelles... Le chapitre budgétaire 65-01, qui permet la mise en place des Missions d'Etudes, puis de combler les déficits des établissements publics, est notamment mis à contribution. Le mécanisme est simple : on applique aux syndicats communautaires d'aménagement la même procédure qui permet d'allouer une subvention d'équilibre à une commune dont le déficit budgétaire dépasse 6% du budget, mais c'est le Groupe Central des Villes Nouvelles (GCVN) qui tient lieu de commission départementale et le chapitre 65-01 d'imputation budgétaire. Le GCVN détient ainsi par ce biais un pouvoir discrétionnaire important : il est amené à discuter de l'ensemble du budget des syndicats communautaires d'aménagement et à imposer une politique budgétaire. L'attribution de cette subvention d'équilibre lui permet par ailleurs de s'assurer le concours des syndicats dans la réalisation des projets, et en particulier ceux relatifs à l'urbanisation de nouveaux espaces d'accueil de logements.

Par rapport à l'ensemble de ces mesures, il faut insister sur la coordination des opérations : à peine les premiers programmes sont-ils lancés que les mesures financières adéquates sont adoptées, engageant la suite du développement des villes nouvelles.

Notons également la souplesse d'un dispositif financier qui permet de s'adapter à chaque cas, puisque les subventions d'équilibre sont octroyées aux établissements publics d'aménagement au vu des bilans prévisionnels et aux communes en fonction de leur trésorerie.

<sup>511</sup> L'établissement public reçoit le versement anticipé des quatre années d'autorisation de programme et n'en reverse que trois au syndicat communautaire.

<sup>512</sup> A titre d'exemple, le budget de fonctionnement du SCANIDA est fortement déficitaire : 6 millions de francs en 1976.

### ***Le rôle particulier de l'EPIDA : un acteur « intermédiaire »***

Mais il faut surtout souligner la « médiation clé » que représente l'établissement public d'aménagement, en l'occurrence l'EPIDA, dans le transit des flux financiers : d'abord parce qu'il reçoit directement des subventions et crédits d'Etat pour réaliser les équipements d'infrastructure ; ensuite, parce qu'il mène pour son compte propre certaines opérations qui engagent des masses financières importantes (par exemple, l'ensemble des opérations relatives à l'aménagement et à la vente de zones industrielles) ; enfin surtout, en tant que maître d'ouvrage des aménagements et équipements commandités par le SCANIDA et en tant qu'organe sur lequel est transféré ce qui tient lieu de dotation en capital du SCANIDA.

L'EPIDA détient donc un pouvoir exceptionnellement fort par rapport aux collectivités locales, en raison précisément de ce rôle obligatoire de par la loi dans la gestion des masses financières destinées à la réalisation des équipements et, d'une manière générale, d'agence locale - notamment de relais d'information - du GCVN. Tout est imbriqué de manière telle que ce dernier dispose d'un pouvoir de tutelle considérable.

### **Conclusion : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la conception du SDAU : des arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux**

---

Nous caractérisons ici le réseau d'acteurs chargés de la conception du SDAU de la ville nouvelle au moyen de trois critères principaux : le degré d'intégration ou de fragmentation des arrangements politico-administratifs (i.e. le degré de coordination horizontale et verticale des arrangements impliqués) ; le degré de centralité des acteurs-clés ; et le degré d'ouverture aux acteurs sociaux.

Des arrangements fortement intégrés et centralisés

Peu nombreux, les acteurs impliqués dans la conception du SDAU de la ville nouvelle sont également fortement intégrés. La coordination (horizontale) substantielle s'appuie sur des règles de procédure et sur la volonté des acteurs-clés, en l'occurrence l'Administration et ses outils techniques que sont la MEAVN et l'EPIDA, d'établir des stratégies explicites de coopération pour atteindre les objectifs fixés. Cela n'empêche pas bien entendu des divergences de valeurs, de fonctions et d'intérêts entre l'Administration et les collectivités locales, mais celles-ci sont soit « gommées » par l'Administration qui a le pouvoir de décider, soit prises en compte à condition qu'elles ne remettent pas en cause l'économie générale du schéma.

Les parties précédentes font ressortir le poids - l'influence et le pouvoir - de la MEAVN et de l'EPIDA dans la conception du SDAU de la ville nouvelle. La *position centrale* de ces acteurs *monopolistes* se traduit notamment par la possibilité d'intervenir contre la volonté des autres acteurs impliqués - en premier lieu les représentants des collectivités locales - et d'imposer unilatéralement leurs objectifs.

Les arrangements spécifiques en action lors de la conception du SDAU ont par

---

protégé en vertu de la loi du droit d'auteur.

ailleurs un degré de coordination horizontale et verticale relativement élevé car la MEAVN et l'EPIDA, qui ont le leadership avec l'Etat, centralisent à la fois la réalisation et la gestion du schéma. Ces outils techniques sont des *acteurs intermédiaires* par lesquels tout passe et qui, de fait, s'avèrent ensuite incontournables dans la mise en œuvre du SDAU.

Pour cela, nous avons souligné qu'ils étaient principalement dotés des ressources juridiques, humaines, financières et cognitives. Elles leur permettent d'asseoir leur pouvoir et de forger leurs actions. Ces ressources sont par ailleurs inégalement réparties entre ces organismes techniques et les acteurs locaux (qu'ils soient publics ou sociaux) : ces derniers ont peu de ressources disponibles pour faire valoir leurs valeurs et défendre leurs intérêts, et surtout celles qu'ils pourraient mobiliser sont difficilement accessibles (en particulier les ressources *juridiques, humaines et financières*).

### Des arrangements fermés aux acteurs sociaux

Le degré d'ouverture (ou de fermeture) de la MEAVN et de l'EPIDA à ses interlocuteurs, la mesure dans laquelle ils informent, sollicitent et tiennent compte des avis extérieurs, soulèvent le problème du contrôle et en définitive du pouvoir que la société locale peut exercer sur les activités de ces organismes techniques. Dans la conception du SDAU, le pouvoir de la société locale est faible. La conception est ici principalement organisée autour de la figure d'un acteur-décideur hégémonique - *l'administration technicienne* - porteur d'un intérêt général abstrait. La participation de la société locale n'intervenant qu'en fin de processus est réduite à la consultation presque exclusive des représentants des collectivités locales et des services administratifs. Cette configuration est en réalité très proche du « régime de commandement » tel que le décrit M. Blanc (1994) ou P. Brachet (1995) à partir de l'analyse de S.-R. Arnstein (1969).

Dans ce régime, la rationalité du porteur de projet prend corps dans le découpage du processus de conception en séquences d'études qui ordonnent une avancée non réversible du projet vers sa réalisation, les arbitrages de l'Administration faisant de chaque étape un nouveau cliquet se rapprochant du résultat. Leur organisation séquentielle construit l'intérêt général à travers un « prisme scalaire » qui fait un zoom progressif sur un but dont les enjeux sont définis à une échelle décollée de l'inscription territoriale du projet.

Ce régime décrit ainsi un modèle « techniciste »<sup>513</sup> autour duquel s'ordonnent les normes et les valeurs de l'Administration. La priorité dans ce modèle va à la solution rationnelle, cohérente, élaborée par le technicien en tenant compte des données de tous ordres : démographiques, économiques, sociales, technologiques et même psychologiques. La référence aux critères techniques, ou bien l'appel à « l'intérêt général » et au bien-être des générations futures sur les désirs des populations actuelles, servent ici de rationalisation à la volonté de tenir à l'écart des interlocuteurs jugés « irrationnels » ou non légitimes, en fait gênants pour la MEAVN et l'EPIDA, ou pour maintenir un bas degré d'association de certains groupes à la réalisation des objectifs du SDAU de la ville nouvelle.

---

<sup>513</sup> Voir à cet égard THOENIG J.-C., DANSEREAU F., *La société locale face à une institution nouvelle d'aménagement du territoire. Le cas de la métropole d'équilibre lorraine*, Paris, Copedith, Groupe de sociologie des organisations, 1968, pp. 45-55.

En revanche, la complexité du projet de ville nouvelle oblige l'EPIDA à ne pas être complètement « fermé sur lui-même ». Mais s'il y a ouverture, elle ne doit pas dépasser un certain seuil ; elle doit strictement permettre aux groupes extérieurs, à la population, de fournir et de constituer des éléments d'information servant au travail du technicien. L'environnement social est une variable parmi d'autres. Par ailleurs, la mise en œuvre du projet dépend, en partie, de la volonté des pouvoirs locaux. Il faut alors admettre que les représentants élus et les centres de décisions privés soient « informés », « consultés », « associés » à son élaboration, mais dans des limites bien précises. L'initiative et la conduite à terme du projet doivent demeurer dans les mains de l'EPIDA et de l'Etat.

Toutes les catégories sociales, économiques, et professionnelles n'ont pas collaboré à la conception du SDAU et donc à ses objectifs. La consultation et les débats au cours de la phase préparatoire ont en effet impliqué essentiellement des élus, des techniciens, certains représentants du monde économique et social, ou un public averti. Les milieux économiques eux-mêmes n'ont été représentés que par des médiateurs (chambres consulaires) dont on n'est pas assuré qu'ils soient représentatifs de tous les intérêts en jeu. Les syndicats professionnels et ceux des salariés ainsi que tous les corps intermédiaires de la société ont été par ailleurs absents. Or pour que le SDAU ait une certaine légitimité garante de son efficacité, il est indispensable que sa conception soit ouverte au plus grand nombre d'acteurs publics ou privés susceptibles d'adhérer à ses objectifs et d'entrer dans une démarche partenariale.

Cette insuffisance peut certainement fragiliser sa mise en œuvre dans la mesure où une part importante des intérêts n'y sont pas représentés ou associés. C'est précisément lors de la phase de mise œuvre que nous verrons apparaître les principales difficultés inhérentes au faible degré d'ouverture du processus de conception.

### **4.3. La mise en œuvre du SDAU à partir de 1978 : les grands principes à l'épreuve du pragmatisme et des jeux de pouvoirs**

Notre analyse de la mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle ne consiste pas ici à élaborer un bilan factuel de la réalisation des objectifs. Ce bilan réduirait inévitablement l'analyse à l'explication des différents retards de phasage ; ces derniers pouvant être mis sur le compte du ralentissement du rythme de l'urbanisation, de l'expansion démographique et du freinage de la progression des emplois. Ils ont aussi pour origine le retard apporté à la réalisation d'équipements ou d'infrastructures annoncés, particulièrement pour les options les plus volontaristes proposées par le SDAU. Ces constatations générales rejoignent celles faites pour d'autres agglomérations<sup>514</sup> où on

---

<sup>514</sup> Voir à cet égard, GEOFFROY C, HUNTZINGER H., « Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont-ils condamnés ? » (à partir des études menées sur Strasbourg, Rennes, Le Mans, Montbéliard, Bayonne, Annecy, Saumur), *Le Moniteur*, février 1982, n°5, pp. 27-28.



s'est trouvé dans la position d'appliquer des SDAU de croissance devenus des « habits trop larges ». L'ensemble de ces retards souligne à l'évidence combien une démarche volontariste fondée sur une analyse et des principes rationnels demeure insuffisante non seulement pour maîtriser ou initier la croissance urbaine au profit d'aires de développement prioritaires, mais aussi pour peser significativement sur les rapports de forces politiques, économiques, sociaux et institutionnels. Ce constat fait, est-on pour autant quitte de l'analyse de la mise en œuvre du SDAU ?

Le processus de mise en œuvre du SDAU pose en réalité la question plus générale de l'articulation entre action publique urbaine et territoire. Ce processus dévoile tout d'abord les rapports entre l'Etat et les pouvoirs locaux, et notamment les prises de position de ces derniers contre le projet de ville nouvelle, les documents de planification et les outils de réalisation.

Il fait ensuite ressurgir des questions relatives à la constitution d'un gouvernement local (*Quelle est l'assise territoriale du gouvernement intercommunal ? Quelle est la cohérence territoriale de son action, en particulier dans le domaine de l'aménagement et de la planification ?*) et à l'organisation de scènes de gouvernement et de négociation.

Dans cette perspective, notre analyse de la mise en œuvre du SDAU porte à la fois sur les interactions entre les acteurs impliqués (i.e. les interactions entre les acteurs politico-administratifs, mais aussi avec les acteurs « affectés » par l'action publique) et sur leurs stratégies et comportements par rapport aux actions et mesures permettant d'atteindre les objectifs prévus dans le SDAU. Nous analysons à cet égard *les instruments d'intervention privilégiés* et *les marges de manœuvre* laissées au système de mise en œuvre pour préciser les objectifs du SDAU et les mesures permettant de les atteindre.

Nous avons vu dans la partie précédente que les arrangements spécifiques en action lors de la conception du SDAU avaient un degré de coordination horizontale et verticale relativement élevé et qu'ils étaient fermés aux acteurs sociaux. Il en est toujours de même lors de la mise en œuvre, à ceci près que 1/ l'Etat et l'EPIDA ont recours à des stratégies de négociation *encadrées* afin d'aboutir à un consensus avec les collectivités locales pour préserver et atteindre les objectifs du SDAU, et que 2/ les collectivités locales ont mobilisé à plusieurs reprises leurs droits de recours pour faire valoir leurs intérêts (jeu *direct* sur le contenu substantiel du SDAU) et élargir leur marge de liberté (jeu *indirect* sur le contenu institutionnel).

### **4.3.1. La mobilisation des droits de recours par les collectivités locales : la stratégie de l'affrontement**

---

L'utilisation des droits de recours<sup>515</sup> par les collectivités locales traduit leur volonté de se libérer des contraintes juridiques du SDAU. Son existence les oblige en effet à ouvrir de larges secteurs de leur territoire à l'urbanisation sans qu'elles puissent réellement s'y

<sup>515</sup> D'une manière générale, un recours est le fait d'en appeler à une tierce personne ou à une institution, pour obtenir la reconnaissance d'un droit qui a été méconnu. Le recours « pour excès de pouvoir » est le recours le plus fréquent. Il s'agit d'une demande faite au tribunal d'annuler la décision administrative attaquée, pourtant présumée légale.

opposer. Il faut signaler ici que les contentieux portent autant sur le contenu du SDAU que sur les procédures d'élaboration et de mise en œuvre.

#### **4.3.1.1. Le recours contre la DUP du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle**

De fait, les principales difficultés surgissent à l'occasion de l'approbation par décret en Conseil d'Etat le 24 juin 1977 de la DUP relative à l'acquisition de terrains sur les communes de Four, Roche, Vaulx-Milieu et Saint-Alban-de-Roche en vue de l'aménagement du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle. Dans leur recours sommaire du 24 août 1977, les communes requérantes invoquent deux catégories de moyens : *les moyens de légalité externe* (vices de forme et de procédure) et *les moyens de légalité interne* (violation de la loi, erreur de fait ou erreur de droit de l'administration, erreur manifeste d'appréciation, détournement de pouvoir). Au total, les quatre communes font valoir cinq motifs (les deux derniers n'étant pas repris dans le mémoire ampliatif du 3 mai 1978).

- l'accord du syndicat communautaire d'aménagement n'a pas été obtenu ; 1.
- la décision n'est pas conforme au projet soumis à l'enquête ; 2.
- l'utilité publique de l'opération est contestable ; 3.
- une partie des terrains dont l'expropriation est envisagée est située sur le territoire de la commune de L'Isle d'Abeau alors que l'enquête ne s'est pas déroulée dans cette commune ; 4.
- la déclaration d'utilité publique n'est pas compatible avec les dispositions du SDAU. 5.

#### **LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT ET DE L'EPIDA : LE RECOURS À L'ARSENAL JURIDIQUE ET AUX RESSOURCES COGNITIVES ET INTERACTIVES**

L'acquisition des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle pose deux problèmes. Le premier concerne l'incompatibilité entre l'enquête préalable à la DUP et le plan d'urbanisme de Vaulx-Milieu<sup>516</sup>. L'EPIDA a le choix entre deux solutions : soit refaire une enquête sur la commune de Vaulx-Milieu qui vaudrait à la fois comme enquête préalable à la DUP et comme enquête modifiant le plan d'urbanisme<sup>517</sup>, soit activer au maximum l'élaboration et la mise à l'enquête du POS de Vaulx-Milieu. Après l'enquête publique du POS, les dispositions du plan d'urbanisme ne s'appliquant plus, l'EPIDA pourrait ainsi refaire une enquête de DUP sur la commune.

<sup>516</sup> La circulaire du 8 mai 1974 relative à la compatibilité des opérations soumises à DUP avec les dispositions des documents d'urbanisme, précise que les DUP doivent soit respecter les documents d'urbanisme existants, soit demander une révision de ceux-ci. En ce qui concerne la commune de Vaulx-Milieu qui possède un plan d'urbanisme approuvé, et qui n'a pas encore de POS mis à enquête publique, une modification est nécessaire pour le rendre compatible avec la DUP.

<sup>517</sup> Dans ce cas, le dossier de DUP des « Plateaux Sud » ne pourra être transmis à la Commission régionale des opérations immobilières, de l'architecture et des espaces protégés (C.R.O.I.A) et au Conseil d'Etat qu'après la clôture de cette enquête.

Sur le plan juridique, la première solution fait d'emblée apparaître l'illégalité de la première DUP qui a été prise sur la commune de Vaulx-Milieu le 4 mai 1972 (1<sup>er</sup> quartier, zone d'activité centrale, et futur centre). Cette DUP s'avère en effet en complète contradiction avec le plan d'urbanisme de la commune dans la mesure où l'article L. 123.8 du Code de l'urbanisme qui prévoit que l'enquête publique doit porter à la fois sur la modification du plan d'urbanisme et sur l'utilité publique était déjà applicable à cette époque. Le recours pour excès de pouvoir n'est certes plus possible en 1975, mais l'EPIDA aurait pu se voir opposer l'exception d'illégalité par les propriétaires qui refusent de vendre leurs terrains situés dans cette zone. Sur le plan politique, les adversaires de la ville nouvelle n'auraient certainement pas manqué de proclamer que l'EPIDA utilise des moyens irréguliers pour s'approprier les terrains. De plus, l'élaboration du POS de Vaulx-Milieu (qui a débuté au deuxième semestre 1975) aurait été plus compliquée à conduire.

C'est pour ces diverses raisons que l'EPIDA privilégie la deuxième solution qui consiste à activer au maximum l'élaboration et la mise à l'enquête du POS. Dans cette perspective, la nouvelle enquête de DUP ne pose plus de problème car elle est conforme au POS approuvé par le Conseil municipal de la commune. En attendant cette mise en conformité, l'EPIDA peut poursuivre la procédure de DUP sur les autres communes des « plateaux Sud » (Four, Roche et Saint-Alban-de-Roche) puis saisir le Conseil d'Etat.

Le deuxième problème posé par la DUP est celui de l'avis défavorable émis par la commission d'enquête le 30 avril 1975 pour le motif que les quatre conseils municipaux intéressés sont opposés au projet. Les observations de la commission portent par ailleurs sur « l'insuffisance des informations et sur la non participation des conseils municipaux aux études relatives aux choix de la zone, à sa superficie, et à la définition de son périmètre »<sup>518</sup>. Pour passer outre cet avis défavorable, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par décret en Conseil d'Etat, mais encore faut-il que le SCANIDA eût donné son accord à l'opération. Afin d'éviter toute consultation et donc opposition, l'astuce juridique est de ne pas prononcer la DUP au profit du syndicat intercommunal mais uniquement au profit de l'établissement public.

Il s'agissait dès lors de faire jouer l'article 9 du décret de création de l'EPIDA qui stipule que « le Conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement... Il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs de décision au Directeur » à l'exception de ceux relatifs au vote du budget, à l'autorisation des emprunts et à l'approbation des comptes. Suite aux rapports administratifs fonciers et agricoles réalisés par les services de l'EPIDA qui répondent point par point aux objections formulées par la Commission d'enquête, le Conseil d'administration, composé à parité de représentants de l'Etat et de représentants des collectivités locales, prit une délibération le 12 décembre 1975 permettant de poursuivre la procédure d'expropriation, exceptée dans un premier temps sur la commune de Vaulx-Milieu en raison de la non conformité de la DUP avec le POS. La DUP relative au deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle

---

<sup>518</sup> Conclusions de la Commission d'enquête désignée par l'arrêté préfectoral du 26 mars 1975 pour procéder à une enquête d'utilité publique du projet d'acquisition des immeubles nécessaires à l'aménagement du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, 30 avril 1975.

peut dès lors être prise par décret en Conseil d'Etat. C'est bien contre ce *passage en force* de l'EPIDA que les communes de Four, Roche, Vaulx-Milieu et Saint-Alban-de-Roche présentent un *recours pour excès de pouvoir* en Conseil d'Etat le 24 août 1977.

### **MOTIFS INVOQUÉS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT POUR REJETER LE RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR**

Le résultat est que leur recours pour excès de pouvoir est rejeté par le Conseil d'Etat. Sur le moyen tiré du défaut d'accord du syndicat communautaire d'aménagement, il est avancé que l'établissement public est habilité, en vertu de l'article 3 de son décret de création, à « acquérir au besoin par voie d'expropriation, les immeubles bâtis et non bâtis nécessaires à l'aménagement de la ville nouvelle ». Aussi l'article 2 du décret du 24 juin 1977 précise-t-il que l'établissement est autorisé à acquérir les terrains déclarés d'utilité publique en son nom propre. Il n'était donc pas nécessaire d'avoir un accord du syndicat communautaire pour ce faire. Sur le moyen tiré du défaut de compatibilité du projet avec le SDAU, le Conseil d'Etat le rend inopérant au motif qu'il n'est assorti d'aucune précision permettant d'en apprécier la portée.

Il faut signaler ici que dans l'attente de l'approbation définitive du SDAU, les premiers aménagements relatifs aux zones d'activité et d'habitation se fondent sur le projet qui a été approuvé par le SCANIDA le 3 mai 1974. Par ailleurs, la convention du 24 avril 1973 qui lie l'EPIDA et le SCANIDA précise dans son article premier l'ensemble des aménagements qui peuvent être engagés sans attendre l'approbation définitive du SDAU

519 .

Sur le moyen tiré du défaut de conformité de la décision attaquée au projet soumis à l'enquête, l'acquisition des terrains sur la commune de Vaulx-Milieu n'étant différée que dans l'attente de la révision du POS, le Conseil d'Etat juge que cette circonstance ne dénature pas l'ensemble de l'opération telle qu'elle est présentée dans les dossiers d'enquête. Enfin, sur l'utilité publique du projet, le Conseil d'Etat s'appuie essentiellement sur le rapport de présentation du SDAU : le deuxième quartier d'habitation constitue le prolongement vers l'Est du site comme le prévoit le schéma directeur. Pour l'essentiel, il est prévu d'implanter une population d'environ 50 000 à 60 000 habitants de 1977 à 1985.

### **UNE PREMIÈRE ENTORSE AUX PRINCIPES DU SDAU**

Sur la base de l'ensemble de ces considérations, la requête des communes de Four, Roche, Saint-Alban-de-Roche, et Vaulx-Milieu est rejetée par le Conseil d'Etat le 25 juin

519

« Dans l'attente de l'approbation définitive du SDAU, la réalisation des équipements se rapporte en premier lieu : à l'aménagement des zones d'activités créées ou à créer dans le secteur de Chesnes sur les communes de Saint-Quentin-Fallavier, Grenay et Satolas ; à l'aménagement des zones d'habitation couvrant le premier quartier de la ville nouvelle sur les communes de Villefontaine, Roche et Vaulx-Milieu ; à l'aménagement du centre ville sur la commune de L'Isle d'Abeau ; à l'aménagement de petites zones ou au renforcement d'équipements existants permettant le développement des agglomérations actuelles ; sous réserve des droits conférés à la « Société d'Aménagement du Département de l'Isère (SADI) par un traité de concession, à l'aménagement de la ZAC de La Verpillière ; aux premiers travaux permettant la réalisation du Grand Lac.

1980. Cependant leur opposition a pour conséquence de modifier le contenu de la première ZAC projetée par l'EPIDA sur cette partie des « Plateaux Sud ». La ZAC de « Fougères - Etang Neuf » qui était prévue pour accueillir 1 500 logements sur les secteurs des Fougères, de Polican et de Chané est finalement réduite au secteur des Fougères et de Polican (900 logements)<sup>520</sup> lors de son approbation par décret ministériel (après avis du Conseil d'Etat) le 8 mai 1981.

### 4.3.1.2. Le recours contre le décret approuvant le SDAU

Afin de bloquer toutes nouvelles opérations de logements sur leur territoire, les communes qui ont intenté un recours contre la DUP relative à la réalisation du deuxième quartier de la ville nouvelle défèrent aussi le décret du 10 mars 1978 approuvant le SDAU à la censure du Conseil d'Etat. Le mémoire déposé par l'avocat des communes le 2 mai 1979 invoque des vices de procédure<sup>521</sup> et met en cause le contenu du SDAU<sup>522</sup>.

#### LES MOYENS DE LÉGALITÉ EXTERNE : LES VICES DE PROCÉDURES

L'un de ces vices de procédure porte notamment sur l'irrégularité de la consultation des conseils municipaux. Les communes soutiennent que les modifications apportées au projet de SDAU approuvé par le SCANIDA le 3 mai 1974 auraient dû faire l'objet d'une nouvelle consultation<sup>523</sup>. Sur ce point, le Ministère de l'Equipement et l'EPIDA font valoir que « l'Administration conserve la faculté d'adopter finalement un texte qui ne soit ni celui de son premier objet, ni celui proposé par l'organisme consultatif. Lorsque l'Administration n'apporte que des « précisions » au texte initial, celles-ci, qui ne modifient pas l'économie générale du texte, sont sans portée sur sa légalité ». De même, il est indiqué que toutes les modifications apportées ont été demandées soit par le Syndicat communautaire d'aménagement, soit par les autres communes non membres du syndicat. Pour l'Administration, « il n'y avait donc pas lieu de reconsulter les communes et le Syndicat communautaire au sujet de modifications qu'ils avaient eux-même demandées ».

#### LES MOYENS DE LÉGALITÉ INTERNE : LES ERREURS DE FAIT ET D'APPRÉCIATION

Quant à la remarque des communes sur « les indications imprécises du SDAU », le Ministère de l'Equipement s'en tient au Code de l'urbanisme<sup>524</sup> qui en précise le contenu : « il fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés [...], et

<sup>520</sup> Voir à cet égard les dossiers d'études d'urbanisme de l'EPIDA : EPIDA – B.U.I., *Etude et proposition d'urbanisation de Fougères – Etang Neuf*, novembre 1977, 45 p. ; EPIDA – B.U.I., *Fougères – Etang Neuf. Note de synthèse quartier fougères – 900 logements*, juin 1978, 23 p.

<sup>521</sup> - Les Chambres de Commerce et d'Industrie doivent participer à l'élaboration du SDAU, le décret n'en faisant pas mention ; Le Conseil Régional n'a pas été consulté Le SDAU approuvé n'est pas conforme au projet soumis à la consultation des collectivités locales.

<sup>522</sup> - Indications imprécises ; Absence d'analyse de l'état existant ; Les orientations sont contestables.

<sup>523</sup> Cf. *Partie 4.1.3.4.*

il détermine la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importantes ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation ».

Le SDAU peut être précisé par ailleurs par les autres documents d'urbanisme (schémas de secteur, plans d'occupation des sols, plans d'aménagement de zone dans le cadre des ZAC) et complété pour son exécution par les schémas de secteur qui en détaillent le contenu. Cette imprécision laisse à ses concepteurs une certaine latitude pour l'appréciation de la compatibilité des opérations, celle-ci devant être distinguée de la conformité<sup>525</sup>. La première doit simplement permettre d'établir que l'opération envisagée ne remet pas en cause la destination générale des sols ou la cohérence d'ensemble du schéma. Nous verrons que cette souplesse sera habilement exploitée par l'EPIDA pour l'aménagement de certaines ZAC.

Enfin, les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu contestent les orientations fondamentales définies par le SDAU. Elles exposent notamment plusieurs griefs : l'équilibre emplois/logements n'est pas atteint, les prévisions sont démenties, les impôts locaux ont augmenté de 147% en cinq ans et le périmètre d'urbanisation a été réduit<sup>526</sup>. Sur ces points, le Ministère de l'Équipement fait de nouveau valoir l'article L 122-1 du Code de l'Urbanisme : « le SDAU ne fixe que des capacités et non des objectifs de développement et de pression fiscale. Il fixe uniquement les orientations fondamentales de l'aménagement de la ville nouvelle »<sup>527</sup>. Concernant plus précisément l'équilibre habitat-emplois, le Ministère rappelle qu'il est une préoccupation constante depuis le lancement de la ville nouvelle « à la fois de l'EPIDA et des élus du syndicat communautaire ». Sur la base des analyses réalisées par les services de l'établissement public, le Ministère soutient que l'équilibre était atteint en 1978 : 2 200 logements livrés et 2 500 emplois créés.

Il faut signaler ici que cet équilibre avait été calculé sur le nouveau périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle portant sur huit communes en 1979 et non sur le périmètre de 1978 englobant vingt et une communes. Cette astuce permettait également à l'EPIDA de présenter les perspectives suivantes : 2 700 logements livrés et 3 200 emplois créés pour 1979, et 3 300 logements livrés et 3 800 emplois créés pour 1980. Par ailleurs, pour le Ministère de l'Équipement, la non réalisation des prévisions de développement n'a aucune portée juridique. L'EPIDA avait notamment révisé à la baisse les prévisions de logements et d'emplois sur la ville nouvelle en 1977 et 1978 à la suite du ralentissement de la croissance économique. Il s'agissait de « tenir compte des réalités,

<sup>524</sup> Art. L 122-1 et R 122-5.

<sup>525</sup> Voir à cet égard, DENEUX J.-F., « Les SDAU, les POS et la question du pouvoir », *Villes en parallèles*, Université Paris X, janvier 1981, n°4, pp. 97-101.

<sup>526</sup> *Mémoire ampliatif présenté au Conseil d'Etat le 2 mai 1979*, pp. 3-5.

<sup>527</sup> *Observations du Ministre sur le pourvoi n°12444 formé par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche, Vaulx-Milieu contre le décret du 10 mars 1978 portant approbation du SDAU de L'Isle d'Abeau*, 1<sup>er</sup> août 1980, pp. 15-16.

mais sans remettre en cause le schéma directeur »<sup>528</sup>.

A cet égard le Ministère précise que la modification du périmètre d'urbanisation par le décret du 27 décembre 1978 n'a également aucun effet sur la légalité du décret du 10 mars 1978 approuvant le SDAU de la ville nouvelle : « le nouveau périmètre d'urbanisation ne correspond qu'à une première étape du développement à moyen terme de la ville nouvelle. A l'issue de cette première phase, un nouveau périmètre pourrait être défini, correspondant au développement prévu »<sup>529</sup>. Selon nous, ces dispositions ne dissimulent guère l'échec de l'application des décisions du SDAU. La réduction du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle peut à l'évidence être interprétée comme une entorse aux orientations fondamentales du SDAU et à la volonté de ses concepteurs.

En sus de ces observations portant à la fois sur la légalité de la procédure d'élaboration du SDAU et sur son contenu, le Ministère de l'Équipement fait valoir que le pourvoi des communes requérantes n'est pas recevable au motif qu'elles font toutes parties du Syndicat Communautaire qui avait seul compétence pour être consulté sur le projet de SDAU<sup>530</sup>. Par ailleurs, dans la mesure où les prérogatives des communes membres du Syndicat Communautaire n'ont pas été méconnues, la jurisprudence considère qu'elles sont sans qualité pour attaquer l'acte administratif objet de la consultation<sup>531</sup>.

En définitive, le recours pour excès de pouvoir formé par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche et Vaulx-Milieu est rejeté par le Conseil d'État le 1<sup>er</sup> août 1980.

### **LA RÉPARTITION INÉGALE DES RESSOURCES ENTRE LES ACTEURS ET LES PREMIÈRES DISTORSIONS DU SDAU**

L'analyse de ces deux *recours pour excès de pouvoir* souligne à l'évidence l'importance de la capacité de gestion des problèmes de la part de l'EPIDA. Il mobilise dans ce cadre

<sup>528</sup> Lettre adressée par le Premier Ministre au Président du SCANIDA le 7 décembre 1977.

<sup>529</sup> Observations du Ministre sur le pourvoi n°12444 formé par les communes de Saint-Alban-de-Roche, Four, Roche, Vaulx-Milieu contre le décret du 10 mars 1978 portant approbation du SDAU de L'Isle d'Abeau, 1<sup>er</sup> août 1980, p. 15.

<sup>530</sup> En application de l'article L 172.7 du Code des Communes et des articles 2 et 3 de la décision institutive du SCANIDA, approuvé par arrêté du ministre de l'Intérieur du 26 décembre 1972. Par ailleurs, les dispositions de l'article R 122.13 du Code de l'Urbanisme s'appliquent ici, à savoir que ce sont les organes délibérants des établissements publics groupant plusieurs communes qui sont compétents pour délibérer sur le projet de SDAU et non pas les communes membres de ces établissements publics. Par conséquent, seul le Syndicat Communautaire avait compétence pour intenter un recours pour excès de pouvoir contre le décret du 10 mars 1978.

<sup>531</sup> Dans le cadre de la procédure consultative, la jurisprudence reconnaît dans certains cas un droit de recours aux membres mêmes de l'organisme consulté, mais à condition que leurs prérogatives aient été méconnues. Or, dans le cas présent, le Ministère de l'Équipement souligne que les communes étaient représentées au Comité du Syndicat Communautaire et qu'elles ont pu exprimer leur point de vue lors des discussions ayant eu lieu en vue de l'établissement du SDAU. Le Ministère précise par ailleurs qu'elles ont participé également au travail d'élaboration effectué par la CLAU.

autant les ressources juridique que cognitive. Mais la connaissance n'est pas la seule condition nécessaire pour gérer ce type de problème. Il s'agit également de pouvoir « actionner » les *réseaux* de relations permettant d'accéder à cette ressource cognitive. On voit bien ici que le réseau d'interaction est déséquilibré entre l'EPIDA qui peut solliciter directement la section du Contentieux de la DAFU ou les services juridiques du Groupe Central des Villes Nouvelles, et les collectivités locales qui ne peuvent pas avoir accès à cette ressource « interactive » de par leur faible connaissance des structures et réseaux de relations en jeu dans le cadre de la réalisation de la ville nouvelle.

L'analyse de ces deux recours pour excès de pouvoir révèle par ailleurs que ce sont autant les orientations fondamentales du SDAU qui sont désavouées, que la capacité pour l'Etat de faire réaliser ses objectifs. On constate ici que cette incapacité résulte essentiellement de divergences d'intérêts entre pouvoirs central et local. Mais elle tient aussi au caractère très formaliste des conceptions utilisées par les promoteurs du SDAU ; conceptions qui n'ont pas été définies avec les acteurs locaux et qui sont encore moins appropriées et *incarnées* par ces derniers. Au final, on s'aperçoit que derrière l'utilisation de la procédure des droit recours, c'est surtout la méthode de conception du SDAU qui est en cause.

#### **4.3.2. L'émergence de stratégies de négociations entre l'Etat et les collectivités locales**

---

Dans le cadre de la mise en œuvre du SDAU, nous distinguons deux types de négociation entre l'Etat et les collectivités locales :

- une négociation pour l'adaptation des structures politiques et administratives au rythme de réalisation de la ville nouvelle. Elle porte sur le principe d'une modification du périmètre d'urbanisation qui correspond au schéma d'urbanisation à long terme du SDAU.
- une négociation sur le contenu même des options du SDAU et sur la détermination de l'usage des sols (habitat, activités économiques, transports, nature, agriculture). Nous analyserons dans cette perspective les marges de manœuvre laissées au système de mise en œuvre pour préciser les objectifs du SDAU et les mesures permettant de les atteindre.

##### **4.3.2.1. Les modifications du périmètre institutionnel de la ville nouvelle en 1978 et 1984 : un processus de négociation formel et encadré**

###### **LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE EN 1978**

La faiblesse des résultats observés<sup>532</sup>, l'importance des enjeux financiers<sup>533</sup>, le basculement de l'opposition du syndicat communautaire d'aménagement avec l'arrivée de nouvelles équipes qui ne se sentent pas liées par les engagements antérieurs<sup>534</sup>, et au

---

<sup>533</sup> Le budget du SCANIDA présente en 1977 un déficit de près de six millions de francs.



plan plus général un contexte de crise économique et politique qui conduit au repli de l'« urbanisme opérationnel » et à la réduction des investissements publics, rendent nécessaire la révision des objectifs du SDAU et la recherche d'une stratégie de désengagement de l'Etat. Ce dernier modifie tout d'abord l'objectif démographique : de « cité destinée à l'habitat, au travail, à la culture et à la distraction d'une population de 250 000 habitants »<sup>535</sup>, on passe à 100 000 habitants. L'Etat réduit également l'objectif de pôle régional d'emplois et de services que doit constituer à terme la ville nouvelle en l'investissant d'une nouvelle fonction : celle de « promouvoir la qualité du cadre de vie et de l'environnement dans un site urbain »<sup>536</sup>.

C'est dans ce contexte que le 16 janvier 1976 le Gouvernement par l'intermédiaire du GCVN propose de modifier le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle et d'adapter les structures politiques et administratives<sup>537</sup>. Cette modification de périmètre s'analyse essentiellement en termes politiques ou institutionnels et en particulier de divergences d'intérêts entre pouvoirs central et local, et entre les collectivités locales elles-mêmes. D'une certaine manière, elle révèle les limites du SDAU dans son rôle d'outil institutionnel devant conduire à la constitution d'un gouvernement intercommunal. L'analyse des positions des communes sur la révision du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle montrera à cet égard qu'il n'y a pas de véritable solidarité « intercommunale » au niveau du SCANIDA. La plupart des élus défendent avant tout les intérêts de leur propre commune et s'opposent catégoriquement aux opérations « ville nouvelle ».

### **UNE NÉGOCIATION ENCADRÉE ET LIMITÉE**

Il faut tout d'abord souligner que c'est le niveau central, en l'occurrence le GCVN, qui fixe

<sup>532</sup> Voir à cet égard le rapport du Préfet de Région, *Session extraordinaire du Conseil Régional. Les perspectives de développement de la ville nouvelle*, 28 novembre 1977, pp. 44-95. Le rythme effectif de construction de logements constaté en 1976-77 est en effet sensiblement inférieur aux prévisions : 800 logements à comparer aux 1 200-1 500 logements souhaitables. Il en est de même pour le nombre d'emplois : 1 600 emplois ont été créés entre 1972-1976 sur un objectif de 4 000.

<sup>534</sup> Le nouveau bureau du SCANIDA se caractérise en 1977 par une mainmise totale de l'Union de la Gauche et l'éviction des anciens responsables du SCANIDA (Messieurs Oudot, Grataloup, Isemein, Lacroute).

<sup>535</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme, op. cit.*, p. 11.

<sup>536</sup> Lettre adressée par le Premier Ministre le 7 décembre 1977 au Président du SCANIDA concernant les intentions du Gouvernement à l'égard des villes nouvelles.

<sup>537</sup> Lettre adressée par le Président du GCVN au Préfet de l'Isère : « Un problème est lié au périmètre du SCANIDA. Les représentants du SCANIDA ont en effet fait état de sérieuses difficultés psychologiques et pratiques résultant de l'inclusion dans le syndicat de nombreuses communes rurales de la zone Nord de L'Isle d'Abeau qui ne seront concernées par le développement de l'urbanisation que dans de nombreuses années. Il apparaît aujourd'hui qu'à l'horizon 1985, retenu par le Gouvernement pour définir les objectifs à moyen terme des villes nouvelles, l'urbanisation se développera sur les plateaux Sud et dans le centre de L'Isle d'Abeau. Je vous indique que, sur cette base, et dans la mesure où les élus locaux concernés le souhaiteraient, le Groupe Central des Villes Nouvelles ne serait pas opposé à un réexamen du périmètre du SCANIDA en cohérence avec les objectifs 1985 de la ville nouvelle, qui pourrait aboutir pour le 1<sup>er</sup> janvier 1977 ».

le cadre de la négociation. Certains éléments sont notamment intangibles : la politique foncière de l'Etat<sup>538</sup> et l'étendue des compétences de l'EPIDA. Ces deux mesures fortement contradictoires avec la volonté affichée par l'Administration de modifier en profondeur le projet « ville nouvelle » permettent en réalité de maintenir les orientations fondamentales du SDAU. De même, l'objectif d'édifier au minimum 10 000 logements est réaffirmé, sans quoi il n'y aurait plus de ville nouvelle<sup>539</sup>. Rappelons également que les collectivités locales ne donnent qu'un avis sur la modification du périmètre d'urbanisation ; l'Administration se réservant le droit de le prendre en considération dans la mesure où il ne remet pas en cause la stratégie de développement de la ville nouvelle prévue dans le SDAU. Enfin le nouveau périmètre proposé par le GCVN doit concerner au moins les dix communes<sup>540</sup> ayant fait l'objet de création de ZAC et de déclarations d'utilité publique. Le GCVN ne s'opposera donc pas au retrait des onze communes des « Plateaux Nord », qui ne seront concernées par le développement de l'urbanisation que dans une seconde phase (*Voir carte n°10, p. 278*).

Par ailleurs, la procédure envisagée pour la création du nouveau Syndicat communautaire d'aménagement consiste, en s'appuyant sur la règle du parallélisme des formes, à saisir les conseils municipaux des seules communes concernées par le nouveau périmètre, ainsi que le Conseil Général de l'Isère. Une majorité « qualifiée » est en revanche nécessaire pour créer le syndicat communautaire. A défaut d'accord, il s'en suivrait inévitablement la mise en place d'un « ensemble urbain », c'est-à-dire l'érection d'une seule commune sur l'ensemble du périmètre de l'agglomération nouvelle<sup>541</sup>. Autant dire que les communes choisiront comme en 1972 ce qu'elles pensent être la moins mauvaise solution, c'est-à-dire celle du syndicat communautaire.

### **DES NÉGOCIATIONS QUI FONT RESSORTIR DES DIVERGENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES MAIS AUSSI ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES ELLES-MÊMES**

<sup>538</sup> La ZAD est notamment maintenue, même sur les territoires qui ne feraient plus partie du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle.

<sup>539</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles : « Les agglomérations nouvelles sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qui y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur 10 000 logements au moins ».

<sup>540</sup> Bourgoin-Jallieu, Four, Grenay, La Verpillière, L'Isle d'Abeau, Roche, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu et Villefontaine.

<sup>541</sup> Dans le cas de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, le conseil de l'ensemble urbain serait composé de neuf conseillers généraux issus des cantons sur lesquels est constitué l'ensemble urbain. Le conseil initialement formé est complété à trois reprises par trois membres élus par la population : lorsque 2 000 logements prévus au programme de construction sont occupés ; l'élection a lieu dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la publication d'un recensement complémentaire ; deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 1<sup>e</sup> ci-dessus ; deux ans après la date de l'élection organisée en application des dispositions du 2<sup>e</sup> ci-dessus.

Pour le GCVN, cette négociation « contrainte » a pour but de minimiser les conflits et de limiter les blocages existants. Il recherche par ce moyen à (re-)créer un consensus local à l'égard de son action. Mais les risques de conflits sont aussi des risques de conflits entre communes.

Lors de la création du SCANIDA en 1972, la représentation des communes repose essentiellement sur le critère de la population plutôt que sur l'intérêt direct des communes à la réalisation de l'agglomération nouvelle. Ce procédé aboutit à ce que certaines communes non intégrées en totalité dans le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle disposent d'un pouvoir prédominant par rapport aux autres<sup>542</sup>. Cette situation est favorable au lancement des premières opérations dans la mesure où la ville principale (Bourgoin-Jallieu) appuie le projet. Mais ce mode de fonctionnement du SCANIDA et de représentation interne provoque une première scission entre les communes déjà constituées comme Bourgoin-Jallieu et La Verpillière, et les communes urbaines naissantes (Villefontaine), destinées par leur croissance à imposer leur hégémonie sur le comité syndical.

Lors des premières années de fonctionnement du SCANIDA, deux autres clivages apparaissent. Entre 1973 et 1976, on distingue un clivage entre :

- les élus des communes urbaines et semi-urbaines (Bourgoin-Jallieu, La Verpillière, Saint-Quentin-Fallavier et par la suite Villefontaine) plutôt favorables aux opérations de développement de la ville nouvelle. La plupart des ZAC industrielles et d'habitat sont d'ailleurs lancées à cette époque ;
- et les élus de la plupart des communes rurales (« Plateaux Nord », L'Isle d'Abeau, Roche, Four, Saint-Alban-de-Roche, Ruy-Montceau, Saint-Savin, Grenay, Bonnefamille, etc.) qui s'opposent depuis l'origine aux opérations d'urbanisation de la ville nouvelle.

Les élections municipales de mars 1977 confirment ce clivage et renforcent le mécontentement et la méfiance à l'égard de la logique supracommunale : un mouvement d'opposition à la ville nouvelle réapparaît à l'initiative des communes de Four, Roche, Saint-Alban-de-Roche et Vaulx-Milieu (celles-là mêmes qui ont déjà déposé un recours contre la DUP du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle). Mais au clivage communes rurales-communes urbaines, s'est ajouté un clivage politique.

Le comité du SCANIDA comprend en effet une majorité d'élus de gauche et au sein de celle-ci une majorité d'élus du parti socialiste ou de sympathisants socialistes. En règle générale, ces derniers veulent poursuivre l'urbanisation de la ville nouvelle sous certaines réserves<sup>543</sup>, alors que les élus communistes, dirigés par les maires de Roche et de

---

<sup>542</sup> Par exemple, Bourgoin-Jallieu, commune partiellement intégrée dans le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle, possédait dix sièges au comité syndical du SCANIDA contre deux pour L'Isle d'Abeau et trois pour Villefontaine, deux communes entièrement intégrées.

<sup>543</sup> Les élus socialistes se séparent notamment sur le lancement du centre-ville à L'Isle d'Abeau, à cause de la concurrence avec Bourgoin-Jallieu.

Saint-Quentin-Fallavier, veulent limiter son développement aux opérations déjà lancées, c'est-à-dire à Villefontaine. Quant aux élus sans étiquette politique, ce qui correspond en général aux élus des communes rurales, ils restent très réservés, pour ne pas dire opposés au développement de la ville nouvelle.

### **UNE SCÈNE DE NÉGOCIATION FORTEMENT POLITISÉE**

Même si les injonctions du GCVN limitent de fait les termes de la négociation avec les collectivités locales, on aurait pu croire que la révision du périmètre d'urbanisation qui privilégie l'intérêt direct des collectivités à la réalisation de la ville nouvelle<sup>544</sup> pour leur représentation au sein du SCANIDA, et non leur poids démographique comme en 1972, aurait facilité l'aboutissement d'un consensus entre l'État et les collectivités locales. Mais cette mesure n'a pas eu l'effet escompté par l'Administration. La scène de négociation a fait au contraire ressurgir l'opposition radicale des communes à la ville nouvelle et en particulier aux objectifs et prévisions du SDAU, dont on rappelle qu'il n'est pas remis en cause par l'Administration dans la mesure où elle vient tout juste de l'adopter...

Comme en 1972, le principe même de ville nouvelle fait l'objet d'une forte opposition des communes rurales. On retrouve essentiellement dans les demandes de retrait formulées par les communes, notamment celles des « Plateaux Nord », la permanence de la crainte de l'urbanisation. En revanche, si en 1970 les oppositions sont fédérées au sein d'une association, l'Union pour la Défense de l'Autonomie Communale (UDAC)<sup>545</sup>, elles s'expriment en 1978 par la voix des partis politiques traditionnels hostiles à la loi Boscher. Le changement de majorité politique au sein du conseil général de l'Isère, du SCANIDA, et des municipalités favorise au final les prises de position pour le retrait des communes de la ville nouvelle. Parmi les communes dont le maintien est prévu, seule Villefontaine accepte la révision du périmètre et son intégration totale<sup>546</sup>.

L'examen des délibérations des conseils municipaux des vingt et une communes concernées par la révision du périmètre du SCANIDA fait apparaître deux groupes :

- Les avis favorables au périmètre présenté dans le dossier de consultation (c'est-à-dire un périmètre limité aux DUP intervenues et aux ZAC créées, soit un périmètre de dix communes), et les délibérations dont les conclusions rejoignent le projet présenté par l'Administration, soit quatorze délibérations ;
- Les délibérations demandant une réduction plus importante du périmètre d'urbanisation, ou une réforme radicalement différente de ce périmètre, soit sept délibérations.

<sup>544</sup> Importance du territoire concerné, de la population comprise dans le périmètre aggloméré, etc.

<sup>545</sup> qui deviendra par la suite L'Association des Elus face à la Ville Nouvelle.

<sup>546</sup> Avec L'Isle d'Abeau et Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine est la commune qui a été la plus urbanisée. L'Isle d'Abeau accepte sous réserves la modification telle qu'elle est proposée. En revanche, Saint-Quentin-Fallavier refuse de se prononcer sur le fond et demande son retrait dans l'attente d'une modification de la Loi Boscher.

Il convient toutefois de nuancer et de préciser ce classement, car si la plupart des élus souhaitent que le périmètre d'urbanisation soit modifié, et par la même occasion la composition du SCANIDA, ce n'est pas forcément pour les mêmes raisons.

### 1) Les onze communes des « Plateaux Nord »

Il apparaît normal que les conseils municipaux de la zone Nord se montrent, sans restriction et sans exception, entièrement favorables au projet. En effet, c'est en grande partie pour remédier aux difficultés résultant de l'inclusion de ces communes dans le SCANIDA que la modification du périmètre est envisagée. N'étant pas concernées par l'urbanisation avant de nombreuses années, ces collectivités rurales prétendent légitimement retrouver leur responsabilité en matière d'administration territoriale.

### 2) Les communes des « Plateaux Sud »

A l'inverse des « Plateaux Nord », les délibérations des conseils municipaux sont pour la plupart précédées de considérations longues et détaillées sur la réduction des objectifs quantitatifs de la ville nouvelle<sup>547</sup>. Il faut noter également dans les « considérant » les critiques formulées à l'encontre de la loi Boscher<sup>548</sup> qui ne permet pas selon les communes « une représentation équitable des populations concernées » et qui « porte atteinte au principe d'autonomie communale en conférant un pouvoir exorbitant à l'Etat et ses représentants »<sup>549</sup>. Enfin la révision du SDAU est notamment réclamée par les communes de Four, Roche, Vaulx-Milieu et Saint-Alban-de-Roche qui ont intenté un recours en Conseil d'Etat contre la DUP du deuxième quartier d'habitation de la ville nouvelle et contre le décret du 10 mars 1978 approuvant le SDAU de la ville nouvelle.

En ce qui concerne la question principale, c'est-à-dire la définition d'un nouveau

<sup>547</sup> Certaines communes constatent : d'une part, que les objectifs prévus pour l'agglomération nouvelle aux sixième et septième Plan n'ont pas été atteints et que les objectifs et prévisions du SDAU ne se réaliseront pas ; d'autre part, que le rythme de développement de l'agglomération nouvelle n'atteindra vraisemblablement pas le niveau qui lui a été fixé tant en matière de logements que d'emplois et qu'il convient, en conséquence, de réviser les objectifs définis antérieurement en matière d'urbanisation.

<sup>548</sup> Selon les élus locaux, la Loi Boscher porte « atteinte aux principes fondamentaux des libertés locales ». Muselant les compétences des communes, les privant notamment de la perception des quatre taxes, le texte de 1970 est accusé de limiter le pouvoir des élus municipaux dans les Zones d'Agglomération Nouvelle (ZAN), placées sous la responsabilité directe du syndicat communautaire et de l'établissement public. Sont notamment de la compétence du syndicat communautaire en ZAN et hors ZAN tous les pouvoirs d'urbanisme, d'aménagement, d'investissements, de gestion de services à caractère intercommunal (incendie, ordures ménagères, assainissement, eau potable). L'instruction et le cas échéant la délivrance du permis de construire relèvent en particulier de la compétence du Président du syndicat communautaire d'aménagement (ainsi que la police de la circulation et du stationnement). Une « sensation de dessaisissement » en découle, aggravée par le développement urbanistique important de la ville nouvelle, mais également par un traitement fiscal inégal entre les habitants des ZAN et des « hors ZAN » (correspondant généralement aux villages). Dans de telles conditions, « l'adoption des décisions successives conduisant au lancement des opérations de construction s'apparente plus à une succession d'étapes tactiques qu'à une véritable programmation d'urbanisme ».

<sup>549</sup> Hormis Four et Vaulx-Milieu, on retrouve surtout les conseils municipaux à majorité de gauche : Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau, Roche et Saint-Quentin-Fallavier. Cette dernière demande d'ailleurs à se retirer du SCANIDA « dans l'attente d'une modification de la Loi Boscher » (11 voix contre 10).

périmètre d'agglomération nouvelle, des divergences sensibles existent entre le projet proposé par l'Administration et la volonté exprimée par six communes des « Plateaux Sud ». C'est notamment à l'Est que le tracé du nouveau périmètre ne rencontre pas l'adhésion des communes (Saint-Alban-de-Roche, Roche, Vaulx-Milieu, Four et Bourgoin-Jallieu – *carte n°10, p. 278*) :

- Trois communes ont une partie de leur territoire en ZAC, mais n'ont fait l'objet d'aucune implantation nouvelle (Roche, Vaulx-Milieu, Grenay). Leurs délibérations peuvent s'analyser comme reflétant la politique du « containment » : limiter leur participation aux opérations en cours, et si possible échanger leurs portions de territoire concerné avec Villefontaine.
- Deux communes n'ont fait l'objet d'aucune opération d'aménagement et souhaitent rester à leur état rural : Saint-Alban-de-Roche et Four.
- Enfin Bourgoin-Jallieu demande à se retirer du SCANIDA pour le motif qu'elle n'est plus concernée par la ville nouvelle que par une centaine d'hectares de zones industrielles sur la zone de La Maladière et six habitants. En réalité, le développement de la ville nouvelle est davantage ressenti en termes de concurrence (centre commercial, logements), d'où le souhait de certains élus de retirer leur commune de la ville nouvelle pour « protéger » son propre développement<sup>550</sup>. Il faut souligner par ailleurs qu'il est difficile pour Bourgoin-Jallieu d'accepter de devenir un pôle secondaire dans le territoire, et donc une centralité de deuxième rang, le pôle principal étant dévolu, dans le SDAU de la ville nouvelle, à L'Isle d'Abeau.

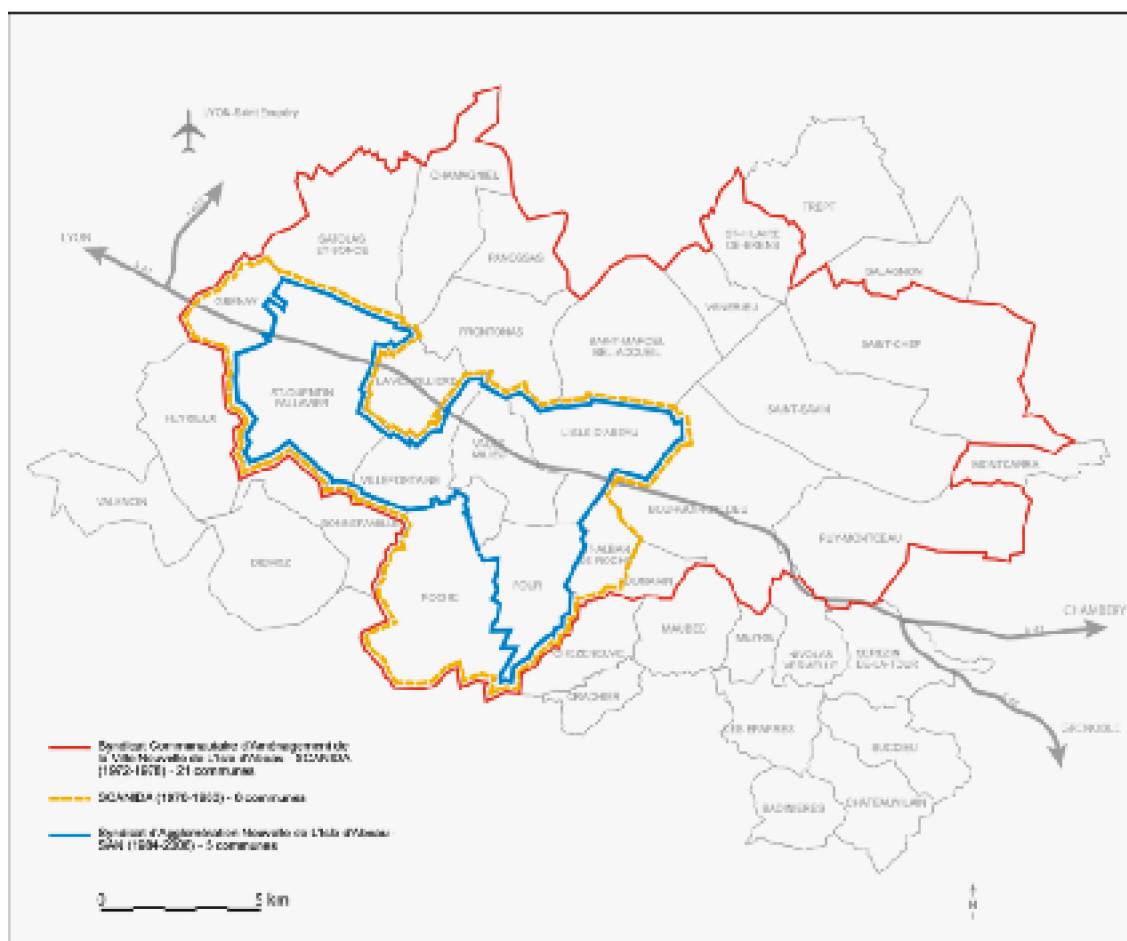
En définitive, le GCVN accepte le retrait de treize communes. Il en subsiste huit jusqu'en 1984 : Grenay, L'Isle d'Abeau, Four, Roche, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu, Villefontaine (*voir carte n°10, page suivante*). En dehors des onze communes des « Plateaux Nord », l'Administration ne s'oppose pas au retrait de Bourgoin-Jallieu (l'EPIDA restant propriétaire de la ZAC de La Maladière) ni à celui de Domarin (dont l'appartenance à la ville nouvelle n'est justifiée que par l'implantation de l'usine « Telax » située sur un terrain acheté et aménagé à l'époque par la MEAVN). Hormis Villefontaine qui a accepté la révision du périmètre d'urbanisation et son intégration totale, l'Administration refuse le retrait des autres communes au motif qu'elles sont concernées directement par l'urbanisation à court terme de la ville nouvelle.

### **LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE EN 1984**

La loi Rocard de 1983 permet notamment de réviser le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle. Comme en 1978, le projet de révision est élaboré à la suite de multiples négociations entre l'Administration et les communes intéressées. Les termes de la négociation sont d'ailleurs identiques et laissent le « dernier mot » à l'Etat. Selon l'article 4 de la loi, « sur la demande d'une ou plusieurs communes, ou s'il estime nécessaire, le représentant de l'Etat peut proposer le retrait d'une ou plusieurs communes en assortissant cette proposition des révisions territoriales rendues nécessaires par la

<sup>550</sup> La poursuite de l'urbanisation et préalablement acceptées par les communes concernées ». Il en résulte pour les communes qui désirent se retirer de la ville nouvelle, d'abandonner la ville dans le SCANIDA.

la partie de leur territoire située dans la zone d'agglomération nouvelle, au sens de la législation antérieure (Loi Boscher).



Carte n°10 : Les modifications du périmètre d'agglomération nouvelle : le résultat d'un processus de négociation encadré

© EPIDA / S. Rabilloud / C. Balvay

Sur les quatre communes qui ont souhaité sortir de la ville nouvelle, seules les communes de Grenay, Saint-Alban-de-Roche et Roche ont pu se retirer, selon les modalités territoriales précédemment définies<sup>551</sup>. Quant à la demande de retrait de Four,

<sup>551</sup> Grenay cède à Saint-Quentin-Fallavier les terrains situés principalement dans la zone industrielle de « Chesnes Ouest » et au Nord de la RN 6 (130 hectares). A l'inverse Saint-Quentin-Fallavier cède à Grenay des terrains représentant 27,5 hectares situés au sud du territoire de Grenay. Saint-Alban-de-Roche cède à L'Isle d'Abeau environ 180 hectares, dont la ZAC des « Trois-Vallons ». L'Isle d'Abeau récupère par ailleurs la ZAC « Saint-Hubert », cédée auparavant à Villefontaine à la suite de l'arrêté préfectoral du 19 juin 1981. Enfin, Roche cède près de 120 hectares à Villefontaine (ZAC des « Fougères »).

elle est rejetée au motif que le conseil municipal a refusé de céder les terrains situés en Zone d'agglomération nouvelle. Pour l'Administration et conformément au SDAU, ces terrains constituent en effet la seule jonction possible entre les pôles urbains de l'Ouest (Villefontaine) et de l'Est (ZAC des « Trois Vallons »). La Loi Rocard propose par ailleurs aux communes limitrophes qui ne font pas, ou qui ne font plus partie de l'agglomération nouvelle, d'intégrer (ou de réintégrer) le Syndicat d'agglomération nouvelle. Malgré les propositions de l'Etat de créer une agglomération élargie avec Bourgoin-Jallieu, la commune refuse de retourner dans le dispositif ville nouvelle au motif de la préservation de l'autonomie communale.

Au final, le nouveau périmètre de la ville nouvelle englobe en totalité les territoires des communes de Villefontaine, Saint-Quentin-Fallavier, L'Isle d'Abeau, Vaulx-Milieu et Four (*voir carte n°10, page précédente*). Ce nouveau périmètre est voté par le comité syndical du SCANIDA et par les conseils municipaux selon la règle de la « majorité qualifiée ». Il est bien entendu que si les conditions de majorité ne sont pas respectées, la procédure, identique à celle utilisée en 1978, implique de valider le nouveau périmètre par un décret en Conseil d'Etat.

En conclusion, l'examen des stratégies de négociations sous-jacentes aux modifications du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle révèle :

1. d'une part, l'incapacité du SDAU à organiser une véritable subsidiarité entre les questions relevant d'approches d'agglomération et celles plus locales. Au-delà des prises de position contre la ville nouvelle, sa mise en œuvre fait inmanquablement resurgir des débats sur le partage des compétences entre l'EPCI (i.e. le SCANIDA ou le SAN) et les communes ;
2. d'autre part, l'étonnante stabilité de la politique foncière de l'Etat, de l'étendue des compétences de l'EPIDA, et des grandes orientations du SDAU. Autrement dit, c'est un changement dans la continuité : il n'y a pas d'échange de ressources entre l'Administration et les collectivités locales, ni de transfert de compétences, et encore moins de modification des objectifs du SDAU. On trouve ici toutes les contradictions d'une situation insoluble pour la ville nouvelle : modifier le contenu du projet sans changer le contenant. Ainsi peut-on lire dans la lettre adressée par le Premier Ministre (R. Barre) au Président du SCANIDA (P. Mauroit) le 7 décembre 1977 : « La conjoncture économique et démographique nous conduit, dans les régions urbaines concernées, à des rythmes annuels de construction inférieurs à ceux qui avaient été envisagés. Il s'agit donc pour les villes nouvelles de tenir compte des réalités et, sans remettre en cause leurs schémas directeurs, ni leur part dans l'aménagement de ces régions urbaines, de redéfinir, en concertation avec les élus, leur rythme de réalisation au cours des toutes prochaines années. Celui-ci devra tenir compte du meilleur équilibre financier des budgets locaux et des opérations d'aménagement. Il permettra, sur la base des résultats déjà obtenus, de consacrer des efforts plus importants à la qualité de l'architecture et du cadre de vie urbain et de faire une place accrue à la maison individuelle », autrement dit transformer en prototype d'un nouvel art de vivre un projet dont la mise en œuvre « technocratique » à partir de procédures exceptionnelles n'avait pour seule légitimation que les dimensions et la complexité



d'un programme nécessaire à l'aménagement de l'agglomération lyonnaise.

#### **4.3.2.2. Des interprétations du SDAU fondées sur des accords formels et informels : les marges de manœuvre laissées au système de mise en œuvre**

Il ne s'agit pas dans cette partie de dresser un bilan factuel de l'application du SDAU. Faire l'état des réalisations et/ou des non réalisations serait à n'en pas douter une entreprise difficile même si l'ensemble des opérations d'aménagement ont été globalement fidèles au schéma d'ensemble long terme du SDAU, qui n'a jamais été révisé depuis son approbation en 1978. Surtout, cet examen aboutirait au même constat général que l'on a déjà maintes fois lu pour d'autres agglomérations, à savoir que « les décisions d'aménagement ne suivent que très rarement des scénarios logiques ». Une démarche volontariste même initiée et mise en œuvre par l'Etat demeure en effet insuffisante pour peser significativement sur l'évolution « naturelle » de l'urbanisation, sur les rapports de forces politiques, économiques, sociaux ou institutionnels.

Notre analyse tente ici de dépasser cette approche en focalisant davantage sur les marges de manœuvre laissées au système de mise en œuvre pour accepter ou non certaines opérations d'aménagement qui ne sont pas conformes aux orientations du SDAU. Nous mettons notamment en évidence l'existence *d'accords informels* entre les services de l'Etat et l'EPIDA, et *d'accords plutôt formels* entre ces derniers et les collectivités locales. Nous constaterons clairement que ces « interprétations » sont le plus souvent avantageuses pour l'EPIDA. Mais peut-il en être autrement dans la mesure où il est à la fois le garant du SDAU et l'aménageur unique de la ville nouvelle ?

#### **LES ACCORDS INFORMELS ENTRE LES SERVICES DE L'ETAT ET L'EPIDA**

Il s'agit ici d'accords préliminaires sur des « attitudes à prendre » ou sur des objectifs à atteindre. Fondés sur une transaction amiable, ces accords sont par ailleurs informels car ils ne présentent aucun caractère obligatoire. Nous analysons ici qu'un seul exemple de ce type d'accord : il permet de saisir les marges de manœuvre exploitées par l'EPIDA et d'expliquer dans le même temps les entorses ou manquements à l'« esprit » du SDAU.

De fait, les principales entorses au SDAU surgissent à l'occasion du lancement des zones opérationnelles sous forme de ZAC. En effet, la plupart d'entre elles ne respectent pas formellement les zonages prévus par le SDAU. Or dans la pyramide des normes d'urbanisme, le programme, le plan d'aménagement et surtout la localisation des ZAC comportent une obligation de *compatibilité* au regard du SDAU<sup>552</sup>.

Afin d'éviter le plus possible les contentieux portant sur le non-respect de cette obligation, un accord informel entre la Direction départementale de l'équipement (DDE) et l'EPIDA est conclu en 1991<sup>553</sup>. Cet accord permet à la fois de régulariser les entorses passées et de (re-) cadrer les marges de manœuvre possibles. Les principes retenus précisent en quelque sorte le niveau de tolérance dans l'appréciation de la compatibilité

---

<sup>553</sup> Convention confidentielle entre la DDE de l'Isère et l'EPIDA relative aux *Directives d'application du contrôle de légalité sur le SDAU de la ville nouvelle* (convention établie le 27 novembre 1991).

des opérations. Ces principes s'appliquent autant à l'EPIDA quand il exerce sa fonction d'aménageur qu'aux collectivités locales. Ces principes sont les suivants :

- En « Zone de boisement protégé », il est impossible de déroger au zonage retenu ;
- En « Parc urbain », les dérogations sont possibles en frange d'urbanisation pour les zones d'activité de trois hectares maximum mais une compensation en espaces verts doit être prévue ;
- En « Zone agricole protégée », la construction est limitée autour des hameaux et seulement aux logements individuels (zones NB), à l'exclusion des lotissements et des zones d'activités (sauf avis favorables simultanés de la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt et de la Chambre d'agriculture) ;
- En « Zone de plan d'eau à créer », toute construction est interdite en dehors des équipements de loisirs.

Si l'on examine les réalisations et les projets d'urbanisation de la ville nouvelle selon ces principes, on constate globalement que, sur le secteur Ouest (Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine), ils occupent moins d'espace (quantitativement) que prévu au SDAU. Sur le secteur Est (en particulier L'Isle d'Abeau), ils ont plutôt tendance à déborder les zonages définis. Mais dans l'ensemble, les grands équilibres sont respectés<sup>554</sup>.

Il faut signaler par ailleurs que pour légitimer certaines « distorsions », l'Administration et en particulier l'EPIDA font valoir que le SDAU est établi à petite échelle et que ses dispositions, notamment celles du document graphique, n'ont pas pour but de localiser avec une extrême précision les opérations prévues. L'imprécision de l'échelle au

<sup>552</sup> Cette exigence de compatibilité résulte de la combinaison de plusieurs articles du Code de l'Urbanisme. Dans la partie relative aux schémas directeurs, l'article L. 122-1 indique que « les programmes et décisions administratives qui les concernent doivent être compatibles avec leurs dispositions ». En outre, l'article R. 122-27 dispose que, « en application du cinquième alinéa de l'article L. 122-1, doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur [...] la localisation, le programme et le plan d'aménagement des ZAC ». Concernant les ZAC, l'article L. 311-4 vient préciser qu'« il est établi dans chaque ZAC un plan d'aménagement de zone compatible avec les orientations du schéma directeur, s'il en existe un ». Cette obligation pour le PAZ d'être compatible est, de même, rappelée à l'article R. 311-10, tandis que l'article R. 311-10-1 indique notamment que le rapport de présentation qui accompagne le PAZ doit justifier « de la compatibilité des dispositions figurant dans le PAZ avec celles du schéma directeur ».

<sup>554</sup> A une échelle plus fine, quelques distorsions majeures peuvent être signalées : Etang de Fallavier : la zone verte se situe à l'Ouest de la ZAC de « Perredièrre », à l'emplacement même d'une zone prévue pour l'habitat ; Zone d'activités de « La Cruzille » sur Villefontaine : cette zone est plus grande que celle prévue par le SDAU (au détriment de l'habitat) ; Secteur du « Clou » sur Villefontaine : ce secteur est constructible au PAZ de « Saint-Bonnet-le-Haut » ; Trouée entre le village de Villefontaine et le quartier de « Servénoble » plus étroite que prévue. Le quartier est par ailleurs plus proche de l'étang ; Secteur des « Fougères » sur Villefontaine : la zone d'activités a été développée sur le secteur de « Polican » au lieu d'être au Sud du vallon. Les pentes au Nord de l'Etang Neuf ont été urbanisées (zone verte prévue au SDAU) ; Secteur de « Muissiat » sur Vaulx-Milieu : les espaces verts ont été déplacés ; Secteur de « Trois Vallons » sur L'Isle d'Abeau : la zone d'activités (Parc d'affaires) est située dans une zone classée « urbanisation agglomérée à dominante habitat ». Le secteur 2 (« Coteaux du Golf ») est en zone verte. Pour l'EPIDA, elle a été compensée en partie par la création d'un golf ! ; Plateau de L'Isle d'Abeau : la zone commerciale (« Les Sayes ») a été réalisée en zone verte (agricole) ou « parc urbain ». Le quartier de « Pierre Louve » débordé sur les zones vertes.

1/50 000<sup>e</sup> leur laisse ainsi une certaine latitude pour l'appréciation de la compatibilité des opérations. Cette souplesse est souvent mise à profit par l'EPIDA pour justifier quelques « débordements » ou pour motiver le rejet de certaines opérations d'aménagement.

### **LES ACCORDS FORMELS ENTRE LES SERVICES DE L'ÉTAT, L'EPIDA ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Nous parlons ici d'accords formels car leur forme exige la publication. En cas de manquement, ils font l'objet de sanctions relevant essentiellement du régime juridique général. Nous limitons notre analyse à deux exemples d'accords formels qui permettent de passer outre l'incompatibilité constatée entre les opérations d'aménagement et le SDAU.

#### ***La zone commerciale des « Sayes »***

Sur le périmètre de la ville nouvelle, la zone commerciale des « Sayes » aménagée sur la commune de L'Isle d'Abeau en 1985-1986 est en complète contradiction avec les orientations du SDAU. Les terrains étaient en effet réservés pour une zone agricole et un « parc urbain ». La localisation de cette zone commerciale découle en réalité de la conjonction de trois facteurs :

- la volonté des opérateurs du grand commerce d'être à proximité de la route nationale (RN 6) et de l'autoroute (A 43) pour des questions d'accessibilité et de visibilité ;
- la volonté de l'EPIDA de lancer au plus vite des opérations sur L'Isle d'Abeau, notamment en s'appuyant sur l'effet d'entraînement d'un centre commercial. Cette volonté d'agir au plus vite a ainsi conduit l'EPIDA à accepter la localisation souhaitée par les responsables de l'hypermarché Genty et à renoncer à sa stratégie initiale qui était d'implanter l'hypermarché sur le plateau de L'Isle d'Abeau (quartier Saint-Hubert, réserve 2000) pour amorcer l'urbanisation<sup>555</sup>, quitte à le déplacer ensuite à l'image de ce qui a été réalisé à Saint-Quentin-en-Yvelines ;
- le soutien des acteurs locaux et en particulier du SAN qui voyait dans cette implantation la création de deux cents emplois et l'apport d'une manne financière non négligeable.

Au vu de ces arguments et devant le consentement général, l'incompatibilité de cette localisation avec le SDAU n'a fait l'objet d'aucun contentieux.

#### ***La ZAC à vocation industrielle de la commune de Saint-Savin***

Le deuxième exemple que nous étudions ici porte sur la ZAC à vocation industrielle de la commune de Saint-Savin, située en dehors du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle. Cette zone est en réalité incompatible avec le SDAU dans la mesure où elle se situe sur des terrains classés en zone agricole protégée. Mais au moment où l'Administration est saisie du dossier, la réalisation de la zone industrielle est déjà bien avancée<sup>556</sup>. On aurait pu craindre que pour éviter tout conflit entre les aménagements futurs (tracé TGV et autoroute Ambrérieu/Grenoble) et le développement économique de

<sup>555</sup> La commune de Saint-Savin a été créée en 1983 par la fusion de la commune de Saint-Savin et de la commune de Saint-Genès. L'hypermarché Genty a été implanté sur le plateau de Saint-Hubert, qui était initialement réservé pour une zone agricole protégée. Mais au moment où l'Administration est saisie du dossier, la réalisation de la zone industrielle est déjà bien avancée. Rallongement des délais de réalisation et par conséquent, l'évitement par l'hypermarché de la zone agricole protégée et le développement économique de

la commune, les services de la Sous-Préfecture de La Tour-du-Pin et la DDE de l'Isère auraient bloqué toute nouvelle opération d'aménagement. Mais il en est tout autrement : ils négocierent en réalité avec le Maire de Saint-Savin pour aboutir à une solution qui consiste à scinder la ZAC en deux tranches. La première tranche de dix-sept hectares (qui est déjà commencée) est finalement autorisée et la deuxième tranche est gelée jusqu'à la connaissance exacte de l'implantation des grands projets.

Suite à cette décision, la Sous-Préfecture et la DDE obligent le conseil municipal non seulement à indiquer l'emprise de cette deuxième tranche dans le POS mais aussi à délibérer sur ce nouveau dossier. Parallèlement, un avis dans la presse est publié pour signaler simultanément l'enquête publique et cette modification du zonage, qui comprend un sous-secteur pour la deuxième tranche d'urbanisation future. La ZAC de Saint-Savin reflète à l'évidence bien d'autres cas similaires qui se révèlent incompatibles avec le SDAU. Cet exemple révèle surtout l'attitude paradoxale de l'administration : elle constate l'incompatibilité du projet puis l'autorise...

## **Conclusion : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la mise en oeuvre du SDAU : des arrangements politico-administratifs fortement centralisés et fermés aux acteurs sociaux**

Le réseau d'acteurs impliqués dans la phase de mise en oeuvre du SDAU est à l'évidence identique à celui impliqué dans la phase de conception. Nous ne reviendrons donc pas sur l'ensemble des caractéristiques qui ont été développées car elles peuvent aisément être reprises ici.

En revanche, nous insistons sur le fait que la mise en oeuvre du SDAU fait l'objet d'une activité interne à un seul acteur, l'EPIDA<sup>557</sup>. Cette activité de mise en oeuvre est donc très peu ouverte à l'ensemble des acteurs publics concernés, et en particulier aux collectivités locales englobées dans le périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle ; les groupes sociaux et acteurs privés étant quant à eux totalement écartés.

<sup>556</sup> Dix-sept hectares ont déjà été acquis à titre amiable en 1992 ; les appels d'offres sont également lancés pour la réalisation d'une voirie primaire ; la société « Ytong » est par ailleurs engagée dans la construction d'une deuxième unité mitoyenne au premier établissement ; enfin, plusieurs entreprises sont en négociations avec le maire.

<sup>557</sup> A la différence d'autres territoires où la mise en oeuvre repose essentiellement sur deux instances : les collectivités locales dont le rôle (plus ou moins bien rempli) est d'endosser la responsabilité politique des actions d'aménagement ; les administrations de l'Etat (niveau central ou niveau départemental) qui assurent l'application des lois ou, plus précisément, de l'instrumentation juridique réglementaire et financière codifiant la production du cadre bâti. L'initiative des opérations d'aménagement peut provenir de l'une ou l'autre de ces instances, mais le projet, de la conception à la réalisation, implique une *négociation* permanente de ces deux principaux partenaires dans le cadre d'une instrumentation pour l'essentiel prédéterminée.

Malgré la souplesse du schéma qui ouvre quelque peu le « jeu » aux collectivités locales en autorisant quelques latitudes pour l'interprétation de la compatibilité des opérations d'aménagement, l'insuffisance d'ouverture du processus de mise en œuvre a contribué à fragiliser la réalisation des objectifs. A cet égard, la réduction à deux reprises du périmètre d'urbanisation de la ville nouvelle peut certainement s'expliquer par cette insuffisance d'ouverture.

Il faut rappeler ici que la mise en œuvre du projet de ville nouvelle n'avait pour seule légitimation que les dimensions et la complexité d'un programme nécessaire à l'aménagement de « l'aire urbaine lyonnaise ». Or, le conseil régional, le conseil général du Rhône et plus encore la Communauté urbaine de Lyon (COURLY) n'ont pas été pleinement impliqués dans le processus de mise en œuvre. A cet égard, l'ouverture du Conseil d'administration de l'EPIDA au Conseil régional en 1985<sup>558</sup> et à la COURLY en 1989<sup>559</sup> n'est pas suffisante et n'a pas eu les effets d'entraînement escomptés<sup>560</sup>. Il faut dire qu'avec seulement deux sièges chacun, l'influence de ces deux assemblées est plus que limitée, ce qui ne leur permet pas, à l'évidence, de devenir véritablement acteurs du projet<sup>561</sup>.

Par ailleurs, lors du processus de mise en œuvre du SDAU, l'EPIDA monopolise l'ensemble des ressources disponibles. Surtout le maintien de ses prérogatives sur un périmètre inchangé, malgré les deux réductions successives de la zone d'agglomération nouvelle, et le contrôle des réserves foncières de l'Etat ont contribué à sauvegarder l'*édifice* du SDAU. D'une certaine manière, le contrôle par le GCVN et l'EPIDA des ressources juridique, patrimoniale et cognitive (à laquelle on associe ici la ressource « humaine ») ont permis de pallier les insuffisances et l'instabilité du système de régulation intercommunale qui aurait dû incarner et « prendre en charge » l'ensemble du projet.

<sup>558</sup> Décret n°85-766 du 18 juillet 1985 : le Conseil régional est représenté au conseil d'administration de l'EPIDA par le Président (ou son représentant) et par un représentant désigné.

<sup>559</sup> Décret n°89-569 du 11 août 1989 : deux représentants de la COURLY siègent au conseil d'administration de l'EPIDA.

<sup>560</sup> Il nous faut souligner ici les difficultés liées au fait que L'Isle d'Abeau soit entièrement dans le département de l'Isère, alors que ses objectifs sont liés au développement du Grand Lyon. S'y ajoutent les positions hostiles prises à l'origine par L. Pradel, Maire de Lyon, ce qui explique en partie la réserve constante dont ont fait preuve les principaux élus lyonnais à l'égard de la ville nouvelle.

<sup>561</sup> Conscient du manque de soutien des instances régionale, départementale et lyonnaise, et de la carence des groupes « cibles » ou des groupes concernés par les objectifs prévus dans le SDAU, le directeur général de l'EPIDA (J.-P. Paufique) propose déjà dans une lettre adressée le 9 avril 1979 au Secrétaire général du GCVN (J.-E. Roullier) « d'articuler l'intervention de l'Etablissement public de façon plus organique avec le SDAU, l'agglomération mère, la région et le monde économique. C'est ainsi qu'on propose que le SCA, la COURLY ou le Département du Rhône, l'Etablissement public régional, le Ministère de l'Industrie ou la DATAR, soient membres de droit du Conseil d'administration. Une autre solution intéressante consisterait à faire apparaître un troisième tiers, de personnalités économiques et d'experts ».



# Chapitre 5 : Conception et mise en œuvre du projet de territoire Nord-Isère

## Chronologie sommaire

- décembre 1995 Lancement de la démarche stratégique « L'Isle d'Abeau 2015 » initiée par l'Etat. Elle est conduite par un comité de pilotage qui comprend des représentants de l'Etat (Préfet de la Région Rhône-Alpes, Préfet de l'Isère, DAFU, DATAR, SGVN, DDE, Rectorat), des collectivités locales (Région, COURLY, Conseil Général de l'Isère, SAN, Mairie de Bourgoin-Jallieu) et l'EPIDA.
- novembre 1996 Publication du rapport d'étape « L'Isle d'Abeau 2015 ». Parallèlement est engagé un programme d'études et d'expertises soutenu par la DATAR et le Ministère de l'Equipement, la Région, le Département, le SAN et l'EPIDA.
- 6 décembre 1996 Protocole d'intention entre la COURLY et la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau pour renforcer les partenariats et les coopérations autour d'enjeux d'aménagement du territoire et de développement économique.
- 13 février 1997 Délibération du Conseil Général de l'Isère sur le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 ».

- 2 septembre 1997 Séminaire interne à l'EPIDA intitulé « Vers un nouveau projet de Ville ». Ce séminaire a pour objectif d'élargir la réflexion de l'EPIDA au-delà du périmètre de la ville nouvelle. Il s'agit de définir les enjeux d'aménagement et de développement de l'« agglomération élargie » telle qu'elle est définie dans le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 ».
- 7 octobre 1997 Avis du SAN sur le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 ». (La commune de Saint-Quentin-Fallavier s'est prononcée le 10 mars 1997, Villefontaine le 5 mai 1997, et L'Isle d'Abeau le 15 décembre 1997).
- 15 décembre 1997 Le CIADT confirme la poursuite de l'expérimentation de la DTA de l'aire urbaine de Lyon.
- 23 février 1998 Engagement des études préalables à l'élaboration de la DTA de l'aire urbaine de Lyon. La lettre de mission adressée au Préfet de Région par le Ministre de l'Equipement, le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Secrétaire d'Etat au Logement, précise les enjeux majeurs sur lesquels les études préalables doivent porter :
  - le positionnement national et international de l'aire urbaine de Lyon, son rapport avec l'aménagement du Grand Sud-Est, notamment pour ce qui concerne les communications et les fonctions urbaines supérieures,
  - le développement maîtrisé et équilibré d'un espace stratégique s'appuyant notamment sur quelques pôles majeurs (L'Isle d'Abeau qui fera l'objet d'une nouvelle convention sur la base des orientations du rapport « *L'Isle d'Abeau 2015* », l'aéroport de Satolas, la Plaine de l'Ain, ...) et facilitant les échanges matériels et immatériels entre l'Ouest et l'Est de Lyon,
  - la protection et la mise en valeur de l'environnement (en particulier, préservation des ressources naturelles, maîtrise des risques, mise en valeur du patrimoine naturel).
- 26 novembre 1998 Approbation du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » par l'Etat lors d'un CIADT. Ce rapport définit les orientations stratégiques pour l'avenir du territoire de l'agglomération Nord-Isère. Ces orientations constituent la base du projet de territoire qui doit en assurer la déclinaison spatiale et opérationnelle.
- 11 février 1999 Le Préfet de la Région Rhône-Alpes et le Préfet de l'Isère invitent les collectivités locales à s'organiser pour adopter et mettre en oeuvre les conclusions de la démarche « L'Isle d'Abeau 2015 » retenues par l'Etat.
- 13 avril 1999 Installation de la « Conférence des Maires » par le Préfet de l'Isère. Cette conférence réunit une soixantaine de communes : celles du SDAU de L'Isle d'Abeau, et celles des cantons de La Tour-du-Pin et de Saint-Jean-de-Bournay. Cette instance de concertation doit piloter l'élaboration d'un projet de territoire devant déboucher sur l'actualisation du SDAU de la ville nouvelle.
- 30 avril 1999 Approbation par le Conseil Général de l'Isère des grandes orientations du rapport « L'Isle d'Abeau 1015 ».



- 
- 25 juin 1999 Promulgation de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT).
  - 30 septembre 1999 Signature d'un contrat d'objectifs pluriannuel entre le Conseil Général de l'Isère et l'EPIDA visant à doter la future agglomération Nord-Isère d'outils de connaissance et de représentation du territoire.
  - 28 octobre 1999 Arrêté du Préfet de l'Isère portant création du SATIN (Syndicat d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire de l'Isère Nord). Regroupant 31 communes autour de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu, il a pour objet la réalisation des études préalables devant permettre de :
    - préciser les enjeux d'aménagement et de développement spécifiques du territoire à partir de diagnostics thématiques (déplacements/transports, fiscalité, ...) ;
    - dégager les orientations et objectifs communs d'une nouvelle agglomération ;
    - conduire les études techniques nécessaires pour la candidature et l'élaboration du volet territorial du contrat de plan (contrat de ville, contrat d'agglomération, ...) ;
    - proposer les statuts d'une structure institutionnelle intercommunale de réalisation et de gestion de l'agglomération Nord-Isère.
  - 5 mai 2000 Réunion Interministérielle sur l'évolution institutionnelle des villes nouvelles.
  - 18 mai 2000 Suite au rapport d'études préalables, le CIADT demande à la DTA de s'attacher notamment à :
    - développer les fonctions supérieures et les centres de décisions de la métropole,
    - éviter l'étalement urbain, développer les transports collectifs et préserver les espaces naturels et agricoles remarquables,
    - assurer l'accessibilité internationale de l'aire lyonnaise et l'écoulement des trafics de transit sur l'axe du Rhône. Le périmètre de la DTA s'articule autour de Lyon, Saint-Etienne, L'Isle d'Abeau, Vienne et Villefranche-sur-Saône. Quatre territoires à enjeu sont identifiés : zone de Satolas, Espace intercités entre Lyon et Saint-Etienne, Dombes et Val-de-Saône Sud, Ouest lyonnais.
  - 4 octobre 2000 Signature d'un nouveau contrat d'objectifs entre le Conseil Général de l'Isère, l'EPIDA et le SATIN. L'objet est notamment de poursuivre le développement du centre de ressources en urbanisme et de réaliser les études de territoire nécessaires au projet de territoire.
  - 12 octobre 2000 Approbation par le SATIN du rapport « Orientations pour l'élaboration du projet d'agglomération : premiers éléments de réflexions préalables ». Envoi au Préfet de la région Rhône-Alpes.
  - 6 novembre 2000 Signature du Contrat de ville Nord-Isère portant sur les cinq communes de plus de 5 000 habitants (Bourgoin-Jallieu, Villefontaine, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, La Verpillière).
  - 13 décembre 2000 Promulgation de la loi relative à la Solidarité et au Renouveau

Urbains (SRU).

- 18 décembre 2000 Présentation aux élus du SATIN des premières études produites par l'EPIDA pour l'élaboration du projet de territoire Nord-Isère.
- 5 février 2001 Arrêté du Préfet de l'Isère fixant le périmètre du Schéma de Cohérence Territorial Nord-Isère (SCOT) : 94 communes.
- 26 février 2001 Le SATIN intègre le comité de pilotage de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et délibère sur les grands sujets concernant son territoire.
- de juin 2001 Etudes conduites par l'EPIDA pour éclairer les sujets identifiés par le SATIN comme à mars 2002 stratégiques pour structurer l'agglomération Nord-Isère (équipements, urbanisme, développement économique et résidentiel, environnement et patrimoine).
- 6 novembre 2001 Arrêté du Préfet de l'Isère portant reconduction du SATIN pour deux années supplémentaires et modification des statuts.
- 4 juillet 2002 Séminaire des élus du SATIN : présentation des éléments de diagnostic du projet de territoire Nord-Isère sur la base des études et réflexions conduites par l'EPIDA.
- 10 octobre 2002 Colloque célébrant les trente ans de la ville nouvelle : « *L'Isle d'Abeau : réalités d'une ville ? Ambitions et perspectives ?* ».
- 12 mai 2003 Installation du Conseil de Développement Nord-Isère.
- 17 mai 2003 Séminaire des élus du SATIN sur le projet de territoire Nord-Isère (examen de la première version).
- 5 juin 2003 Candidature du SATIN auprès du Conseil Régional Rhône-Alpes pour l'obtention d'un Contrat d'agglomération.
- 19 juin 2003 Adoption par le SATIN des grandes orientations du projet de territoire Nord-Isère présenté lors du séminaire du 17 mai 2003 (à l'exception du chapitre « habitat » portant sur les lieux des urbanisations futures).
- 17 juillet 2003 Assemblée générale constitutive du Conseil de Développement Nord-Isère (association type loi 1901).
- 23 septembre 2003 Adoption par le SAN du projet de territoire Nord-Isère (à l'exception du chapitre « habitat »).
- 15 octobre 2003 Séminaire des chefs de services de l'Etat sur le projet de territoire Nord-Isère.
- 20 octobre 2003 Rapport d'étape du Conseil de développement Nord-Isère sur la version du projet de territoire soumis à la délibération des élus du SATIN (Version n°8).
- 23 octobre 2003 Délibération favorable de la commission permanente du Conseil Régional pour mettre en œuvre un Contrat d'agglomération sur le territoire du SATIN.
- 24 octobre 2003 « Plan d'action sur l'avenir de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et du territoire Nord-Isère » présenté par le Préfet de l'Isère au comité syndical du SATIN. Dans cette « feuille de route », l'Etat propose notamment d'engager les discussions

---

avec le SAN sur les modalités de sortie de l'opération d'intérêt national. Il souhaite que le Nord-Isère puisse disposer, dès 2006, d'une « structure d'organisation intercommunale adaptée, d'un périmètre suffisant » (i.e. une communauté d'agglomération). Le comité syndical du SATIN approuve par ailleurs la modification de ses statuts.

- 18 décembre 2003 Le CIADT confirme le soutien de l'Etat à l'agglomération Nord-Isère en proposant de signer un contrat d'agglomération d'ici la fin du printemps 2004. Il souhaite également mettre un terme à l'opération « ville nouvelle » le 31 décembre 2005. Il approuve par ailleurs l'avant-projet de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise.
- 30 janvier 2004 Arrêté du Préfet de l'Isère portant reconduction du SATIN jusqu'à l'avènement de l'agglomération Nord-Isère ou pour une durée limitée à trois années supplémentaires.
- de février à Elaboration d'un premier projet de Contrat d'agglomération Nord-Isère par le SATIN mai 2004 et l'EPIDA.
- 27 février 2004 Séminaire des services de l'Etat sur le projet de Contrat d'agglomération Nord-Isère.
- 3 mars 2004 Requête en référé présentée par les communes de Four, Vaulx-Milieu et L'Isle d'Abeau pour la suspension de l'arrêté préfectoral du 30 janvier 2004 portant modification des statuts du SATIN, et en particulier sa reconduction jusqu'à l'avènement de l'agglomération ou pour une durée limitée à trois années supplémentaires (article 5).
- 24 mars 2004 Rejet de la requête des communes de Four, Vaulx-Milieu et L'Isle d'Abeau contre l'arrêté préfectoral du 30 janvier 2004 par le Tribunal Administratif.
- 23 avril 2004 Candidature du SATIN auprès du Conseil Général de l'Isère pour l'obtention d'un Contrat d'agglomération.
- 25 mai 2004 Avis du Conseil de Développement Nord-Isère sur le projet de territoire Nord-Isère (Version n°8 élaborée sur la base du document présenté en séminaire le 17 mai 2003, amendé suite aux observations des élus et au travail complémentaire sur le chapitre « habitat ») et sur le projet de Contrat d'agglomération Nord-Isère.
- juin 2004 Version définitive du projet de territoire Nord-Isère (version n°10) élaborée sur la base du document présenté en séminaire le 17 mai 2003, amendé suite aux observations des élus, au travail complémentaire sur le chapitre « habitat », et aux observations des services de l'Etat. Cette version inclut notamment l'avis du Conseil de développement Nord-Isère.
- 14 juin 2004 Adoption par le SATIN du projet de Contrat d'agglomération Nord-Isère.
- 16 juin 2005 Demande d'adhésion de la commune de Bourgoin-Jallieu au SAN de L'Isle d'Abeau. Afin d'éviter un refus du SAN, la commune retirera sa demande lors du Conseil municipal du 14 septembre 2005.
- 27 juin 2005 Signature du Contrat d'agglomération Nord-Isère entre l'Etat, le Conseil Régional Rhône-Alpes, le Conseil Général de l'Isère et le SATIN.

- 3 octobre 2005 Demande de retrait de la commune de Four du SATIN. Ce dernier accepte le principe de retrait à compter du 9 novembre 2006.
- 28 décembre 2005 Décret n°2005-1710 fixant au 31 décembre 2005 la date à laquelle sont considérées comme terminées les opérations de construction et d'aménagement de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau.
- 17 janvier 2006 Arrêté préfectoral abrogeant le périmètre d'urbanisation de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau.
- 14 mars 2006 Délibération du Comité syndical du SAN de L'Isle d'Abeau proposant la transformation de celui-ci en communauté d'agglomération.
- 15 mai 2006 Avis favorable à l'unanimité par la formation plénière de la Commission départementale de la coopération intercommunale sur le projet d'extension du périmètre de l'agglomération nouvelle de L'Isle d'Abeau.
- 12 septembre 2006 Arrêté préfectoral n°2000-07546 portant projet d'extension du SAN de L'Isle d'Abeau, dans le cadre de sa transformation en Communauté d'agglomération.
- 18 décembre 2006 Rejet par le tribunal administratif de la requête des communes de Four et L'Isle d'Abeau demandant l'annulation de la décision du Préfet de l'Isère du 12 septembre 2006, relative à la transformation-extension du SAN.
- (18 décembre 2006) Rejet par le tribunal administratif de la requête de la commune de L'Isle d'Abeau contre la décision du Préfet de l'Isère du 29 août 2006 de ne pas soumettre à l'interprétation de la juridiction administrative les questions posées relatives à la transformation du SAN.
- 29 décembre 2006 Arrêté n°2006-12246 portant transformation du SAN de L'Isle d'Abeau en Communauté d'agglomération, dénommée « Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) » et extension de périmètre.
- 1<sup>er</sup> janvier 2007 Création de la « Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) » (20 communes) : Badinières, Bourgoin-Jallieu, Chèzeneuve, Crachier, Domarin, Four, La Verpillière, Les Eparres, L'Isle d'Abeau, Maubec, Meyrié, Nivolas-Vermelle, Ruy-Montceau, Satolas-et-Bonce, Sérézin-de-la-Tour, Saint-Savin, Saint-Alban-de-Roche, Saint-Quentin-Fallavier, Vaulx-Milieu, Villefontaine.
- 9 janvier 2007 Décret approuvant la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise

Ce chapitre est construit sur le même schéma que le chapitre précédent. Nous procédons tout d'abord à la « généalogie » du projet de territoire Nord-Isère en le resituant dans les grandes orientations des démarches de planification antérieures. Nous analysons ensuite ses phases de conception et de mise en œuvre. Nous rappelons que la phase de conception correspond à la phase de formulation des objectifs d'aménagement. L'examen de cette phase conduit à identifier et analyser quatre variables : les *objectifs* à atteindre, les éléments *opératoires*, les éléments *organisationnels* et les éléments *procéduraux*. Quant à la phase de mise en œuvre, nous la définissons comme l'ensemble des processus qui visent la réalisation concrète des objectifs. Cette phase est analysée à la fois sous l'angle des *interactions* entre les acteurs parties prenantes, de leurs *stratégies* et

des *moyens d'action* privilégiés. Cette approche nous permet notamment de comprendre leurs comportements par rapport aux objectifs retenus.

## 5.1. Les origines du projet de territoire Nord-Isère : le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » et la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise

Les objectifs du projet de territoire Nord-Isère résultent principalement des grandes orientations stratégiques définies par le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » et la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. Cette filiation réitère le processus que nous avons décrit pour la conception du SDAU de la ville nouvelle : il s'agit d'un processus *descendant et intégré* dans lequel les objectifs du projet *local* s'inscrivent dans une architecture hiérarchique de démarches de planification.

### 5.1.1. L'élaboration du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 »<sup>562</sup>, 1996-1998

---

La démarche « L'Isle d'Abeau 2015 », initiée par l'Etat et conduite par l'EPIDA de 1996 à 1998, vise essentiellement deux objectifs. Elle tente tout d'abord de construire un consensus entre l'Etat, les différentes collectivités « supérieures » (région Rhône-Alpes, département de l'Isère et communauté urbaine de Lyon) et les communes du Nord-Isère sur les objectifs stratégiques de l'opération « ville nouvelle ». Il s'agit notamment de préparer les décisions institutionnelles permettant de structurer une intercommunalité « élargie » autour de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu<sup>563</sup>. La démarche « L'Isle d'Abeau 2015 » doit ensuite aboutir à la mise en œuvre de partenariats divers entre la ville nouvelle et les collectivités « supérieures » afin de rompre son isolement et d'impulser auprès des communes concernées les évolutions préconisées en matière d'organisation institutionnelle et territoriale. Ces deux objectifs permettent notamment d'aboutir à un consensus « intellectuel » sur le potentiel de la ville nouvelle comme sur les orientations souhaitables. Nous verrons que ces orientations constituent la base du projet

<sup>562</sup> *L'Isle d'Abeau 2015, « Une grande ambition pour une nouvelle agglomération », Rapport aux Ministres de l'Équipement, des Transports et du Logement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement rédigé par J.-M. Butikofer, Ingénieur Général des Ponts et Chaussées, juin 1998, 69 p. + annexes.*

<sup>563</sup> *Relevé de décision de la réunion interministérielle du 26 novembre 1998 sur la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau (diffusé le 8 janvier 1999), p. 2 : « L'Etat recherchera avec toutes les collectivités territoriales concernées les voies les plus appropriées au renforcement de la coopération et de la solidarité sur un périmètre élargi, en y associant le département de l'Isère [...]. A partir du syndicat d'agglomération nouvelle, l'Etat conviera les collectivités territoriales à explorer les voies d'une évolution pouvant mener à terme à une intercommunalité d'agglomération adaptée aux enjeux économiques, sociaux et d'aménagement [...]. C'est à cette nouvelle entité que l'Etat proposera, dès les 1<sup>er</sup> janvier 2000, une convention d'objectifs et de moyens ayant vocation à représenter, pour cette nouvelle agglomération, le volet territorial du Contrat de plan Etat-Région 2000-2006 ».*

de territoire Nord-Isère.

#### **5.1.1.1. « L'Isle d'Abeau 2015 » : un rappel des grandes orientations du SDAU**

Le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » décline tout d'abord les concepts pérennes du SDAU de la ville nouvelle dont il s'inspire très directement pour définir les éléments de stratégie <sup>564</sup>. Il rappelle notamment :

- la vocation de « pôle structurant régional » de la ville nouvelle se situant au centre de gravité de la Région et au croisement de l'axe Lyon-Alpes et du futur axe Nord-Sud ;
- l'objectif de l'équilibre habitat-emplois-équipements ;
- le concept de « ville verte » ou « ville à la campagne » (avec un fort pourcentage d'habitat individuel) ;
- la vocation d'une partie du site comme pôle de loisirs pour la région lyonnaise ;
- la structuration « en petites unités » à l'échelle de « gros villages » ou de « bourgades », tout en « permettant à l'ensemble d'être perçu et de fonctionner comme un tout ».

C'est ainsi que le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » propose six actions stratégiques correspondant à autant d'objectifs :

- définir une nouvelle stratégie de développement économique ;
- réussir le pôle universitaire ;
- développer des équipements et fonctions de rayonnement ;
- faciliter les déplacements et mieux inscrire la nouvelle agglomération dans les grands systèmes de transports et d'infrastructures ;
- promouvoir un développement équilibré de l'habitat ;
- promouvoir un projet urbain ambitieux pour la nouvelle agglomération.

Détailler précisément l'ensemble de ces orientations n'a pas véritablement de sens ici. En revanche, il nous faut souligner qu'elles s'articulent autour de deux objectifs fondamentaux <sup>565</sup> qui ne sont pas sans rappeler ceux définis dans le SDAU. *Le premier objectif* est d'ordre quantitatif : il s'agit de privilégier un développement équilibré de l'habitat et de l'emploi. Nous verrons plus loin dans cette partie que cet objectif, ou plutôt ce mot d'ordre, est constamment exploité par l'Etat et l'EPIDA pour inciter les collectivités locales et en particulier le SAN à accueillir des logements <sup>566</sup>. *Le deuxième objectif* est d'ordre qualitatif : il s'agit notamment de « conforter et de mieux structurer la ville existante ou plutôt les pôles urbains existants ». Le rapport propose notamment de « forger une identité de ville-territoire » <sup>567</sup> qui serait structurée « par un réseau de centres

---

<sup>564</sup> L'Isle d'Abeau 2015, « Une grande ambition pour une nouvelle agglomération », p. 8.

<sup>565</sup> L'Isle d'Abeau 2015, « Une grande ambition pour une nouvelle agglomération », p. 27.

qui ont entre eux à la fois des relations de hiérarchie et de complémentarités »<sup>568</sup>.

Les concepts du SDAU sont ici réaffirmés et en particulier ceux de la « ville nature », du « réseau des villes et des villages » rebaptisé dans le rapport « territoire en archipel », et de la « ville-campagne » renommée « ville-parc ». Ces propositions montrent clairement que les principales options qui seront développées dans le projet de territoire Nord-Isère sont déjà inscrites dans ce rapport.

### 5.1.1.2. Une élaboration pilotée par l'Etat et l'EPIDA

Les grandes orientations du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » sont en définitive celles de l'Etat et de l'EPIDA : les collectivités locales et en particulier les communes concernées par « l'agglomération élargie » n'ayant guère été consultées et encore moins associées à l'élaboration du rapport<sup>569</sup>. La composition du comité de pilotage de la démarche, co-présidé par le Préfet de Région et le Préfet de l'Isère, reflète à l'évidence le faible degré de participation des élus locaux puisqu'ils ne sont que quatorze sur quarante-cinq.

L'élaboration a en outre été marquée par l'intervention croissante des architectes-urbanistes qui ont formalisé toute une série de cartes et de schémas (vingt-neuf au total), donnant au rapport un aspect très « technique » mais privilégiant en

<sup>566</sup> Ainsi peut on lire à la page 27 du rapport : « Si l'on veut maintenir un équilibre satisfaisant « habitant/emploi », le besoin annuel serait de l'ordre de 600 à 800 logements, soit 1 500 à 2 000 habitants supplémentaires en régime de croisière dans « l'agglomération élargie ». [...] Le rythme de construction est actuellement inférieur à ces chiffres, surtout depuis la « pause PLA » sur la ville nouvelle décidée en 1994. Il conviendrait donc d'augmenter progressivement le rythme actuel, et de débattre avec les collectivités locales concernées la façon de répartir l'accueil des logements entre le territoire du SAN et les territoires extérieurs, et les conditions dans lesquelles les extensions de l'urbanisation peuvent être acceptées ».

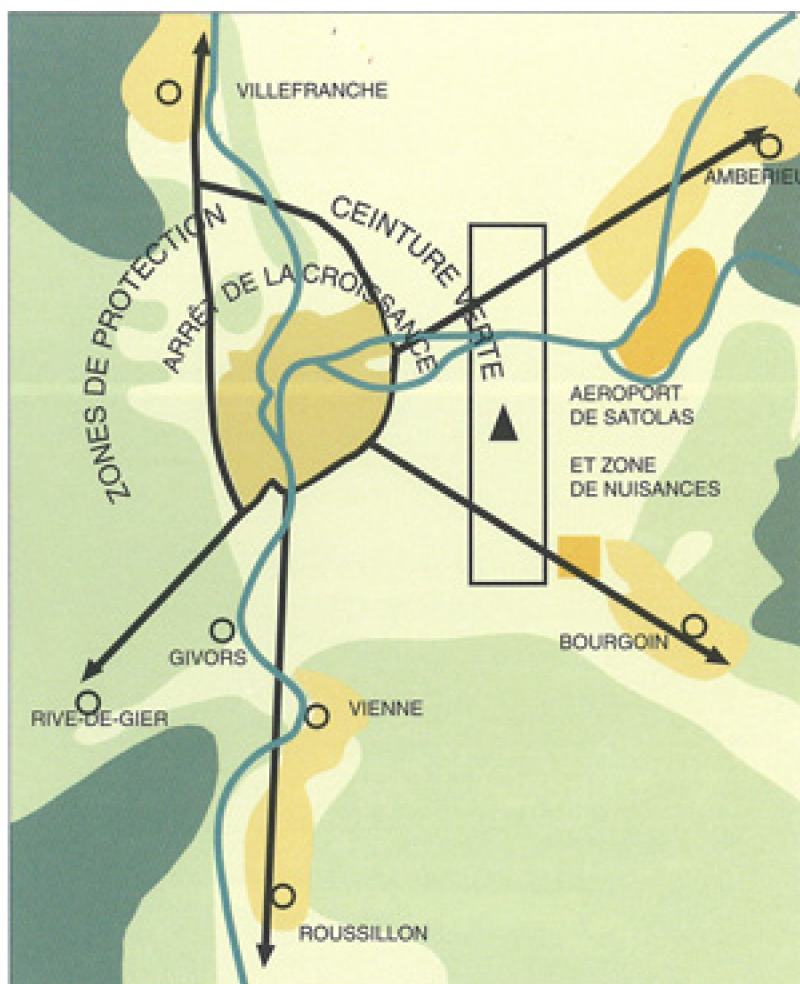
<sup>567</sup> *Ibidem*, p. 50. « Affirmer cette identité implique une organisation particulière autour de l'idée de ville territoire, concept qui semble ici plus fécond qu'un simple projet de ville : - L'ensemble du territoire est charpenté par un puissant axe ouest-est qui est irrigué par les grandes infrastructures de circulation et est le lieu préférentiel des activités et des équipements mis au service de tous. - Le tissu est structuré par des centres de tailles et de fonctions différentes qui constituent un réseau à renforcer. - Autour de cette charpente fédératrice s'organisent, dans une sorte de « ville-parc », les lieux et les fonctions plus directement liés à l'habitat. Dans l'ensemble de la ville-territoire s'exprime une intime relation, constitutive du projet, entre le rural et l'urbain. Une importance accrue y est accordée à la protection et à la mise en valeur des paysages ».

<sup>568</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>569</sup> Voir à cet égard la note du Maire de Bourgoin-Jallieu du 22 novembre 1996 annexée au rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » : « Même si nous n'avons pas participé à son élaboration, la lecture de ce rapport nous amène à exprimer un réel sentiment de satisfaction [...]. Il doit cependant se continuer par une réflexion sur l'aire urbaine "Satolas-Est de Bourgoin-Jallieu" ». Quant au Président du District de L'Isle Crémieu, il s'exprime en ces termes : « Il est tout à fait inconvenant de présenter un rapport au plus haut niveau de l'Etat, sans en avoir fait par avant aux collectivités et aux populations concernées. Cette démarche témoigne d'un jacobinisme difficilement acceptable. Les collectivités voisines auraient dû être destinataires du rapport, ou au minimum, d'une information circonstanciée. Il ne suffit pas de réunir dans un groupe de travail des représentants de l'Etat et des personnalités politiques pour générer des propositions acceptables par les collectivités voisines qui n'ont pas été consultées ». (lettre adressée au Directeur général de l'EPIDA le 11 mars 1997).

l'occurrence l'approche spatiale. Ce corpus cartographique met en lumière les faiblesses et les atouts sur lesquels va se construire la stratégie territoriale à venir. Nous identifions notamment quatre ensembles de cartes qui prennent sens en tant qu'étapes d'une argumentation visant à justifier de la « bonne » figure territoriale finale.

Le premier ensemble évoque le temps des origines de la ville nouvelle. Les urbanistes rappellent pour ce faire la carte de l'OREAM de 1970 qui marque son acte de naissance (*carte n°11, page suivante*). Il s'agit bien ici d'indiquer un moment originel, plutôt que d'expliquer un contexte, et d'imposer par le vide la nécessité d'exister. Un jeu de cartes procède à un second niveau d'identification, par une localisation en zoom, de l'échelle européenne à l'échelle locale. Le procédé relevant des modes d'identification classiques de la géographie permet de repérer le territoire en le plaçant en cœur de cible. Les urbanistes font alors appel à la rhétorique du centre (*carte n°12 et 13, page suivante*). Si la figure est éculée tant elle a été utilisée, elle n'en contredit pas moins la position initiale de satellite ou de périphérie de la ville nouvelle, devenue « charnière ». A grande échelle, la centralité est évoquée par la disposition respective des sites, le pôle lyonnais étant relégué en bordure de carte



Carte n°11 : Le temps des origines

Source : SDAM, 1970





Cartes n°12 et n°13 : La localisation, une situation charnière en Europe

Source : Rapport « L'Isle d'Abeau 2015 »

Une troisième série de cartes complète cette identification en conférant un statut régional à la ville nouvelle (*carte n°14, page suivante*). L'Isle d'Abeau acquiert là une valeur stratégique lui permettant de passer de la position de centre à celle de pôle structurant. Tous les objets thématiques des analyses de la géographie régionale et de l'aménagement sont convoqués : démographie, infrastructures, réseau de villes, sites à « enjeux », l'accumulation validant en soi l'importance du site.

Enfin, c'est dans la dernière série que se définit l'objet de la prospective. La carte de la « ville-territoire » (*carte n°15, page suivante*) met ainsi en scène l'ensemble des principes du projet urbain : la nature est mise à contribution pour faire apparaître la « ville verte » et les territoires de plateaux figurent les décors d'une « ville-nature », la campagne entre dans la ville pour devenir parc, les centralités fragmentées s'associent pour une « vocation métropolitaine »<sup>570</sup>. Insidieusement, l'aire a changé en se recalant sur celle du

SDAU dont on rappelle qu'il englobe trente-trois communes dont Bourgoin-Jallieu : l'île devenue archipel fait disparaître la singularité de la ville nouvelle, et la dénomination de L'Isle d'Abeau englobe Bourgoin-Jallieu et se propose d'étendre son dynamisme jusqu'à La-Tour-du-Pin. La ville nouvelle a trouvé un statut, des limites et une identité, comme si elle avait trouvé là une « nature propre » que le raisonnement zonal et planificateur aurait révélé.

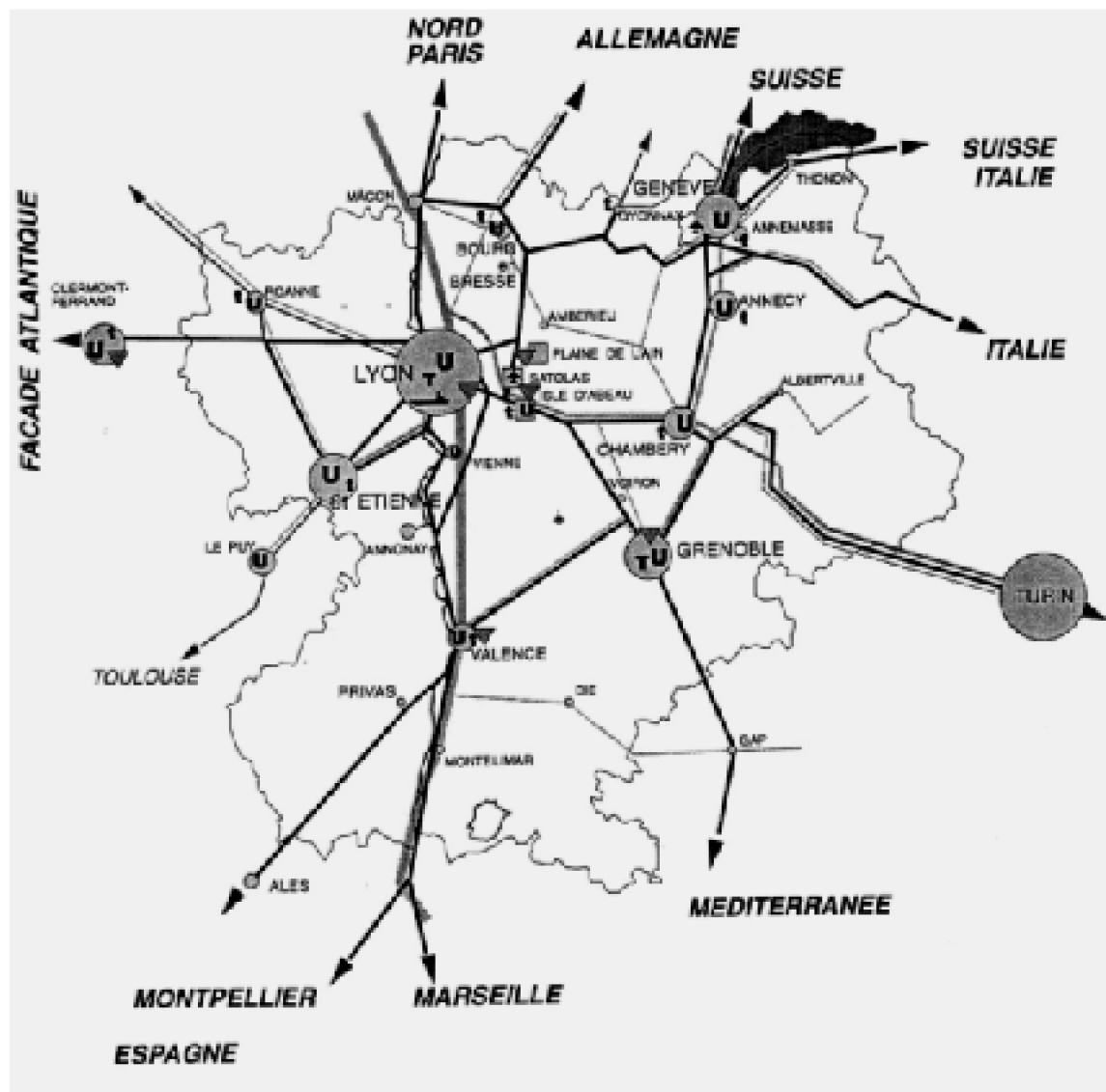
Les grandes orientations de ce rapport ont été approuvées par l'Etat <sup>571</sup> lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 26 novembre 1998. Il réaffirme tout d'abord la vocation de pôle structurant régional de la ville nouvelle. Dans cette perspective, il souhaite que l'objectif d'un meilleur équilibre des fonctions et d'une plus grande diversité de l'habitat soit poursuivi <sup>572</sup>. Il convie ensuite les collectivités locales à mettre en place une nouvelle « structure de coopération et de solidarité intercommunale sur un périmètre élargi ».

L'Etat pose ici les premiers jalons d'une stratégie de désengagement du processus « ville nouvelle ». Ceci a pour conséquence la transformation à terme de l'EPIDA en une structure assurant aux diverses collectivités territoriales une place de plus en plus décisive, tant en matière de responsabilités que de financements. Les négociations envisagées par l'Etat doivent notamment conduire à faire évoluer les missions de l'Etablissement public vers celles d'agence d'urbanisme, d'agence de développement et d'opérateur aménageur.

<sup>570</sup> Les termes entre guillemets reprennent les intitulés des cartes de plus petit format, figurant en regard de la carte principale de la ville-territoire et en déclinant les composantes.

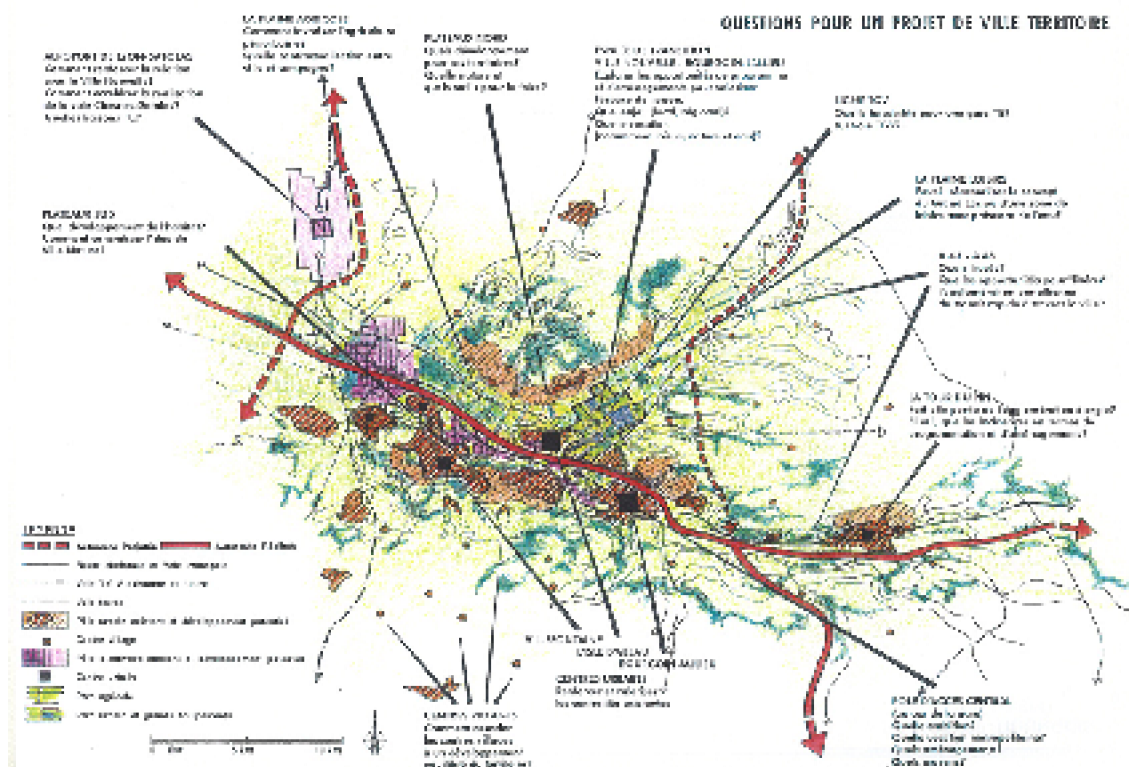
<sup>571</sup> Lors d'un Comité Interministériel tenu le 26 novembre 1998.

<sup>572</sup> *Relevé de décisions de la réunion interministérielle tenue le jeudi 26 novembre 1998 (diffusé le 8 janvier 1999), p. 1.*



Carte n°14 : La vocation régionale de la ville nouvelle

Source : Rapport « L'Isle d'Abeau 2015 »



Carte n°15 : La « ville-territoire », ou la réminiscence des objectifs du SDAU de la ville nouvelle

Source : Rapport « L'Isle d'Abeau 2015 »

Le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 » se présente en définitive comme une « feuille de route » pour l'Etat et les collectivités locales. Ses orientations majeures sont à cet égard prises en compte dans les démarches de planification à l'échelle nationale : schémas de services collectifs et DTA de l'aire urbaine de Lyon (conformément aux décisions des CIADT du 10 avril 1997 et du 15 décembre 1997).

Parallèlement, l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle de l'« agglomération élargie » a pour objet essentiel de donner une portée locale effective aux enjeux formulés dans le rapport. Pour le pilotage de ce projet, l'Etat préconise la mise en place d'une instance de concertation, type « conférence des Maires »<sup>573</sup>, sur un périmètre approprié s'apparentant à celui du SDAU. Cette instance bénéficie par ailleurs du concours technique de l'EPIDA et des services de l'Etat. Nous verrons que cette procédure

organisationnelle n'est pas sans rappeler le dispositif mis en œuvre par l'Etat et la MEAVN pour élaborer le SDAU de la ville nouvelle, dans lequel un « Club des Maires » faisait office d'instance de concertation durant les années 1970 et 1971.

### **5.1.2. La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, 1998-2004**

---

La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise est une démarche de planification initiée et conduite par l'Etat sur un périmètre délimité autour de Lyon, Saint-Etienne, L'Isle d'Abeau - Bourgoin-Jallieu, ainsi que de Vienne et Villefranche-sur-Saône. Elle détermine les orientations fondamentales de l'Etat pour la métropole lyonnaise : renforcer sa dimension internationale et faciliter son accessibilité, le tout dans les conditions d'un développement urbain durable <sup>574</sup>. Approuvée par décret pris après avis du Conseil d'Etat le 9 janvier 2007, la DTA constitue le cadre de planification stratégique pour le positionnement de « l'agglomération Nord-Isère » <sup>575</sup> dans le fonctionnement métropolitain.

Conformément aux principes retenus dans le rapport « L'Isle d'Abeau 2015 », la DTA désigne « l'agglomération Nord-Isère » comme étant le troisième pôle de l'aire métropolitaine aux côtés de Lyon et de Saint-Etienne <sup>576</sup>. A cet effet, elle soutient l'émergence d'un projet territorial qui doit permettre de structurer cette « agglomération nouvelle ».

Il faut souligner ici que la prise en compte de ce projet d'agglomération par la DTA a deux conséquences majeures :

- elle garantit tout d'abord sa mise en œuvre dans les documents de planification (SCOT, PLH, PDU, etc.), si besoin par des prescriptions adaptées, dans la mesure où ces documents doivent être compatibles avec elle <sup>577</sup> ;
- elle « verrouille » dans le même temps le projet d'agglomération en lui dictant les principaux objectifs qu'il doit prendre en compte.

<sup>573</sup> *Relevé de décisions de la réunion interministérielle tenue le jeudi 26 novembre 1998 (diffusé le 8 janvier 1999)*, pp. 4-5 : « Le Préfet de l'Isère recherchera avec les élus concernés le dispositif le plus adapté pour piloter l'élaboration d'un projet territorial renouvelé pouvant déboucher sur l'actualisation du schéma directeur dans l'esprit des propositions du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 ». Ceci implique la mise en place d'une instance de concertation sur les projets, sur un périmètre approprié s'apparentant à celui du SDAU de L'Isle d'Abeau en vigueur. Celle-ci pourra prendre la forme d'une conférence des maires ou de toute forme de coopération, associant d'autres partenaires comme le Conseil Général de l'Isère.

<sup>574</sup> *Mandat d'élaboration de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise*, 12 juillet 2000, p. 1.

<sup>575</sup> structurée autour de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu.

<sup>576</sup> Voir à cet égard le mandat d'élaboration adressé au préfet de la région Rhône-Alpes le 12 juillet 2000 par le Ministre de l'Equipement, des Transports et du Logement et la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement : « Le rapport des études préalables a été examiné par le comité de pilotage interministériel des DTA le 1<sup>er</sup> juin 1999. Il identifie l'aire métropolitaine (Lyon - Saint-Etienne - Isle d'Abeau/Nord Isère) comme territoire pertinent pour faciliter l'émergence d'un projet partagé de développement d'ambition internationale ».

Autrement dit, à travers l'exercice de la DTA, l'Etat impose non seulement des règles supérieures et des définitions normatives de la valeur des conduites, mais il fonde aussi le respect des règles, des codes et des valeurs collectives érigées en nécessité sociétale.

### Les objectifs de la DTA pour le projet de territoire Nord-Isère

Les orientations et objectifs de nature prescriptive de la DTA organisés suivant un chapitre sur « l'armature urbaine du territoire, le système de transport et les modalités d'aménagement de l'espace » et un chapitre sur « les territoires spécifiques » définissent « l'agglomération Nord-Isère » comme un « pôle structurant de l'aire métropolitaine lyonnaise ». Les objectifs identifiés pour l'agglomération sont les suivants :

- être un « pôle d'équilibre, relais du développement économique et urbain » contribuant à une meilleure organisation territoriale de l'aire métropolitaine. Dans cette perspective, « l'agglomération Nord-Isère » doit notamment constituer « une alternative au mitage du périurbain en conciliant densité moyenne et proximité des pôles d'emplois et des services »<sup>578</sup> ;
- contribuer au développement des fonctions métropolitaines de Lyon notamment par un développement des fonctions supérieures adaptées liées au sport, à la santé et à la nature<sup>579</sup> ;
- être un « pôle relais » de la métropole lyonnaise susceptible de polariser le développement des activités économiques (notamment en préservant les capacités d'extension des zones d'accueil des activités technologiques et tertiaires d'envergure métropolitaine)<sup>580</sup> ;
- concourir à la mise en œuvre d'une « trame verte d'agglomération »<sup>581</sup>.

### La similarité des objectifs de la DTA avec ceux du SDAM de 1970

<sup>577</sup> Selon l'article L. 111-1 du Code de l'Urbanisme, « Les schémas directeurs et les schémas de secteur doivent être compatibles avec le DTA, et en particulier les directives avec les lois d'orientation générale et d'habitat, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme, y compris les documents compatibles avec les orientations des schémas directeurs et les schémas de secteur insérés par le présent code. En outre, les documents compatibles sont ici récurrents et se signalent notamment par l'académisme des figures territoriales utilisées :

la DTA affiche et réaffirme par exemple la nécessité pour « l'agglomération Nord-Isère » et non plus pour la ville nouvelle d'être un « pôle d'équilibre, relais du développement économique et urbain devant organiser le desserrement de l'agglomération lyonnaise. Cette figure est très voisine voire analogue à celle utilisée dans le SDAM de 1970. En effet, l'un des objectifs de L'île d'Abeau était qu'elle devienne un « pôle de fixation de la croissance lyonnaise afin d'éviter la création d'une zone urbaine diffuse faisant écran entre Lyon et la région desservie ».

<sup>579</sup> *Ibidem*.

<sup>580</sup> DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, *Projet*, septembre 2004, p. 37.

<sup>581</sup> *Ibidem*, p. 50. Cette trame doit « répondre à des enjeux de pénétration de la nature en ville, de maintien des corridors écologiques, de qualité du cadre de vie à maintenir ou à restaurer, d'accessibilité aux grands sites naturels en périphérie ».

En matière d'implantations économiques, la ville nouvelle était désignée dans le SDAM comme un « pôle d'appui au développement économique de Lyon ». Ce concept est similaire à celui affiché par la DTA où « l'agglomération Nord-Isère » doit devenir un « pôle-relais » de Lyon pour l'accueil d'activités économiques, notamment d'envergure métropolitaine<sup>582</sup>.

Enfin, nous pouvons encore citer les modalités d'aménagement du territoire privilégiées par la DTA. Elles impliquent pour « l'agglomération Nord-Isère » de « mettre en œuvre une trame verte d'agglomération »<sup>583</sup>. Ce concept rappelle à l'évidence celui affiché par le SDAM lorsqu'il propose de développer un pôle urbain « devant intégrer la nature », « maintenir la qualité du cadre de vie » et « éviter la dévalorisation du patrimoine agricole »<sup>584</sup>.

### **La DTA, une injonction pour la structuration politique de l'agglomération Nord-Isère**

Il faut souligner qu'en inscrivant les enjeux territoriaux à l'échelle métropolitaine, la DTA rend nécessaire la structuration politique du « Nord-Isère » si celui-ci désire être crédible et visible dans le paysage métropolitain. La participation de la structure de préfiguration de la communauté d'agglomération, le Syndicat d'études pour l'Aménagement Territorial de l'Isère Nord (SATIN), au groupe de travail thématique de la DTA sur « le développement des fonctions métropolitaines et la structuration des fonctions urbaines » est à cet égard significative.

L'action concertée des pouvoirs publics au niveau de la DTA a notamment pour objectif « d'identifier les fonctions pour lesquelles Lyon, en jouant la synergie avec ses points forts existants, pouvait jouer un rôle métropolitain »<sup>585</sup>. Cet exercice d'identification des fonctions devant faire « signe métropolitain » est certes saisi par le SATIN comme un moyen permettant de faire émerger la ou les fonction(s) qui le fera (-ont) devenir le troisième pôle de l'aire métropolitaine, mais il est surtout considéré comme un moyen permettant de définir les fonctions d'agglomération susceptibles d'entraîner la structuration institutionnelle du territoire Nord-Isère.

### **La position centrale de l'EPIDA**

<sup>582</sup> DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, *Projet*, septembre 2004, p. 35.

<sup>583</sup> *Ibidem*, p. 50. Le projet de trame verte consiste à « développer une armature verte dans le cœur des tissus urbains agglomérés. Il intègre dans cette perspective les espaces verts dans un réseau de liaisons irriguant l'ensemble des différents espaces urbains faisant accès aux grands espaces naturels situés en périphérie. Il s'appuie sur des réalisations existantes et la mobilisation des terrains non bâtis publics et privés ; parcs et jardins ; secteurs agricoles ; espaces patrimoniaux. Cette trame a notamment une vocation paysagère et de loisirs de proximité complémentaire de l'espace public urbain ».

<sup>584</sup> *Schéma d'Aménagement de la métropole Lyon – Saint-Etienne – Grenoble*, p. 94.

<sup>585</sup> DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, *cahier des charges du groupe de travail thématique « développement des fonctions métropolitaines et structuration des fonctions urbaines »*, 5 juin 2000, p. 2.

Il faut signaler ici le rôle de l'EPIDA. Il est bien évident que le SATIN ne peut seul piloter les études et les réflexions relatives à son positionnement dans l'aire métropolitaine lyonnaise, dans la mesure où il s'agit d'une structure politique qui ne possède pas sa propre expertise technique. Avec l'aide financière du Conseil Général de l'Isère, le SATIN a dès lors confié à l'EPIDA l'ensemble des réflexions relatives à sa participation au projet de métropole<sup>586</sup>. De la même manière, ses contributions au comité de pilotage de la DTA sont établies sur la base des éléments préparés par l'EPIDA, qui lui rédige par ailleurs ses avis<sup>587</sup>.

Il nous faut souligner ici que les capacités d'expertise de l'EPIDA sont également mobilisées par le pilote technique de la DTA, à savoir la division « Aménagement-Transport » de la Direction Régionale de l'Équipement. L'EPIDA fait non seulement partie des experts dans les groupes de travail thématiques<sup>588</sup> et territoriaux<sup>589</sup> mais il est aussi consulté sur les avants projets de DTA.

Autrement dit, dans le cadre de la DTA, l'EPIDA a le monopole de la production du discours sur « l'agglomération nord-iséroise ». De par son rôle d'expert technique et de « sachant » auprès du SATIN, il définit le discours au niveau « local ». En tant que personne ressource et personne publique consultée<sup>590</sup>, il co-construit avec les services de l'État le rôle qui est assigné à « l'agglomération nord-iséroise » au niveau « métropolitain ».

## 5.2. La conception du projet de territoire Nord-Isère

<sup>586</sup> Les études pilotées par l'EPIDA ont notamment porté sur les services et l'ingénierie de la logistique, la politique culturelle, le développement de l'enseignement supérieur, les équipements de santé, et les transports collectifs.

<sup>587</sup> Voir à cet égard la contribution du SATIN datée du 26 février 2001 et son avis sur le projet de DTA du 15 novembre 2002 dans lesquels il se positionne comme « pôle structurant du Nord-Isère disposant d'une autonomie de service ; acteur du positionnement international de Lyon au moyen de quelques fonctions métropolitaines partagées ; pôle participant à la politique de développement durable de la métropole ; et ensemble organisé inscrit dans les systèmes de transport de la région lyonnaise ».

<sup>588</sup> notamment les groupes de travail sur « le développement des fonctions métropolitaines et la structuration des fonctions urbaines » et sur « le développement économique et l'urbanisme commercial ».

<sup>589</sup> Groupe de travail territorial « espace interdépartemental autour de Satolas ».

<sup>590</sup> Dossiers EPIDA : *Note d'étape de l'EPIDA sur l'avant-projet de DTA*, octobre 2002 ; *Avis de l'EPIDA sur le projet de DTA*, septembre 2004. Les conclusions de ces notes insistent constamment sur la nécessité pour l'État de mieux prendre en compte la ville nouvelle et le territoire Nord-Isère comme troisième pôle de l'aire métropolitaine : « La dynamique actuelle du territoire, ces fortes capacités de croissance doivent permettre au territoire du Nord Isère de répondre favorablement à l'avancée que présente la notion de métropole tripolaire. Pour cela, l'État initiateur de la DTA devrait mieux mettre en valeur, dans cette directive, l'atout que constitue la ville nouvelle et son potentiel de développement qui résultent pour une part notable de son action » (*DTA de l'aire métropolitaine de Lyon, L'Isle d'Abeau et le Nord-Isère*, Note de l'EPIDA, décembre 2002, p. 7).



Nous avons vu dans la partie relative à la conception du SDAU que l'enjeu scientifique ne consiste pas à vérifier le « bien-fondé » de ses objectifs. Il en est de même pour le projet de territoire. Nous privilégions en effet l'examen des « discours sur les politiques » qui sous-tendent le contenu du projet de territoire et l'examen de leurs origines. Cette démarche implique de s'intéresser dans un premier temps aux récits, aux métaphores et aux images utilisées, à leurs caractéristiques socio-spatiales, au sens qu'ils véhiculent et à leur pouvoir de régulation et de distribution des ressources. Il s'agit notamment de montrer au service de quelles stratégies de territorialisation ils sont requis.

Nous abordons dans un second temps la question de la dynamique institutionnelle de l'élaboration du projet de territoire (i.e. les éléments opératoires, organisationnels et procéduraux). Quels sont les acteurs impliqués ? Quelles sont leurs relations ? A quelles arènes institutionnelles participent-ils ? Il s'agit également d'analyser leur organisation, leurs pratiques, les instruments et les moyens d'action qu'ils mobilisent ou non, et de qualifier leurs interactions.

### **5.2.1. Les objectifs du projet de territoire : la permanence d'une logique de substitution**

---

Le projet de territoire Nord-Isère est élaboré « conjointement » par l'EPIDA et les communes du SATIN<sup>591</sup> entre 2000 et 2004. Il faut souligner que l'enjeu majeur du projet est d'accompagner l'évolution du cadre institutionnel de la ville nouvelle sur un périmètre plus large en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par cette opération. Le SATIN tente ainsi de mobiliser les « partenaires » et de leur faire partager, à l'aide d'analyses et de constats, les aspects positifs et négatifs d'une situation qui appelle une réponse politique, un élargissement et un renforcement de l'intercommunalité, et une nouvelle approche des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

Tout en accompagnant le processus de transformation institutionnelle de L'Isle d'Abeau, le projet de territoire Nord-Isère détermine les orientations stratégiques que se fixe l'agglomération proprement dite. Il applique ici l'ensemble des principes édictés par l'article 26 de la Loi Voynet du 25 juin 1999, dite Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire : il définit, d'une part, les orientations de l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources<sup>592</sup> et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations<sup>593</sup>. La territorialisation des enjeux et des

---

<sup>591</sup> Ce syndicat d'études a été créé en octobre 1999 pour éclairer les collectivités sur leur projet et sur le choix de la forme de coopération intercommunale à mettre en place. Le territoire d'études comprend notamment le SAN de L'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu, et se calque quasiment sur les contours du SDAU de la ville nouvelle qui englobe trente-trois communes. Le SATIN regroupe environ 100 000 habitants et 50 000 emplois, dont 40 000 habitants et 19 000 emplois pour la seule ville nouvelle de L'Isle d'Abeau.

<sup>592</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, Chapitre 4 « La volonté politique d'un projet pour le territoire Nord-Isère », pp. 22-49.

objectifs opérationnels est par ailleurs illustrée par une série de cartes présentant chacune les orientations stratégiques retenues (*voir à cet égard les cartes n°18, n°19, n°20 et n°21*).

L'adéquation entre le projet de territoire Nord-Isère et la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise est respectée si nous en jugeons d'après les objectifs retenus. Le projet de territoire prend en compte les orientations de la DTA, notamment en matière d'organisation spatiale et de stratégie d'aménagement<sup>594</sup>. Sur ce point, il faut signaler l'intrication des études qui sont réalisées pour définir les stratégies d'aménagement et de développement de « l'agglomération nord-iséroise » à l'échelle de la DTA et du projet de territoire.

La réflexion collective du SATIN sur les objectifs du projet de territoire est en effet essentiellement fondée sur les études qui doivent fixer le positionnement de « l'agglomération nord-iséroise » dans l'aire métropolitaine lyonnaise et déterminer les fonctions urbaines « supérieures » à développer. Il est donc logique de retrouver dans le projet de territoire les objectifs principaux qui sont formulés pour « l'agglomération nord-iséroise » dans la DTA. Cette filiation est d'ailleurs renforcée par le fait que c'est l'EPIDA qui conduit et parfois produit pour le compte du SATIN l'ensemble des études relatives à ces deux procédures<sup>595</sup>.

Le projet de territoire décline notamment quatre orientations fondamentales que la DTA a préalablement défini :

l'agglomération nord-iséroise a vocation à devenir « un pôle structurant régional qui doit contribuer au positionnement et au rayonnement international de la métropole lyonnaise »<sup>596</sup> ;

elle doit être un « pôle d'équilibre, relais du développement économique et urbain de l'agglomération lyonnaise » et « constituer une alternative au mitage du périurbain en conciliant densité moyenne et proximité des pôles d'emplois et des services »<sup>597</sup> ;

elle doit développer « des fonctions supérieures adaptées liées au sport, à la santé, à la nature » afin de contribuer au positionnement international de la métropole lyonnaise<sup>598</sup> ;

elle doit enfin poursuivre la mise en œuvre d'un concept original de structuration urbaine favorisant le modèle de « ville-verte » et de « ville-nature »<sup>599</sup>.

<sup>593</sup> *Ibidem*, Chapitre 5 « Le passage à l'action », pp. 50-52.

<sup>594</sup> *Ibidem*, Chapitre 2 « Le territoire Nord-Isère a la chance d'être le troisième pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise », pp. 16-17.

<sup>595</sup> A l'exclusion notable des études financières.

<sup>596</sup> *Projet de territoire Nord-Isère*, p. 16 et *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, Projet*, septembre 2004, p. 24.

<sup>597</sup> *Projet de territoire Nord-Isère*, p. 22 et *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise*, p. 24 et pp. 35-37.

<sup>598</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 26 et *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise*, p. 24.

Mais au-delà de l'adéquation entre la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et le projet de territoire Nord-Isère, l'examen des figures et des concepts de la planification utilisés dans le projet de territoire révèle surtout de nombreuses similitudes avec ceux employés dans le SDAU de la ville nouvelle.

### 5.2.1.1. La similitude des objectifs du projet de territoire avec ceux du SDAU

Le projet de territoire de 2004 affiche et réaffirme notamment la nécessité pour le Nord-Isère, et non plus seulement pour la ville nouvelle, « d'être un pôle structurant régional qui doit contribuer au positionnement et au rayonnement international de la métropole lyonnaise »<sup>600</sup>. Cette figure est très voisine, voire analogue à celle utilisée dans le SDAU de L'Isle d'Abeau approuvé en 1978. En effet, l'un des trois objectifs de la ville nouvelle était qu'elle devienne « un pôle structurant régional permettant l'ouverture de l'espace régional »<sup>601</sup> à ses espaces de développements d'échelle supérieure (France, Europe).

Le deuxième axe stratégique du projet de 2004 fait du Nord-Isère un site de développement économique et urbain qui doit devenir « un pôle d'équilibre, relais du développement de l'agglomération lyonnaise »<sup>602</sup>. Ce concept est similaire à celui affiché par le SDAU de 1978 où L'Isle d'Abeau devait organiser la croissance urbaine de la métropole lyonnaise « en devenant un pôle de fixation de la population et de l'emploi »<sup>603</sup>. Il s'agissait d'une part d'éviter le mitage des espaces périurbains en fixant les populations et en luttant contre le développement en « tache d'huile de l'agglomération lyonnaise »<sup>604</sup>. Il fallait d'autre part promouvoir le site en faisant « une ville verte »<sup>605</sup> et en recherchant l'application « d'un nouveau contrat entre la ville et la campagne »<sup>606</sup>.

Le projet de territoire de 2004 vise en outre à maintenir le caractère original d'organisation de l'espace fondé sur « une structuration multipolaire mettant en réseau des pôles principaux et des pôles secondaires »<sup>607</sup> (*voir carte n°20, p. 347*). Pour ce faire, le projet prend acte d'une série d'objectifs qui doivent inscrire le territoire dans une logique

<sup>599</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 23 et *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise*, p. 50.

<sup>600</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 16.

<sup>601</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, pp. 15-18.

<sup>602</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 22.

<sup>603</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, p. 11.

<sup>604</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>605</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>606</sup> *Ibidem*.

<sup>607</sup> *Ibidem*, p. 34.

de maîtrise de la croissance urbaine, de renouvellement de l'attractivité résidentielle<sup>608</sup>, de solidarité sociale et territoriale, et de structuration urbaine originale favorisant les modèles de « ville-archipel »<sup>609</sup> et de « ville-nature »<sup>610</sup>. Ces figures rappellent à l'évidence celles affichées par le SDAU de 1978. Le troisième et dernier « grand » objectif était en effet de faire de L'Isle d'Abeau « un pôle d'innovation en devenant une opération pilote d'urbanisme »<sup>611</sup>. Il s'agissait notamment d'organiser la ville selon un modèle polycentrique qui distinguait plusieurs niveaux de centres. Le caractère de « ville verte »<sup>612</sup> devait également contribuer à « dégager un profil de ville très original [...] en recherchant un contact plus étroit avec la nature »<sup>613</sup>.

Les quelques variations de vocabulaire<sup>614</sup>, repérées précédemment entre le projet de territoire actuel et le SDAU de 1978, ne semblent pas traduire un changement de ces valeurs « sociétales » qui guident les actions publiques. Elles érigent au contraire les figures et les représentations de la planification territoriale comme autant de modèles et de priorités à prendre en compte. Elles facilitent d'une certaine manière un consensus entre les acteurs sur les normes et les valeurs en jeu dans les problèmes à résoudre.

### Tableau synoptique des objectifs du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère

<sup>608</sup> par la requalification urbaine et le redéploiement de l'offre foncière.

<sup>609</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 34. Ce modèle repose sur le développement et la mise en réseau des pôles urbains existants. Il doit être le garant de l'identité du territoire et des communes.

<sup>610</sup> *Ibidem*, p. 44. Le concept de « ville-nature » a pour objectif d'assurer la préservation des espaces naturels et agricoles en luttant contre un développement urbain non maîtrisé consommateur d'espace.

<sup>611</sup> *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, p. 23.

<sup>612</sup> *Ibidem*.

<sup>613</sup> *Ibidem*.

<sup>614</sup> Le SDAU parlait de « centres hiérarchisés » alors que le projet de territoire évoque la « ville-archipel ». **En d'autres termes, on passe, pour le niveau supérieur de centralité, d'un système de centralité pyramidale (SDAU) dans lequel il est désigné un centre urbain principal (i.e. L'Isle d'Abeau) à un système de quatre pôles urbains principaux en réseau (projet de territoire) : Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier et Villefontaine.** Par ailleurs, le SDAU décrivait la « ville à la campagne » et la « ville-verte » alors que le projet de territoire développe le concept de « ville-nature ».

SDAU de la Ville Nouvelle	Projet de territoire Nord-Isère
Organiser /maîtriser / préserver la croissance, compléter l'armature urbaine, renforcer les axes, centre de gravité et de rayonnement, pôle de fixation de la population et de l'emploi, pôle structurant, pôle satellite, pôle d'innovation, centralité hiérarchisée, polycentrisme, souplesse, développement contrôlé, flexibilité, cohérence, adaptations, élasticité, aménagements adaptés, réseau éviter lemitage, le colmatage, la saturation, lutter contre la tache d'huile, éviter l'engorgement, maintien de l'accessibilité, équilibre habitat/emploi, ville/campagne, équilibre habitat individuel/collectif, équilibre écologique, ville verte, trame verte, environnement, ville-campagne, ville-nature, améliorer les conditions de vie, prévisions, stratégies de développement, expérimentations, scénarios, hypothèses,	Organiser /rééquilibrer / maîtriser la croissance, développement durable, pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise, Pôle d'appui résidentiel et économique, pôle structurant régional, pôle d'excellence économique centralité hiérarchisée, polycentrisme, polarités complémentaires et solidaires, de réseau, cohérence, souplesse, flexibilité, diversification, ville-archipel, ville-territoire, maîtrise de l'étalement urbain, préserver l'accessibilité, renouveler l'attractivité résidentielle, maintenir les grands équilibres, mixité et équité sociale, solidarité urbaine, sociale et territoriale, équilibre emplois / actifs préserver les espaces naturels et agricoles, les équilibres, ville-nature, démarche prospective, stratégies de développement, définition des enjeux de développement

### 5.2.1.2. La permanence des figures de l'imaginaire planificateur entre le SDAU et le projet de territoire : équilibre, « ville-nature », cohérence

Le tableau synoptique précédent souligne à l'évidence combien le *référentiel* du projet de territoire réitère les figures des schémas de planifications antérieurs (SDAM, SDAU) et actuels (DTA) en les combinant avec des concepts qui sont imposés par la loi SRU. Le cadre d'intelligibilité s'appuie sur un certain nombre d'idées, de concepts fondamentaux récurrents au premier rang desquels nous pouvons citer la nécessité d'une maîtrise de la croissance urbaine et celle du renouvellement urbain en présentant l'étalement comme figure repoussoir. Il reprend aussi les concepts de « ville-nature » et d'équilibre<sup>615</sup>, et introduit fortement ceux de cohérence, de développement durable, d'équité et de solidarité. La polysémie apparente entre le projet de territoire actuel et le SDAU de L'Isle d'Abeau semble jouer en faveur de la continuité des concepts, référentiels et autres valeurs comme celles de l'équilibre et la cohérence.

La figure de l'équilibre trouve son origine dans l'urbanisme de plan et de projection, où penser la ville consiste essentiellement à en projeter une image harmonieuse. L'équilibre suppose l'existence d'une aire de mesure stable, close, sans que les relations avec les territoires situés au delà puissent interférer. La référence à l'équilibre a surtout « une utilité sociale et politique dans la mesure où elle contribue à donner une vision apaisée et sereine de l'aire administrée »<sup>616</sup>.

<sup>615</sup> sur lesquels nous ne reviendrons pas. Voir à cet égard le **Chapitre 4, Partie 4.2.1.2.**

Quant à la figure de la cohérence, elle idéalise l'image d'un territoire où les effets des frontières internes sont effacés et où le projet d'ensemble se décline au niveau de chaque partie du territoire. Le projet d'un secteur ne concurrence donc pas celui d'un autre et ne crée pas non plus de doublon. La cohérence telle qu'exprimée dans le SDAU de la ville nouvelle et dans le projet de territoire Nord-Isère est donc parée de vertus bienfaitrices, réparatrices, garantes du bien être collectif et de l'unicité du territoire.

Outre le fait que le projet de territoire soit imbibé de modes de raisonnements de la planification dite « traditionnelle », il faut signaler qu'il demeure exclusivement centré sur des préoccupations spatiales. Ces préoccupations ont parfois abouti à un saupoudrage, à des orientations qui peuvent apparaître comme floues ou relever du domaine de l'incantation. En réalité, nous verrons que le projet de territoire ne fait qu'osciller entre la volonté de privilégier les intérêts de « l'agglomération Nord-Isère » (i.e. les intérêts communs) et ceux des communes. Autrement dit, il tente d'éviter deux écueils : les risques de blocage d'une part, et de vidage, d'autre part. Ceci est notamment révélateur de la difficulté de mettre au premier plan les enjeux collectifs, tels que le développement économique, la cohésion sociale ou les rapports entre les villes « neuves »<sup>617</sup>, les villes traditionnelles<sup>618</sup> et les communes rurales<sup>619</sup>.

Au final, l'ensemble de ces observations montre clairement que la permanence du processus de production des représentations entre le SDAU de la ville nouvelle et le projet de territoire Nord-Isère, mais aussi entre ces derniers et les documents de planification d'échelle régionale comme le SDAM Lyon - Saint-Etienne - Grenoble et la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, consiste à créer les conditions d'une unité d'actions. Sur chacun des concepts utilisés (i.e. l'équilibre, la cohérence, la solidarité, la cohésion, l'équité, etc.), assorti de quelques figures cartographiques ou paysagères, repose un ensemble d'actions et de règles collectives qui paraissent d'autant plus légitimes que ces concepts sont considérés comme naturels et « indiscutables » : pallier les disparités entre les communes en terme de développement économique<sup>620</sup>, corriger la spécialisation spatiale en terme de logements sociaux et rechercher la mixité dans l'offre de logements nouveaux<sup>621</sup>, répartir équitablement les fonctions d'agglomération entre les pôles urbains en les localisant « en partage »<sup>622</sup>, etc. Quelles que soient les valeurs morales que nous accordons à ces figures, leur enjeu est de créer les conditions

<sup>616</sup> CASTEL J.-C., *La SRU*, MELT-ENPC, Support du Séminaire planification urbaine 2001-2002, décembre 2001, p. 33.

<sup>617</sup> Villefontaine et L'Isle d'Abeau.

<sup>618</sup> Parmi lesquelles on peut citer Bourgoin-Jallieu et La Verpillière.

<sup>619</sup> Bonnefamille, Domarin, Four, Saint-Alban-de-Roche, Satolas-et-Bonce, Vaulx-Milieu pour ne citer que celles là.

<sup>620</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 22.

<sup>621</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>622</sup> *Ibidem*, p. 34.

de la production des formes de l'unité politique, celle de l'action collective <sup>623</sup> .

En définitive, tout se passe comme si, dans la période actuelle de déstabilisation durable ou transitoire qui caractérise la sortie du régime d'exception de L'Isle d'Abeau, le recours à des repères validés et éprouvés devenait encore plus nécessaire. Or cette permanence des figures et des représentations ne pose-t-elle pas question dans un contexte, tant social que scientifique, où l'on prône le renouveau de la planification par le projet ? Comment peut-on promouvoir un changement de mode d'action publique sur des concepts qui semblent être permanents depuis trente ans ? N'y a-t-il pas là deux injonctions « contradictoires » ?

### **5.2.2. La dynamique institutionnelle de l'élaboration du projet de territoire : un jeu encore fermé et monopolistique**

Nous rappelons ici que nous abordons la question de la *dynamique institutionnelle* de l'élaboration du projet de territoire à partir de l'analyse des éléments *organisationnels* (i.e. les acteurs impliqués dans l'élaboration du projet), *procéduraux* (i.e. les procédures d'élaboration et d'approbation du projet) et *opératoires* (i.e. les ressources et les instruments privilégiés pour atteindre les objectifs retenus).

Il est bien entendu que cette grille d'analyse n'est pas conçue comme une grille rigide tant ces éléments sont liés les uns aux autres. Ni prescriptive ni normative, elle nous permet de préciser le contenu du projet de territoire et de révéler des continuités et des ruptures en terme de modes de faire avec le SDAU de 1978.

#### **5.2.2.1. Le système d'acteurs impliqués dans l'élaboration du projet de territoire : des arrangements politico-administratifs « centralisés »**

### **LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE SELON LA LOADDT : UNE MARGE DE LIBERTÉ CERTAINE POUR LES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES**

Contrairement à la procédure d'élaboration du SDAU où les responsabilités et les compétences des acteurs sont précisément définies, celle du projet de territoire est beaucoup moins normée et semble laisser beaucoup plus de latitude aux communes et groupements de communes. La Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) stipule seulement dans son article 26 que « toute aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants, et dont une ou plusieurs communes centre comptent plus de 15 000 habitants [...], peut élaborer un projet d'agglomération [...]. Chaque agglomération peut ensuite signer un contrat particulier avec l'Etat, la Région, et le cas échéant le Département, pour mettre en œuvre le projet ».

A la différence des SDAU conçus avant la décentralisation, comme celui de la ville nouvelle, l'établissement des projets de territoire n'est pas décidé par le préfet : l'initiative en revient exclusivement à la collectivité locale, c'est-à-dire à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique <sup>624</sup> . D'ailleurs, rien n'est prévu s'agissant de la

---

<sup>623</sup> Voir à cet égard, Debarbieux B., Fourny M.-C., Vanier M., « La prospective est représentation », in *Territoires 2020*, 2001, n°3, p. 35.

participation de l'Etat. La circulaire du 7 juin 2001 prend acte de cette situation en affirmant : « le projet d'agglomération est élaboré sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales qui en prennent volontairement l'initiative... C'est lors de la négociation du contrat que l'Etat doit être en mesure de faire valoir ses enjeux pour le développement économique et social de l'agglomération concernée ».

L'article 26 de la LOADDT précise par ailleurs qu'un « *Conseil de développement* composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs doit être consulté au cours de l'élaboration du projet d'agglomération », et que « le projet définitif doit lui être soumis pour avis ». Le décret du 21 décembre 2000 stipule à cet égard que le Conseil de développement doit se mettre en place de façon concomitante à l'élaboration du projet d'agglomération. Par décision de l'EPCI, il peut élaborer *conjointement* le projet en contribuant à la réalisation du diagnostic et à l'animation de groupes thématiques prospectifs, et en formulant des avis et des propositions<sup>625</sup>. En revanche, les arbitrages et les décisions incombent à l'organe délibérant de l'EPCI.

Bien que non explicitement prévu par les textes, le Conseil de développement peut par ailleurs prendre en charge l'information auprès du grand public pour rendre compte de l'ensemble des travaux et pour mieux cibler les attentes des habitants. Il faut signaler ici que l'EPCI chargé d'élaborer le projet dispose de toute latitude pour choisir l'organisme d'études : cabinet privé, agence d'urbanisme, service de l'Etat, etc.

### **L'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE NORD-ISÈRE : UN PROCESSUS CENTRALISÉ**

Dans son élaboration, le projet de territoire Nord-Isère s'affirme comme le produit d'une confrontation politique et technique de divers groupes d'acteurs (ou *groupes de pression*).

C'est donc, voulu et accepté comme tel, un « compromis » entre :

- le « groupe de gouvernance » qui associe, autour du Sous-Préfet de La Tour-du-Pin, les représentants de la structure de préfiguration de l'EPCI - le Syndicat d'études pour l'Aménagement du Territoire de l'Isère Nord (SATIN) -, du SAN de L'Isle d'Abeau et de l'EPIDA. Ce groupe a pour objet de piloter la démarche globale d'élaboration du projet de territoire selon un calendrier fixé par l'Etat ;
- le SATIN qui, dans ses instances formelles (bureau, comité syndical), coordonne et oriente toutes les réflexions sectorielles (études d'urbanisme, financières et institutionnelles) ;
- l'EPIDA qui assure la maîtrise d'œuvre du projet de territoire pour le compte du

<sup>624</sup> La principale innovation de la loi du 7 janvier 1983 en matière de Schéma directeur réside dans la décentralisation de la procédure. Selon l'article L. 122-1.1 du Code de l'Urbanisme : « le schéma directeur est élaboré ou révisé à l'initiative de communes présentant une communauté d'intérêts économiques et sociaux ». L'Etat devient un simple associé. L'initiative de l'élaboration des Schémas directeurs et leur approbation reviennent aux communes, regroupées au sein d'un établissement public de coopération intercommunales.

<sup>625</sup> Ce fonctionnement peut justifier la présence d'élus au sein du Conseil de développement ou la mise en place de commissions mixtes.



SATIN.

Mais, il faut souligner ici que ce projet est d'abord à l'initiative de l'Etat et de l'EPIDA et non de la collectivité locale comme stipulée dans l'article 26 de la LOADDT : il découle en effet des décisions interministérielles arrêtées lors du CIADT du 26 novembre 1998 ; décisions qui s'appuient sur les orientations proposées à l'issue de la démarche « L'Isle d'Abeau 2015 ». Parmi les initiatives proposées par l'Etat, est retenue la mise en place d'une nouvelle agglomération associant la ville nouvelle et les communes environnantes, sur la base d'un projet territorial faisant apparaître les enjeux communs entre les collectivités concernées.

Nous pouvons remarquer ici que l'exercice du projet de territoire rejoint celui du SDAU dans la mesure où il vise comme lui à créer de l'institution. Il est clairement saisi pour mener des actions à fort effet d'intégration territoriale et de décloisonnement. Son élaboration avant la mise en place d'une structure de coopération intercommunale est à cet égard révélatrice. Dans ce contexte, et surtout en l'absence de moyens techniques et administratifs, l'EPIDA se voit assurer les prestations nécessaires à la réalisation du projet de territoire.

### **L'ÉQUIPE D'ÉTUDES OU LA PERMANENCE D'UN MÊME PRODUCTEUR : L'EPIDA**

Une des orientations du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 », approuvée par le CIADT du 26 novembre 1998, consistait notamment à transformer l'EPIDA « en une structure plus locale pouvant regrouper plusieurs fonctions, et notamment celles d'agence d'urbanisme, d'agence de développement et d'opérateur aménageur »<sup>626</sup>. Dans cette perspective, le Conseil Général de l'Isère ayant des enjeux spécifiques en matière d'aménagement sur le territoire élargi de la ville nouvelle et souhaitant annihiler toute possibilité d'intégration de ce territoire dans le département du Rhône et le Grand Lyon<sup>627</sup>, décide de participer financièrement à la transformation de l'EPIDA en un outil au service des collectivités locales. De son côté, l'EPIDA avait fait le diagnostic que le Conseil Général de l'Isère était un acteur majeur pour son avenir. Il décidait donc une action de propositions et de lobbying auprès du Conseil Général.

Au final, la conjonction de ces deux démarches s'est concrétisée par la signature d'un premier contrat d'objectifs le 30 septembre 1999 entre le Conseil Général de l'Isère et l'EPIDA. L'objet de ce contrat est de préciser, d'une part, la nature des interventions de l'EPIDA, et, d'autre part, les modalités de réalisation et de financement des missions

---

<sup>626</sup> Relevé de décisions de la réunion interministérielle du 26 novembre 1998, p. 2.

<sup>627</sup> La modification de la limite départementale en 1967 avait notamment eu pour conséquence d'intégrer vingt-quatre communes de l'Est et du Sud lyonnais dans le département du Rhône, et notamment Feyzin, une commune importante en terme de taxe professionnelle (industries pétro-chimiques), et Colombier-Saugnieu sur laquelle sera implantée l'aéroport de Lyon-Satolas, devenu Lyon-Saint Exupéry. Voir à cet égard RABILLOUD S., *La Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau : développement économique et enjeux politiques*, Université Lumière Lyon 2, Maîtrise de Géographie, 1998, 174 p. ; RABILLOUD S., *Le « Nord-Isère », entre représentations territoriales et systèmes d'acteurs. Exemple d'une production politique du territoire*, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Urbanisme de Lyon, DEA de Géographie, mention Aménagement et Urbanisme, 1999, 114 p.

correspondantes. Ces missions concernent principalement :

- l'assistance à la mise en place des instances de préfiguration de la coopération intercommunale (i.e. le SATIN, et dans un moindre degré la « Conférence des Maires » présidée par le Préfet de l'Isère) ;
- la production de diagnostics et d'études d'aide à la décision (sur le périmètre de l'« agglomération élargie ») ;
- l'élaboration du projet de territoire ;
- la préparation des contrats associant l'Etat et les collectivités locales (i.e. Contrats de Plan, Contrat d'Agglomération, Contrat de Ville) ;
- une assistance, auprès du Conseil Général de l'Isère, à la définition des orientations stratégiques de l'agglomération nord-iséroise à l'échelle de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Cette première convention démontre à l'évidence que le transfert des responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales est quelque peu illusoire. D'une part, l'EPIC, ou tout au moins la structure de préfiguration (i.e. le SATIN), ne fait pas partie des signataires puisqu'il n'est pas encore mis en place<sup>628</sup>. La programmation et la conduite des premières études préalables à l'élaboration du projet de territoire lui échappent donc complètement. A partir de là, les collectivités locales peuvent ne pas se reconnaître dans les objectifs et enjeux définis par l'EPIDA et le Conseil Général de l'Isère, car ils leur sont pour la plupart exogènes. Privées de tout pouvoir d'orienter la politique publique, il leur est en effet d'autant plus difficile de l'incarner.

D'autre part, si le Conseil Général de l'Isère est mobilisé pour impulser la démarche d'évolution de l'EPIDA, c'est dans un contexte avant tout balisé et défini par l'Etat<sup>629</sup>. Enfin, on aurait pu penser que l'implication des collectivités territoriales, tant en matière de responsabilités que de financements, dans le fonctionnement de l'EPIDA aurait engendré une modification de ses statuts ou un renforcement de leur présence au sein de son conseil d'administration. En fait la convention d'objectifs pluriannuelle ne fait aucunement évoluer les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités. Elle confirme au contraire les prérogatives de l'EPIDA :

- comme lors de l'élaboration du SDAU, il assiste et guide les collectivités pour les premières actions de structuration d'une intercommunalité<sup>630</sup> ;
- il définit à nouveau le champ normatif et le projet, non plus de la ville nouvelle mais de l'« agglomération élargie », par l'élaboration et la conduite du projet de territoire.

<sup>628</sup> Celui-ci est en effet créé le 28 octobre 1999.

<sup>629</sup> *Relevé de décisions de la réunion interministérielle du 26 novembre 1998*, p. 2. « Sous la conduite du Groupe Central des Grandes Opérations d'Urbanisme, le Préfet de l'Isère recevra mandat d'engager, avec les collectivités locales concernées, les négociations conduisant à transformer l'EPIDA en une structure locale pouvant regrouper plusieurs fonctions, et notamment celles d'agence d'urbanisme, d'agence de développement et d'opérateur aménageur. Dans cet esprit, et sans attendre, le Préfet de l'Isère apportera son appui à la mise en place de nouveaux partenariats financiers, notamment avec le Conseil Général de l'Isère ».

La deuxième convention signée le 4 octobre 2000 fait apparaître aux côtés du Conseil Général de l'Isère, le SATIN. Par rapport à la convention précédente, elle met davantage l'accent sur le rôle « d'agence d'urbanisme » que doit jouer l'EPIDA pour conseiller les collectivités territoriales et l'Etat en matière d'études, de stratégies territoriales, d'élaboration de projets ou de planification (sur le périmètre du SATIN). Les missions confiées à l'EPIDA peuvent être classées selon trois catégories :

- *l'assistance au maître d'ouvrage*. Cette mission consiste à apporter, à la demande des collectivités maîtres d'ouvrages, l'ingénierie technique et administrative pour les études à conduire dans le cadre du projet de territoire Nord-Isère<sup>631</sup> et du Contrat d'agglomération.
- *l'assistance à la définition d'orientations stratégiques*. Elle vise à alimenter la participation des collectivités aux démarches d'aménagement qui les concernent, qu'il s'agisse de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, du SCOT Nord-Isère, ou des réflexions conduites par l'association Région Urbaine de Lyon (RUL) à l'échelle de la métropole lyonnaise. Elle comprend notamment l'analyse des documents produits, la collecte et l'exploitation des données nécessaires à l'élaboration par ces mêmes collectivités des orientations stratégiques dans le cadre des problématiques traitées.
- *la constitution d'un « centre de ressources »*. Pour ce faire, le Conseil Général de l'Isère et le SATIN subventionnent l'EPIDA pour qu'il puisse se doter, d'une part, d'outils de connaissance et d'analyse du territoire<sup>632</sup>, et collecter, d'autre part, l'ensemble des données géographiques et statistiques du territoire Nord-Isère.

Il faut souligner ici que l'intervention du même expert (i.e. l'EPIDA) pour l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire Nord-Isère a clairement favorisé l'utilisation de figures et de représentations identiques entre ces deux plans d'action.

La permanence de ce même producteur, qui est avant tout l'aménageur de la ville nouvelle, a notamment contribué à pérenniser le discours qui fonde et justifie sa création : être un territoire majeur du développement régional, au service d'une gestion économe de l'espace et d'une recherche de nouvelles centralités. Le projet de territoire Nord-Isère rappelle d'ailleurs dans deux de ses chapitres le rôle de la ville nouvelle dans la structure de l'Etat.<sup>633</sup> Ainsi le projet de territoire apparaît-il comme le support de débats locaux et régionaux sur le sort du territoire de la ville nouvelle. D'une certaine façon, l'outil de la recherche de nouvelles formes de sa singularité.

<sup>630</sup> La structure de l'Etat du développement régional.<sup>633</sup> Ainsi le projet de territoire apparaît-il comme le support de débats locaux et régionaux sur le sort du territoire de la ville nouvelle. D'une certaine façon, l'outil de la recherche de nouvelles formes de sa singularité.

<sup>631</sup> Au titre de l'aide à la définition du projet de territoire, l'EPIDA a fait réaliser, une série d'études thématiques sur les équipements et les services, le développement de la logistique, la culture, l'urbanisme et le paysage. Un atlas socio-économique du Nord-Isère a également été réalisé.

<sup>632</sup> Cela s'est notamment traduit par la mise en œuvre d'un système d'information géographique regroupant pour une trentaine de communes des données cartographiques (IGN BD-Carto, IGN BD-Topo, IGN Géoroutes, orthophotoplan) et statistiques (INSEE, DRE, DGI).

<sup>633</sup> Voir notamment le deuxième chapitre (« Le territoire Nord-Isère a la chance d'être le troisième pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise », pp. 16-17), et le quatrième (« La volonté politique d'un projet pour le territoire Nord-Isère, pp. 22-49).

recherche de la vérité mais davantage à leur plausibilité et à leur capacité à entrer en résonance avec les analyses construites par l'ensemble des acteurs du SATIN, qu'il s'agisse des décideurs politiques, des responsables de la société civile ou des simples citoyens. Il en va d'ailleurs de la survie de l'EPIDA dans le contexte de la fin du statut d'Opération d'Intérêt National (OIN) de la ville nouvelle.

Etant marqué par l'image de « bras séculier » de l'Etat, il doit en effet changer de culture pour renouer un dialogue « équilibré » avec les collectivités locales ; ceci d'autant plus qu'elles seront rassemblées dans une communauté d'agglomération à plus ou moins long terme et qu'elles auront besoin d'un tel outil pour leur développement. La réalisation du projet de territoire, élaboré « conjointement » avec les élus, a dès lors valeur de test pour la reconversion progressive de l'EPIDA qui sera au service des collectivités locales et sous leur entière responsabilité. Le projet de territoire Nord-Isère s'apparente ainsi à un projet d'entreprise. Dans ces conditions, les figures et les représentations ne seraient-elles pas permanentes parce qu'elles contiendraient les éléments d'un consensus le plus large entre les acteurs ? Cette hypothèse amène une autre interrogation : la permanence de ces concepts ne constitue-t-elle pas au final un référentiel *a minima* ?

### **LA « CONFÉRENCE DES MAIRES » ET LE SATIN**

Dans le cadre des suites de la démarche « L'Isle d'Abeau 2015 », l'Etat, sur proposition de l'EPIDA, a pris l'initiative d'inciter les collectivités locales à se structurer localement afin d'engager un travail de réflexion et de programmation à deux échelles. Il est notamment prévu une première phase consistant à créer :

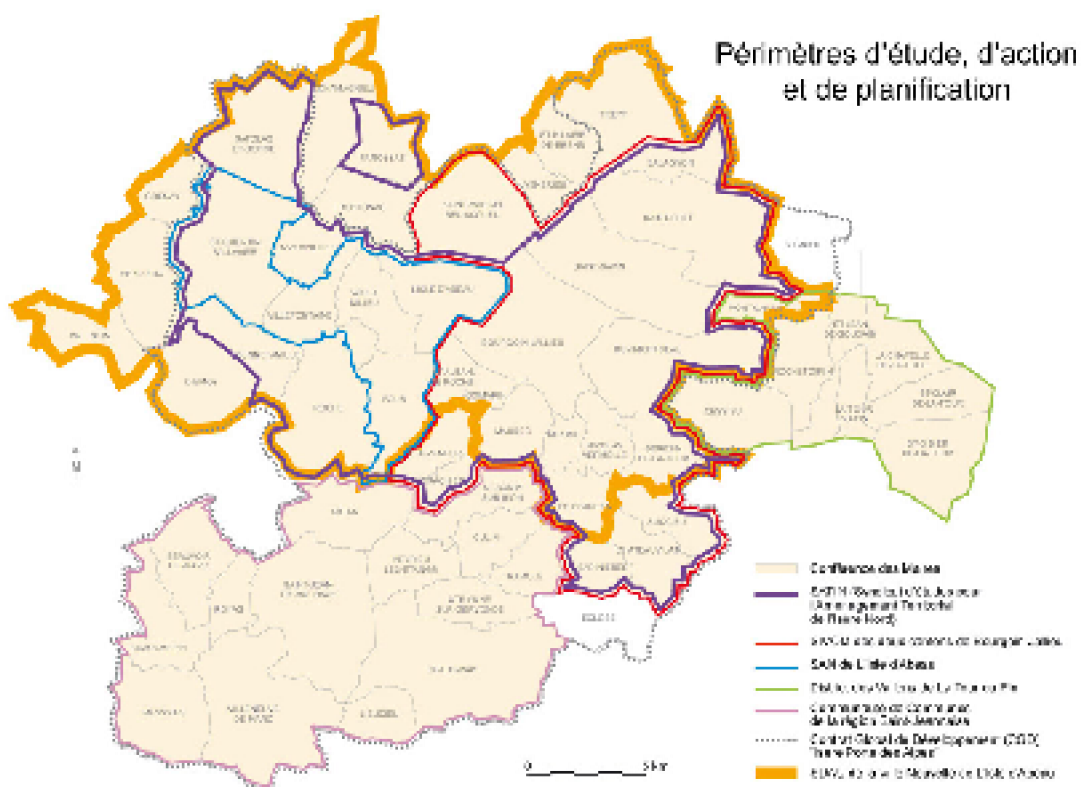
Une « Conférence des Maires »<sup>635</sup> englobant les trente trois communes du périmètre du SDAU de la ville nouvelle et celles se situant à ses franges (district des Vallons de La Tour-du-Pin et Communauté de communes de la région de Saint-Jeannaise ; voir carte n°16, page suivante). Outre les maires, cette conférence est également ouverte aux conseillers généraux et régionaux, ainsi qu'aux parlementaires concernés. L'objectif est d'abord de mettre en place une instance de dialogue entre les élus de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu, et ceux des territoires voisins qui ne sont pratiquement plus associés aux réflexions depuis la dernière modification du périmètre du SAN en 1984. Lieu d'information et de concertation, cette conférence des maires est également un lieu

<sup>634</sup> Ceci dans le but d'amorcer la structuration institutionnelle du territoire Nord-Isère. *Convention d'objectifs pluriannuel entre le Conseil Général de l'Isère, le SATIN et l'EPIDA*, 4 octobre 2000, p. 6.

<sup>635</sup> *Relevé de décisions de la réunion interministérielle du 26 novembre 1998*, p. 4. « Le préfet de l'Isère recherchera avec les élus concernés le dispositif le plus adapté pour piloter l'élaboration d'un projet territorial renouvelé pouvant déboucher sur l'actualisation du schéma directeur dans l'esprit des propositions du rapport « L'Isle d'Abeau 2015 ». Ceci implique la mise en place d'une instance de concertation sur les projets, sur un périmètre approprié s'apparentant à celui du SDAU de L'Isle d'Abeau en vigueur. Celle-ci pourra prendre la forme d'une conférence des maires ou de toute forme de coopération (conseil de développement par exemple), associant d'autres partenaires comme le Conseil Général de l'Isère. Cette instance devra disposer, dans le cadre du volet territorial du CPER, des moyens concrets de son fonctionnement et bénéficiera du concours technique de l'EPIDA, des services de l'Etat et des collectivités locales ».

d'expression et d'écoute des collectivités, et un lieu de production de projets partagés. Elle a notamment pour objet de dégager une vision d'ensemble du devenir du territoire Nord-Isère devant actualiser les orientations du SDAU de la ville nouvelle et déclencher sa mise en révision.

Un Syndicat Intercommunal d'Etudes (i.e. le SATIN) recouvrant quasiment le périmètre du SDAU de la ville nouvelle<sup>636</sup> (voir carte n°16, page suivante), dont le rôle est de préfigurer la nouvelle structure de coopération intercommunale nord-iséroise.



Carte n°16 : Périmètres d'études, d'action et de planification

Le SATIN a notamment pour objet la réalisation des études préalables devant permettre de :

<sup>636</sup> Le périmètre du SATIN (31 communes) a été arrêté par le Préfet de l'Isère le 28 octobre 1999 (arrêté préfectoral n°LTP 99-204). L'arrêté du 6 novembre 2001 modifie ses statuts et son périmètre : le SATIN passe notamment de 31 à 27 communes.

- « préciser les enjeux d'aménagement et de développement spécifiques du territoire à partir de diagnostics thématiques (déplacements/transports, fiscalité, ...) ;
- dégager les orientations et objectifs communs d'une nouvelle agglomération sur un périmètre à définir selon les perspectives de révision du SDAU de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau ;
- conduire les études techniques nécessaires pour la candidature et l'élaboration du volet territorial du contrat de plan (contrat de ville, contrat d'agglomération, ...) ;
- proposer les statuts d'une structure institutionnelle intercommunale de réalisation et de gestion de l'agglomération Nord-Isère »<sup>637</sup>.

En définitive, l'objectif principal du SATIN est de relancer la réflexion politique pour créer les bases renouvelées d'une construction institutionnelle élargie. Représentant l'ensemble des communes membres, le SATIN a par ailleurs vocation, en tant qu'interlocuteur unique, à conduire et conclure des négociations avec l'Etat, la région Rhône-Alpes, le département de l'Isère et les départements voisins ainsi que les établissements publics, dans et hors périmètre.

La mise en place de ces deux instances est confiée à l'EPIDA qui coordonne les différents acteurs concernés (communes, collectivités territoriales et services de l'Etat) ; le Conseil Général de l'Isère finançant, pour partie, les missions correspondantes. La mission de l'EPIDA consiste notamment à assurer, en collaboration avec les services de l'Etat et les collectivités locales, l'organisation et le suivi général du dispositif par l'animation des réunions, la production des documents supports et la conduite des diagnostics et des études. Sur ce dernier point, l'EPIDA est chargé de la collecte, du traitement et de la production de toutes les données susceptibles d'explicitier les dynamiques de développement local et d'éclairer les choix des collectivités en matière d'aménagement.

Afin d'alimenter la réflexion en continu, il publie une série de cahiers thématiques qui présentent synthétiquement l'état des lieux, les spécificités et les enjeux du territoire concernant la démographie, l'habitat, les activités économiques, l'emploi, les services urbains, les équipements, les déplacements et les transports, le foncier, l'organisation spatiale et la préservation de l'environnement<sup>638</sup>. Le premier objectif de ces cahiers thématiques est de dégager les enjeux et les intérêts communs qui définiront les orientations globales du projet de territoire. Ils indiquent pour cela sur quel(s) enjeu(x) doivent porter les négociations et les arbitrages entre les territoires, les acteurs publics, les groupes sociaux et économiques. Le second objectif est justement de créer un consensus minimum entre les acteurs sur les sujets abordés.

<sup>637</sup> Arrêté préfectoral n°LTP 99-204 portant création du SATIN, 28 octobre 1999, p. 2.

<sup>638</sup> L'EPIDA a publié au total douze *Cahiers de l'agglomération Nord-Isère* entre 2002 et 2004. Plusieurs d'entre eux ont été réalisés en collaboration avec la CCI Nord-Isère, la Chambre d'Agriculture de l'Isère, certains services de l'Etat (Mission interservices pour l'Eau (MISE), DDAF, DDE, DIREN, DRIRE, ONF, Institut des Risques Majeurs), certains services des collectivités (Conseil Général de l'Isère, SAN, Syndicat mixte d'aménagement du Bassin de la Bourbre (SMABB), Commission Locale de l'Eau (CLE), et un institut de sondage (IPSOS). Voir la liste exhaustive des *Cahiers de l'agglomération Nord-Isère* dans la *Bibliographie*, partie 2 (Villes Nouvelles – Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau).

### L'élaboration du projet de territoire : un processus identique à celui du SDAU

Nous constatons ici que la scène où s'élabore le projet de territoire Nord-Isère n'est pas sans rappeler celle du SDAU de la ville nouvelle. A la « Conférence des Maires » faisant office d'instance de concertation entre les élus locaux sur les projets de la ville nouvelle et au SATIN préfigurant la nouvelle structure de coopération intercommunale nord-iséroise correspondent le « Club des Maires » et le Syndicat Intercommunal (i.e. le SIAVNIA) dont l'une des missions était de préparer la structure institutionnelle de réalisation et de gestion de la ville nouvelle (i.e. le SCANIDA). Dans les deux cas, que ce soit pour l'élaboration du projet de territoire ou du SDAU de la ville nouvelle, les différentes instances intercommunales se sont appuyées sur l'expertise technique de l'EPIDA<sup>639</sup>.

Il faut signaler par ailleurs que le Conseil de développement Nord-Isère n'a pas participé au comité de pilotage chargé de l'élaboration du projet de territoire. Il n'a pas non plus été consulté au cours de l'élaboration du projet comme le stipule pourtant le décret du 21 décembre 2000. En réalité, le Conseil de développement n'a été constitué que le 17 juillet 2003, soit un mois après que le comité syndical du SATIN a approuvé les orientations stratégiques du projet<sup>640</sup>. Le Conseil de développement est donc écarté à la fois de la réalisation du diagnostic et de l'identification des objectifs du projet de territoire.

Nous avons relevé dans le chapitre précédent relatif au SDAU de la ville nouvelle que la CLAU, qui a un rôle relativement similaire à celui du Conseil de développement<sup>641</sup> au cours de l'élaboration du schéma directeur, n'avait pas non plus été associée à la définition des grandes orientations du schéma. Nous avons notamment conclu sur le fait que son rôle ne pouvait être qu'assez formel face aux propositions des techniciens de

<sup>639</sup> Ou de la Mission d'Etude (i.e. la MEAVN) pour le « Club des Maires » et le SIAVNIA.

<sup>640</sup> Le 19 juin 2003, le comité syndical du SATIN a notamment approuvé les vocations du territoire, tant en interne que vis à vis des territoires voisins, et son organisation à la fois spatiale et institutionnelle.

<sup>641</sup> Le Conseil comme la Commission doivent être consultés sur les objectifs relatifs aux perspectives de développement et au parti d'aménagement. Ils doivent également être tenus régulièrement informés des études et de leurs résultats. Enfin, l'un comme l'autre peut organiser l'information des populations intéressées. En revanche, leur procédure de création diffère. Tout d'abord, les Conseils de développement ne sont pas créés par arrêté préfectoral comme c'est le cas pour les CLAU, mais par des délibérations concordantes des communes et des groupements de communes, c'est-à-dire du ou des établissements publics de coopération intercommunale compétent(s) en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Ensuite, la composition et les modalités de fonctionnement des Conseils de développement ne sont pas fixées par arrêté du préfet chargé de conduire la procédure. Aucune règle formelle ne définit a priori ni la composition, ni le nombre de membres des Conseils de développement. Contrairement aux CLAU, ils s'organisent librement. La différence principale en terme de composition entre le Conseil de développement Nord-Isère et la CLAU du SDAU de la ville nouvelle tient en l'absence de représentants des services de l'Etat et des collectivités locales dans le Conseil de développement. Mais celui-ci peut, s'il le souhaite, s'ouvrir aux élus locaux ou à tout autre acteur public, individu ou groupe social. Au 30 septembre 2006, il comprend une trentaine de membres. Il est composé de trois collèges : le collège des activités économiques et sociales (chambres consulaires, organisations patronales, salariales et syndicales) ; le collège des organismes à caractère familial, éducatif, culturel, sportif, social, et associatif ; et, le collège des personnes qualifiées (la plupart étant des personnes physiques ou morales cooptées).

l'EPIDA et des services de l'Etat. Il semblerait ici que le rôle du Conseil de développement Nord-Isère le soit tout autant<sup>642</sup>.

### **LA PROCÉDURE D'APPROBATION DU PROJET DE TERRITOIRE**

L'approbation du projet de territoire ne fait pas l'objet d'une procédure aussi formalisée que celle du SDAU, mais elle demeure très voisine. Dans la pratique, le projet mis au point par l'organisme d'étude est soumis à la délibération de l'EPCI et des conseils municipaux des communes concernées.

Il est également soumis à l'avis du Conseil de développement et des services de l'Etat<sup>643</sup>. A l'issue des délibérations et consultations, le projet de territoire peut éventuellement être modifié pour tenir compte des avis de l'EPCI et des communes, des propositions du Conseil de développement, ou des observations des services de l'Etat. Selon l'importance des modifications, le projet peut faire l'objet de nouvelles délibérations et consultations. Nous verrons que, dans le cas du projet de territoire Nord-Isère, les amendements apportés suite aux observations du SATIN, du SAN de L'Isle d'Abeau, de certains conseils municipaux<sup>644</sup>, du Conseil de développement Nord-Isère et des services de l'Etat n'ont pas engendré de nouvelles consultations.

Il faut signaler par ailleurs qu'en raison de son objet et des échelles de temps et d'espace auxquelles il est établi, le projet de territoire n'est pas un document de type réglementaire opposable aux tiers. Comme le SDAU, le projet de territoire se distingue

<sup>642</sup> Nous pouvons ici brièvement rappeler les règles qui s'attachent à l'obligation de consulter le Conseil de développement au cours de l'élaboration du projet de territoire. Lorsque la consultation est obligatoire car imposée par la loi, il s'agit d'une formalité substantielle et sa méconnaissance est susceptible d'entacher l'acte d'illégalité pour vice de procédure. La jurisprudence administrative consacre en quelque sorte un principe de loyauté qui impose à l'autorité décisionnelle le respect d'un certain nombre de règles. Tout d'abord, le Conseil de développement doit s'être prononcé dans sa collégialité : il doit y avoir eu une véritable délibération. Ensuite, il doit se prononcer en connaissance de cause : l'autorité décisionnelle doit lui communiquer en temps utile tous les éléments nécessaires d'appréciation. Le principe de loyauté conditionne également la substance de ce qui est soumis à consultation : l'autorité décisionnelle n'est pas tenue de soumettre le texte qu'elle projette d'adopter rédigé en bonne et due forme. D'un point de vue stratégique, il est d'ailleurs utile que la formulation des avants-projets reste suffisamment vague pour permettre une certaine co-élaboration. L'autorité décisionnelle peut se borner à soumettre les questions qui se posent en ce qui concerne les différents éléments des mesures envisagées. Mais la consultation doit porter sur « l'ensemble des questions » qui se posent, élément qui conditionne notamment la possibilité offerte à l'autorité décisionnelle pour modifier son texte.

<sup>643</sup> L'Inspection d'académie, le Service départemental de l'architecture et du patrimoine, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (Mission interministérielle sur l'eau), la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales, la Direction départementale de l'équipement, le Service départemental d'incendie et de secours, la Direction départementale de la jeunesse et des sports, la Direction régionale de l'environnement, le Groupement de gendarmerie.

<sup>644</sup> Onze communes ont pris position : Trois pour leur retrait du SATIN et leur adhésion à d'autres intercommunalités (Panossas, Roche et Bonnefamille) Cinq approbations avec des réserves sur le chapitre « habitat » (Meyrié, Nivolas-Vermelle, Saint-Savin, Vaulx-Milieu, Villefontaine). Trois approbations sans réserve (Bourgoin-Jallieu, Domarin, Saint-Quentin-Fallavier). Le SATIN et le SAN ont également délibéré favorablement avec la réserve sur le chapitre « Habitat ».



radicalement des plans ou règlements d'urbanisme qui expriment des règles directement applicables aux déclarations ou demandes d'autorisations présentées par les propriétaires et constructeurs (Plans Locaux d'Urbanisme, plans d'aménagement de ZAC, etc.).

En revanche, à la différence du SDAU, les dispositions du projet de territoire ne s'imposent pas à toutes les collectivités publiques responsables de l'élaboration des plans, programmes et décisions concernant l'aménagement et l'équipement des territoires intéressés. Les PLU par exemple ne sont pas tenus d'être compatibles avec les projets de territoire. Mais nous pouvons remarquer qu'ils servent la plupart du temps de contribution à la définition des orientations des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des PLU, dont nous rappelons qu'ils présentent les objectifs de la commune en terme d'aménagement et de développement<sup>645</sup>.

Autrement dit, l'obligation de compatibilité dans le cadre du SDAU est remplacée dans le cadre du projet de territoire par une démarche didactique qui propose davantage les principes d'action qu'elle ne les impose. Sur ce point, nous verrons notamment que les instruments et les moyens d'action utilisés pour atteindre les objectifs du projet de territoire ne sont pas fondamentalement différents de ceux qui ont été utilisés dans le cadre du SDAU de la ville nouvelle ; la différence se situe en effet davantage au niveau des objectifs pour lesquels ils sont utilisés.

### 5.2.2.2. L'élaboration du projet de territoire : un processus concerté ou formel ?

Il faut tout d'abord souligner que les élus ont participé à l'élaboration du projet de territoire, et ce dès les premières études. C'est là une différence majeure avec l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle où ils n'ont été associés que pour se prononcer sur un document très élaboré de la MEAVN.

Mais cette participation ne signifie pas pour autant « co-production ». Le groupe de pilotage composé d'une quinzaine d'élus du SATIN<sup>646</sup> n'a pas coordonné et orienté l'ensemble de la démarche du projet de territoire. En réalité, leur participation à l'élaboration du projet s'est plutôt faite sur un mode passif. Différents paramètres permettent d'expliquer cette atonie.

une faible mobilisation des élus sans leadership, et une intercommunalité éclatée et

<sup>645</sup> Voir à cet égard HOCREITERE P., *Le Plan Local d'Urbanisme*, Paris, Berger-Levrault, 2004, 698 p. ; Territoires sites et cités, *Retour d'expérience des sites témoins PLU : la concertation, le diagnostic, le renouvellement urbain*, Journée d'échange du 15 mars 2005, Paris-La Défense, MTETM-DGUHC, 2005, 28 p. ; ETD, *Territoires et Projets. Pratique et développement territorial*, octobre 2005, 38 p.

<sup>646</sup> Ce groupe de pilotage s'est réuni environ une fois par mois de 2002 à 2003 pour orienter le travail technique. Il est composé de : cinq élus de Villefontaine (R. Feyssaguet, Maire et Président du SATIN, B. Laporte, G. Martin, F. Béal, M. Liénard), trois élus de Bourgoin-Jallieu (A. Cottalorda, Maire et 1<sup>er</sup> Vice-Président du SATIN, A. Bonnamy et L. Lavergne), deux élus de L'Isle d'Abeau (M. Pierrel et C. Goglio), deux élus de Saint-Chef (M. Fanget, Maire, et C. Chevanton-Debauge), un élu de Domarin (J.-P. Augustin, Maire et 2<sup>ème</sup> Vice-Président du SATIN), un élu de Nivolas-Vermelle (M. Rival, Maire), un élu de Meyrié (E. Rey).

faible

Le SATIN est certes une scène de dialogue entre les vingt-sept communes, mais il n'échappe pas aux nombreuses dissensions entre le SAN et les communes extérieures d'une part, et entre les communes urbaines et les communes rurales, d'autre part. La co-présidence du syndicat, de 1999 à 2001, entre les trois maires de Villefontaine (commune de ville nouvelle), de Bourgoin-Jallieu (ville-centre limitrophe du SAN) et de Domarin (commune rurale) n'est pas neutre de ce point de vue car elle neutralise les forces en présence. A partir de 2001, le président du SATIN est le maire de Villefontaine, mais il est assisté dans sa tâche par deux vice-présidents délégués<sup>647</sup> et vingt-deux vice-présidents<sup>648</sup>. La composition du groupe de pilotage du projet de territoire traduit clairement ces dissensions : les élus des cinq communes du SAN représentent près de la moitié des membres ; les communes urbaines (Bourgoin-Jallieu, L'Isle d'Abeau et Villefontaine) les deux tiers.

Dans ces circonstances, le groupe de pilotage a éprouvé de nombreuses difficultés à faire émerger des orientations fortes partagées. La fragilité du consensus politique interne a en effet davantage conduit à mettre en avant des enjeux communaux plutôt que d'agglomération, c'est-à-dire à ménager les souverainetés communales et les équilibres partisans<sup>649</sup>. Pour ces raisons, le projet de territoire Nord-Isère se trouve fortement déconnecté de tout fonctionnement d'intercommunalité. Il apparaît comme une démarche plus précautionneuse que volontariste et comme un exercice assez formel, ayant peu de prise sur les communes et visant essentiellement à organiser des stratégies communales

<sup>647</sup> On retrouve les maires de Bourgoin-Jallieu et de Domarin.

<sup>648</sup> Un par commune membre.

<sup>649</sup> Le chapitre 4.4. du projet de territoire intitulé *La mise en œuvre d'une organisation territoriale respectueuse des identités du Nord-Isère* : « *La ville archipel* » est à cet égard particulièrement révélateur (*Projet de territoire, (Version 10)*, pp. 34-37) : « Pour respecter l'architecture du territoire le projet de territoire réfute le schéma d'agglomération « classique » organisée autour d'une ville centre et privilégie un modèle en « archipel » reposant sur la mise en réseau de pôles principaux, lieux de concentration des activités de production ou des échanges marchands, jouissant d'une bonne accessibilité et d'un bon positionnement par rapport aux axes, et de pôles secondaires (les bourgs) destinés à irriguer le territoire dans sa profondeur. Ce modèle est jugé conforme aux identités et aux pratiques du territoire, et il présente des avantages certains en matière de respect des paysages, de diversification de l'offre de logement (permettant un parcours résidentiel), de répartition des fonctions urbaines d'agglomération (en s'appuyant sur les services et équipements existants et en les montant en gamme pour leur faire atteindre une échelle d'agglomération) » (p. 34). **Ce projet d'organisation spatiale permet surtout de satisfaire toutes les communes, notamment en terme d'accueil et de développement des fonctions d'agglomération. L'image du réseau permet par ailleurs de limiter les conflits en matière d'attribution des fonctions urbaines dites « supérieures », dans la mesure où tous les pôles urbains sont désignés « tête de réseau » dans des domaines privilégiés** ; chaque tête de réseau devant ensuite essaimer sur le reste du territoire non seulement en terme de décentralisation (activité hors les murs) mais aussi en terme d'appui et de mise à disposition de moyens et de ressources (« le pôle principal rayonne sur le territoire », p. 37). Pour les villages, « l'intérêt majeur réside dans l'organisation du territoire autour de plusieurs « toiles » thématiques, permettant à chacun de bénéficier des services en retombée des pôles majeurs » (p. 37). **Le recours à l'image du réseau permet ainsi de coordonner les échelles communales en évitant ou en apaisant les conflits d'intérêts classiques entre les communes.** Cela finit par placer les négociations essentiellement dans la recherche de compromis territoriaux entre l'intercommunalité et les communes.

défensives.

Sur ce point, nous verrons que le projet de territoire n'a pas réussi à établir un *agenda* ni une *scène* de négociation à l'échelle du SATIN. Les échanges se sont surtout joués entre communes et ont été davantage des conflits ou des consensus que des coopérations.

### **UNE FAIBLE CAPACITÉ D'EXPERTISE TECHNIQUE DU SATIN ET DES COMMUNES**

Leurs personnels, peu nombreux au départ<sup>650</sup>, ne possèdent ni les connaissances ni les données géographiques et statistiques nécessaires pour élaborer un projet de territoire à l'échelle du SATIN. L'acquisition et l'exploitation des informations qui permettent d'accumuler des connaissances sont par ailleurs chères à produire et à maintenir : elles nécessitent la mise en place de systèmes d'informations sophistiqués qui exigent de surcroît une qualification spécifique de la part des utilisateurs.

Sur le territoire Nord-Isère et en l'absence d'agence d'urbanisme, seul l'EPIDA possède les compétences, le savoir et l'ingénierie technique et administrative suffisants pour réaliser ou conduire les études nécessaires à l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle du SATIN. Rappelons ici que l'EPIDA a été conforté dans son rôle d'expert au service des collectivités locales par la constitution en 2000 et 2001 d'un centre de ressources au sein du Département Prospective et Etudes Urbaines, suite à la signature d'un contrat d'objectifs pluriannuel entre le Conseil Général de l'Isère et le SATIN. Pour l'élaboration du projet de territoire, l'EPIDA a par ailleurs eu recours à l'expertise technique d'un cabinet d'études, *Mensia Conseil*<sup>651</sup>. Positionné en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, il a assisté l'EPIDA dans plusieurs tâches : la définition du protocole d'élaboration du projet de territoire ; la synthèse des entretiens réalisés avec chacun des maires des communes du SATIN ; le recueil des points de vue de l'Etat (SGAR et DRE Rhône Alpes), du Conseil Régional Rhône-Alpes, du Grand Lyon, et du Conseil Général de l'Isère ; et la rédaction de la version finalisée du projet de territoire.

La mise en œuvre de démarches qui paraissent plus concrètes et plus « opérationnelles » aux yeux des élus locaux

Ce paramètre explique en partie l'atonie des élus locaux dans l'élaboration du projet de territoire. A titre d'exemple, les premières actions du Contrat de ville Nord-Isère débutent en 2001 sur les communes urbaines du SATIN : Bourgoin-Jallieu, La Verpillière et trois communes de la ville nouvelle (L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier et Villefontaine). Le Contrat Global de Développement « Isère Porte des Alpes », procédure régionale d'appui aux projets de territoire, est également une autre scène de dialogue et

<sup>650</sup> Le SATIN ne dispose que d'un seul permanent à temps partiel. Quant aux communes, seules Bourgoin-Jallieu et La Verpillière ont un service d'urbanisme ; les communes de la ville nouvelle s'appuyant sur celui du SAN.

<sup>651</sup> L'équipe d'étude est notamment composée de H. Nadal (Diplômé de l'École Supérieure de Commerce de Paris et du Troisième Cycle de Sciences des Organisations de Paris IX), E. Muir (Ingénieur de l'Ecole Centrale de Lille, titulaire d'une maîtrise en sciences économiques et d'une maîtrise en sociologie), et N. Rossignol (Diplômé de l'Ecole de Management de Lyon et titulaire d'un DESS d'Aménagement et Urbanisme de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris).

d'apprentissage entre acteurs locaux où s'élaborent des politiques contractuelles d'aménagement et de développement <sup>652</sup> (voir carte n°16, p. 320). Enfin, la révision du Programme Local de l'Habitat (PLH) du SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jallieu (voir carte n°16, p. 320) mobilise les élus de quinze communes du SATIN sur des enjeux essentiels tels que l'accueil des nouveaux ménages, la production de nouveaux logements, le renouvellement urbain dans certains secteurs, et la recherche d'une répartition « équilibrée » et diversifiée de l'offre en logements.

Nous verrons notamment que la mise en œuvre simultanée de la révision du PLH du SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jallieu et de l'élaboration du projet de territoire Nord-Isère a eu deux incidences majeures sur ce dernier : le chapitre habitat a tout d'abord été modifié à plusieurs reprises notamment pour inclure les hypothèses de développement définies par le PLH à la place des scénarii envisagés par l'EPIDA <sup>653</sup>. Ensuite, l'idée de mettre en place une instance de réflexion et de décision collectives - dénommée *Conférence de l'habitat* <sup>654</sup> - sur le sujet de l'implantation des urbanisations futures (quantités, nature, rythmes, localisations) n'a pas été concrétisée dans la mesure où les élus ne souhaitent discuter de ces enjeux que dans le cadre des PLH.

En définitive, l'ensemble de ces éléments montre à l'évidence que le projet de territoire ne constitue pas une opportunité de coopération pour les élus ni une scène de négociation essentielle. Il devient en réalité une fin en soi, une sorte d'exercice formel.

### **DES OBJECTIFS NON INCARNÉS PAR LES ÉLUS LOCAUX**

Le formalisme du projet de territoire tient par ailleurs au fait qu'une partie de ses objectifs découle directement de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise <sup>655</sup>. Elle détermine à la fois la vocation de l'agglomération Nord-Isère (« être un pôle structurant régional » <sup>656</sup>) et

<sup>652</sup> Signé le 1<sup>er</sup> juin 2001 entre le Conseil Régional Rhône-Alpes, le Conseil Général de l'Isère et la structure porteuse du contrat, le CGD « Isère Porte des Alpes » englobe cinq cantons (Bourgoin-Jallieu Nord, Bourgoin-Jallieu Sud, L'Isle d'Abeau, La Verpillière, Saint-Jean-de-Bournay), soit 48 communes. Ses actions portent autant sur le développement économique et l'accompagnement de l'évolution de l'agriculture que sur l'amélioration du cadre de vie, la préservation de l'environnement et l'animation culturelle. Au total, avec le financement complémentaire des communes participantes et des autres partenaires, le montant des projets s'élève à près de vingt-trois millions d'euros.

<sup>653</sup> La carte représentant la répartition des logements nouveaux par commune a été supprimée suite aux observations des élus lors du séminaire du 17 mai 2003. A partir de la version n°6 du projet de territoire, le chapitre relatif à l'habitat présente les scénarii tendanciels des PLH du SAN de L'Isle d'Abeau et du SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jallieu (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°6)*, septembre 2003, p. 27).

<sup>654</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 29.

<sup>655</sup> Le chapitre 2 du projet de territoire intitulé « Le territoire Nord-Isère a la chance d'être le troisième pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise » rappelle à ce titre les prescriptions de la DTA pour « l'agglomération nord-iséroise ». Elles définissent à la fois la place et le rôle de l'agglomération dans l'armature régionale. *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 16-17.

<sup>656</sup> *Ibidem*, p. 16.

son ambition (« constituer le troisième pôle de l'aire métropolitaine, aux côtés des agglomérations de Lyon et de Saint-Etienne »<sup>657</sup>). Cette procédure revient à placer les élus devant un projet conçu selon des principes quasiment indiscutables puisqu'ils correspondent aux orientations fondamentales de l'Etat.

Nous pouvons constater que ce procédé est similaire à ce que nous avons décrit pour l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle : la plupart des objectifs et des principes d'aménagement du SDAU correspondaient en effet aux directions du SDAM et du *Livre blanc* approuvé lors du CIAT du 26 mai 1970. Cette procédure plaçait notamment les élus sur le terrain de la rationalité de l'aménagement où la cohérence logique étayée sur ces mêmes principes demeurerait du domaine de l'incontestable car invérifiable.

### **LA PRÉPONDÉRANCE DES ASPECTS LOCAUX ET SPATIAUX**

Enfin, le caractère formel et parfois réducteur du projet de territoire Nord-Isère résulte aussi de la prise en compte prépondérante des aspects locaux et spatiaux<sup>658</sup> au détriment d'orientations plus globales. En privilégiant les aspects qui concernent directement les communes<sup>659</sup>, et en particulier les impacts possibles sur leurs propres projets, voire carrément sur leur PLU/POS, le projet de territoire a contribué à éviter ou à reporter la prise en compte de sujets hautement conflictuels tels que l'implantation des urbanisations futures (quantités, rythme), la répartition des logements sociaux<sup>660</sup>, et la localisation des fonctions dites « d'agglomération », en particulier la localisation des équipements commerciaux et culturels<sup>661</sup>. Mais la logique d'évitement ou d'apaisement

<sup>657</sup> *Ibidem*. Voir également *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, Projet*, septembre 2004, p. 24 : « L'ambition légitime de participer au positionnement international de la métropole, par un développement à la fois spécifique et complémentaire doit conduire cette agglomération nord-iséroise à rechercher des fonctions supérieures adaptées liées au sport, à la santé, à la nature, compte tenu de son environnement ».

<sup>658</sup> A titre d'exemple, la stratégie de développement économique vise uniquement à renforcer l'attractivité du territoire.

<sup>659</sup> Les chapitres 4.4. (« La mise en œuvre d'une organisation territoriale respectueuse des identités du Nord-Isère : La ville archipel ») et 4.6 (« Le renforcement de la « ville nature » au service d'une qualité de vie pour tous ») du projet de territoire sont à ce titre particulièrement révélateurs (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 34-37 et pp. 44-49). Ils reprennent notamment l'ensemble des projets phares des communes (comme l'accueil du pôle médical d'agglomération à Bourgoin-Jallieu, l'accueil du pôle de formation supérieure et des services d'accompagnement à L'Isle d'Abeau, l'accueil d'un complexe culturel à Villefontaine, ou encore le développement des projets de loisir de plein air, sport et détente à Four et Vaulx-Milieu, etc.).

<sup>660</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 28-32. Afin d'étudier plus précisément le sujet de l'implantation des urbanisations futures, l'EPIDA a proposé aux élus du SATIN de mettre en place dès l'automne 2004 une instance de réflexion et de concertation complémentaire, la « Conférence de l'habitat ». Cette idée sera reprise dans le projet de territoire qui en énonce les grands principes : « Les travaux de la Conférence de l'habitat viseront à aboutir, au cours de l'année 2004, à une solution concertée répondant aux enjeux globaux d'accueil de l'habitat nouveau à échéance de dix ans, ceci incluant les orientations, d'une part pour la localisation de l'habitat futur avec l'identification d'une ou de plusieurs zones nouvelles à ouvrir à l'urbanisation, d'autre part pour la quantité et la nature de ces logements nouveaux. L'ensemble sera situé dans la perspective générale de maîtriser la pression foncière, de prendre en compte les contraintes de chaque commune et de s'inscrire dans les principes de forme urbaine adoptés par le territoire (cf. le chapitre 4.4 consacré à la « Ville archipel ») ».

des conflits et celle de plus petit dénominateur commun ont surtout contribué à mettre au second plan celles de l'intérêt commun et des projets mobilisateurs collectifs, renforçant par là le caractère réducteur du projet.

L'impératif du développement contraint par ailleurs à afficher des projets immédiats ou rapprochés (moyen terme), spécifiques, localisés, et qui doivent de surcroît remplir des conditions de cohérence, de globalité et d'efficacité<sup>662</sup>. Ces projets sont riches de précisions quantifiées mais ils apparaissent à maintes reprises comme flottants dans la mesure où ils oscillent en permanence entre la volonté de privilégier les intérêts des communes et ceux du territoire global ; l'objectif étant par ce procédé d'aboutir à des compromis territoriaux entre l'intercommunalité (future) et les communes. Ainsi, en majorant exclusivement les aspects spatiaux, le projet de territoire Nord-Isère apparaît-il très réducteur et formel, et ce dès les premières phases de réflexion menées entre mai et juillet 2002<sup>663</sup>.

Pour toutes ces raisons, le rôle des élus face aux propositions des techniciens de l'EPIDA ne peut être qu'assez formel. L'analyse des comptes rendus du groupe de pilotage du SATIN<sup>664</sup> qui a conduit la réalisation du projet de territoire fait apparaître que les élus n'ont guère contesté les grands principes d'organisation du développement spatial. De même, les stratégies de développement économique (i.e. les pôles d'excellence « logistique » et « matériaux ») et de développement des fonctions métropolitaines (i.e. le pôle de formation supérieure et le pôle « santé-sport-nature »

<sup>661</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 34-37. Comme pour le sujet de l'habitat, le projet de territoire évite de spécifier la localisation future des équipements et services d'agglomération (centre commercial, structure hôtelière, équipement multifonctionnel (stade, salle de spectacle...), complexe culturel, etc.). Il évoque tout au plus quelques grands principes d'organisation spatiale (« affirmer la vocation et la complémentarité des quatre pôles majeurs » ; « articuler les fonctions d'agglomération et les fonctions de niveau intermédiaire des pôles secondaires et développer les systèmes de fonctionnement en réseau d'agglomération pour tous les services urbains ») et propose d'établir ultérieurement « une charte des équipements et des services d'agglomération pour servir de cadre aux implantations futures sur chacun des pôles ».

<sup>662</sup> C'est le cas par exemple des projets de développement économique comme les *pôles d'excellence « logistique » et « matériaux »* (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 23-24) ou des projets de développement des fonctions dites métropolitaines, comme le renforcement d'un pôle de formation supérieure ou la création d'un pôle « *santé-sport-nature* » (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, pp. 25-26).

<sup>663</sup> Cette phase de réflexion s'est essentiellement appuyée sur les éléments disponibles de connaissance du territoire (diagnostics territoriaux, études thématiques, analyses stratégiques prospectives). Elle s'est conclue le 4 juillet 2002 par un premier séminaire des élus du SATIN, avec pour compte rendu le cahier de l'agglomération Nord-Isère n°4 intitulé « *Propos d'étape, paroles d'acteurs* » et publié en septembre 2002. Ce cahier présente notamment les premiers enjeux validés (i.e. « conserver les dynamiques démographiques à l'œuvre et anticiper l'arrivée possible de 20 000 habitants supplémentaires » ; « mettre en œuvre un modèle de développement urbain qui tienne compte du caractère multipolaire du territoire » ; « renforcer la vocation universitaire du territoire » ; « élargir le périmètre de réflexion et de coopération en matière d'organisation des transports et des déplacements », etc.) de même que les points laissés en suspens comme ceux de la localisation des 10 000 résidences principales à construire et de la programmation des équipements et fonctions d'agglomération.

<sup>664</sup> Ces comptes rendus sont tous rédigés par un technicien de l'EPIDA.

découlant directement des prescriptions de la DTA) se sont pas ouvertement contestées dans cette instance, bien qu'elles ne soient pas toutes agréées par les élus, et en particulier deux d'entre elles : les pôles d'excellence « logistique » et « matériaux »<sup>665</sup>.

Les réticences les plus importantes ont porté sur la localisation des « sites potentiels pour les extensions urbaines »<sup>666</sup> (*carte n°17, p. 333*) et dans une moindre mesure sur la protection de l'agriculture. Les élus du SATIN ont d'ailleurs adopté les grandes orientations du projet de territoire Nord-Isère le 19 juin 2003, hors le chapitre habitat<sup>667</sup>.

### 5.2.2.3. Les modifications demandées par les élus

L'ultime rédaction du projet de territoire en 2003-2004 pour tenir compte des avis du SATIN et des communes concernées s'est effectuée dans une quasi-indifférence car les élus communaux étaient alors occupés par la mise en place simultanée de l'intercommunalité. Celle-ci a fait alors passer l'initiative aux élus locaux et a privilégié l'organisation de stratégies la plupart du temps défensives au détriment de la démarche de projet ; elle a été l'occasion d'affiner les orientations du projet de territoire mais aussi de révéler certaines contraintes pas toujours acceptées par des élus qui craignent avant tout d'aliéner leur autonomie. La plupart d'entre eux, en soulignant le formalisme du projet de territoire ont déjà pris leurs distances avec ce document : ils ne l'envisagent pas comme un projet d'*agglomération* au sens propre du terme si bien qu'il est en partie déconnecté de tout fonctionnement d'intercommunalité<sup>668</sup>.

Après la présentation du projet de territoire en séminaire des élus du SATIN le 17 mai 2003, deux délibérations ont été proposées aux communes et aux groupements de communes concernés (i.e. le SAN de L'Isle d'Abeau et la Communauté de Communes du

<sup>665</sup> Nous nous appuyons ici sur les comptes rendus d'entretiens conduits en janvier et février 2003 par les techniciens de l'EPIDA avec chacun des maires des vingt-sept communes du SATIN. Les questionnements portaient notamment sur : la vision des élus concernant l'avenir du Nord-Isère, l'avenir de leur commune dans le Nord-Isère, leurs attentes en matière de cohérence de l'action publique, les projets sur lesquels l'apport d'un contrat d'agglomération pourrait être déterminant. La mise en commun des points de vue de chaque maire a ensuite été réalisée dans trois groupes de travail fin mars 2003. Ces groupes avaient pour objet de confronter les attentes et les projets des élus entre eux et ensuite de les croiser avec les expertises réalisées par l'EPIDA ou par des bureaux d'études externes comme l'INSEE.

<sup>666</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°4)*, mai 2003, p. 27.

<sup>667</sup> *Délibération du SATIN*, 19 juin 2003, p. 2. (« Le comité syndical accepte les grandes orientations de ce projet de territoire hors les pages 27 à 30 du document ci-joint qui concernent les lieux d'implantation des urbanisations futures, sujet essentiel qui demande une réflexion et une concertation complémentaires »). Présents : 44 ; Abstentions : 1 ; Votants : 43 ; Pour : 43.

<sup>668</sup> Les comptes rendus du comité de pilotage du SATIN (et en particulier ceux des 23 juillet et 11 septembre 2003) sont à cet égard particulièrement révélateurs. Ils indiquent clairement que le projet de territoire « n'est pas élaboré dans la perspective d'un contrat d'agglomération et donc d'une communauté d'agglomération [...]. Cette position est celle de la plupart des élus locaux (notamment des deux Vices-Présidents du SATIN, les Maires de Bourgoin-Jallieu et Domarin, du Président du SAN, et des Maires de Vaulx-Milieu et Four) ». Le projet de territoire apparaît dès lors davantage comme un exercice assez formel avec peu de prise sur les communes. Aucune maîtrise d'ouvrage n'est d'ailleurs désignée pour mettre en œuvre les orientations du projet.

Val d'Agny) : la première concerne l'approbation du projet de territoire ; la seconde, l'adhésion au principe de la mise en œuvre d'une communauté d'agglomération. Concernant le projet de territoire, douze communes ont pris position sur les vingt sept concernées. Trois ont rejeté le projet et se sont prononcées pour leur retrait du SATIN (Panossas, Roche et Bonnefamille). Leur refus est clairement motivé par la crainte d'être englobée dans le périmètre de la communauté d'agglomération en cours de constitution. Cinq communes ont approuvé le projet de territoire avec des réserves, notamment sur le chapitre relatif à la question de l'habitat (Meyrié, Nivolas-Vermelle, Saint-Savin, Vaulx-Milieu, Villefontaine). C'est également la position du SATIN, du SAN et de la Communauté de Communes du Val d'Agny. Enfin, quatre communes l'ont approuvé sans réserve (Bourgoin-Jallieu, Domarin, Saint-Quentin-Fallavier et Satolas-et-Bonce).

### Les modifications liées à la question de l'accueil de l'habitat nouveau

Les modifications demandées par les élus sont pour la plupart mineures, hormis celles concernant le chapitre « Habitat », et en particulier la carte des « sites potentiels pour les extensions urbaines »<sup>669</sup> (voir carte n°17, page suivante). C'est sur ce sujet que les concessions aux élus ont été les plus importantes. Toutes indications relatives aux « sites potentiels d'extensions urbaines » ont en effet été retirées. Les motifs évoqués par les élus tiennent à la crainte de voir afficher une quantité de logements neufs jugée trop importante sur leur commune<sup>670</sup>, au refus du développement résidentiel (en particulier pour deux communes de la ville nouvelle : Vaulx-Milieu et Four)<sup>671</sup>, ainsi qu'à la crainte assez générale liée à l'accueil de logements sociaux (« nous avons déjà assez donné » pour les communes de Ville Nouvelle ; « nous ne voulons pas de problèmes sociaux » pour certaines communes rurales)<sup>672</sup>. Sous la pression des élus du SATIN et malgré les réticences de la DDE<sup>673</sup>, les techniciens de l'EPIDA ont fini par remplacer la carte des « sites potentiels pour les extensions urbaines » par celle représentant les hypothèses d'accueil de logements nouveaux définies dans les PLH du SAN de L'Isle d'Abeau et du SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jallieu<sup>674</sup> (carte n°18, page suivante). Cette

<sup>669</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°4)*, mai 2003, p. 28.

<sup>670</sup> Sauf quelques exceptions notables : Bourgoin-Jallieu envisage d'accueillir 2 000 logements neufs en 10 à 15 ans et L'Isle d'Abeau demande de réserver pour le moyen terme la possibilité de construire entre le quartier de « Pierre Louve » et celui de « Champfleuri » sur Bourgoin-Jallieu, ainsi qu'au pied de « Fondbonnière ». Cette politique volontariste s'explique en partie par la concurrence que se livrent ces deux communes pour le leadership *politique* et *territorial* de la future agglomération Nord-Isère.

<sup>671</sup> Cela concerne le secteur dit des « Plateaux Sud ». L'Etat possède une réserve foncière substantielle, de l'ordre de 88 hectares sur Vaulx-Milieu et 118 hectares sur Four. Ces plateaux comprennent des secteurs importants à vocation « d'urbanisation agglomérée » dans le SDAU. Le projet de territoire Nord-Isère confirme cette vocation : « Les plateaux Sud sont concernés par deux enjeux complémentaires : le développement résidentiel et celui des espaces de sport et de loisirs de plein air ». (*Projet de Territoire Nord-Isère (Version n°10)*, juin 2004, p. 27, p. 31 et p. 48).

<sup>672</sup> *Compte rendu du Comité de pilotage du SATIN* (en présence des Présidents des PLH du SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jallieu et du SAN de L'Isle d'Abeau), 11 septembre 2003, p. 2.

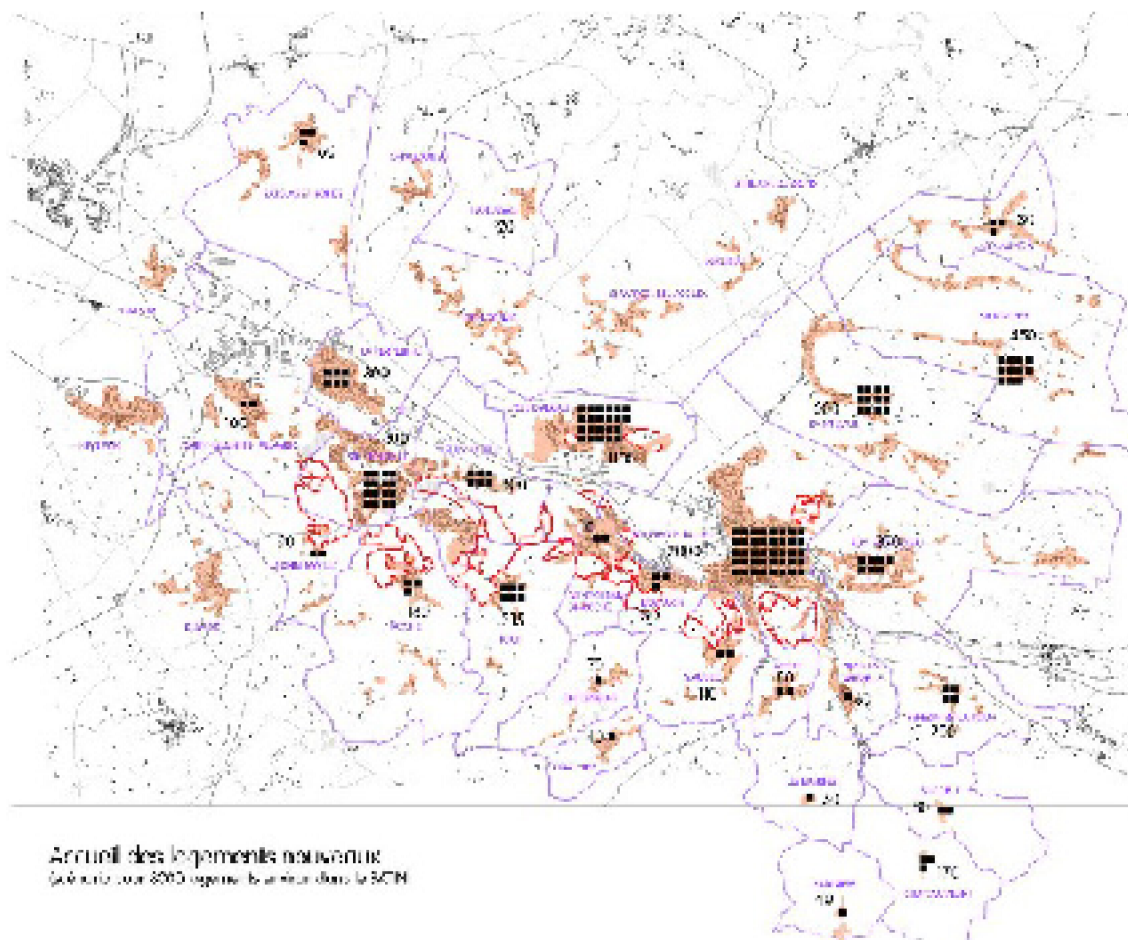
<sup>674</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, juin 2004, p. 27.



modification conforte les intérêts des communes dans la mesure où le PLH du SAN réalisé en 2001 affiche des orientations volontairement malthusianistes et bien en deçà des hypothèses formulées par les techniciens de l'EPIDA, tout comme les scénarii tendanciels présentés par le PLH du SIVOM en cours de révision en 2003<sup>675</sup>.

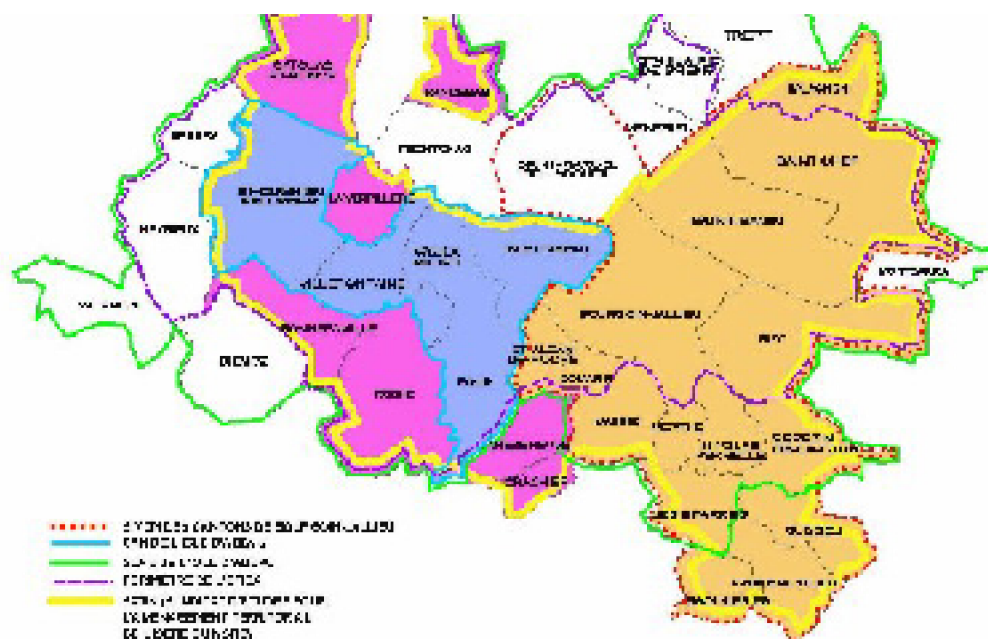
<sup>673</sup> Lettre adressée au Préfet de l'Isère par le Directeur Départemental de l'Équipement le 30 septembre 2003. « La capacité de ce territoire à répondre avec 7 500 logements projetés dans les 10 ans, à une forte demande compatible avec le développement attendu de la métropole lyonnaise, ne paraît pas démontrée. En effet, cet objectif permettrait simplement de maintenir le poids démographique relatif actuel du SATIN et constitue donc une valeur minimale au regard de l'objectif pourtant partagé et affiché par l'avant projet de DTA, de maîtrise de l'étalement urbain en s'appuyant sur des pôles existants, en particulier le SATIN, pour en faire le 3<sup>ème</sup> pôle de la métropole lyonnaise [...]. À l'évidence, il faut envisager l'ouverture de quartiers nouveaux sur l'agglomération en plus des croissances par greffes et densification actuellement pratiquées [...]. C'est pourquoi, il est indispensable de tendre à la fusion et à l'élargissement des deux CLH de Bourgoin-Jallieu et de la ville nouvelle [...]. Dans ce contexte, il est proposé de ne pas renouveler la convention post PLH relative au seul CLH de Bourgoin-Jallieu, et de retenir au moins le périmètre des deux CLH à élargir éventuellement à celui du SATIN. Ces observations ont été réitérées lors du séminaire des services de l'État du 27 février 2004 (*Note rédigée par les services de la Sous-Préfecture de La Tour-du-Pin reprenant l'ensemble des avis des chefs de services déconcentrés de l'État, 15 octobre 2003, pp. 2-3*).

<sup>675</sup> En revanche, les techniciens de l'EPIDA ont tenté de pondérer les hypothèses d'accueil de logements nouveaux validées par les élus locaux dans leurs PLH et incluses dans le chapitre sur l'habitat en indiquant en regard le nombre de logements qu'ils ont effectivement autorisés sur la période 2000-2002. Cet exercice permet d'afficher un différentiel de 100 logements sur le périmètre du SATIN (850 logements ont été autorisés contre un scénario d'accueil de l'ordre de 750 logements dans les PLH). Toujours pour contrebalancer les modifications demandées par les élus, les techniciens de l'EPIDA ont inséré dans le chapitre sur l'habitat une longue introduction dans laquelle trois approches différentes sont présentées : les projections de population à l'horizon 2030 réalisées par l'INSEE, les tendances de la construction de logements élaborées par l'EPIDA sur la période 1997-2002 à partir des données de la DRE Rhône-Alpes, et les prévisions des besoins en logements réalisées dans le cadre de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. La combinaison de ces trois approches conduit à valider un rythme d'accueil de logements neufs sur la période 2005-2015 supérieur à celui affiché par les élus locaux, de l'ordre de 100 à 250 logements par an (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10), p. 28*).



Carte n°17 : Les sites potentiels pour les extensions urbaines : un scénario non retenu par les élus du SATIN

Source : Projet de territoire Nord-Isère, Version n°4, 2003



Secteur	Observations locales No de logements autorisés par an. Moyenne 2000 à 2002. Sources DRE Rhône-Alpes	Commentaire	Une hypothèse pour un scénario d'accueil. NL de logements par année par an
SIVOM des deux cantons de Bourgoin-Jailion	320	Le scénario de PLH autorisait une densité de 400 logts par an	400
SAN de Nêve d'Albost	320	Le PLH du SAN, avec une densité de 250 logts par an	250
Autres communes du SATIN	60	La densité est de 100 logts par an	100
<b>Total SATIN</b>	<b>650</b>		<b>750</b>

Carte n°18 : Les hypothèses de développement résidentiel retenues par les élus du SATIN : un scénario minimaliste

Source : Projet de territoire Nord-Isère, version n°10, 2004

La prise en compte des orientations définies dans les deux PLH renforce ici le formalisme du projet de territoire : il apparaît davantage comme une démarche précautionneuse, qui ménage plus qu'elle aménage. D'ailleurs, en proposant dans sa dernière version publiée en juin 2004 de mettre en place ultérieurement une « Conférence de l'habitat »<sup>676</sup> pour étudier la problématique de l'implantation des urbanisations futures, le projet de territoire ne fait que reporter un débat ouvertement conflictuel sur une autre scène. De même, le choix d'un titre plus abscons pour le chapitre portant sur la question de l'habitat (« La promotion d'une cohésion sociale et territoriale : le développement résidentiel et la sécurité » au lieu de « L'accueil de l'habitat nouveau » de la version présentée aux élus du SATIN le 17 mai 2003) offre l'avantage de contenir les débats et de

<sup>676</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 29. Il faut signaler ici que cette conférence n'a pas été organisée depuis 2004.

maintenir les équilibres d'intérêts, sans remettre en cause les orientations ayant déjà fait l'objet d'un accord<sup>677</sup>.

En définitive, l'ensemble de ces modifications vise non seulement à apaiser les différends entre les communes sur l'accueil de logements nouveaux et en particulier de logements sociaux, mais aussi à éviter tout conflit d'intérêts entre ces dernières et l'EPIDA, dont nous rappelons qu'elles le perçoivent avant tout comme un « *vendeur de biens* »<sup>678</sup> dans la mesure où ses recettes proviennent essentiellement de la vente de terrains aménagés.

### **LES MODIFICATIONS LIÉES AUX ZONAGES**

Sous la pression des élus locaux ou tout simplement pour l'ajuster à l'évolution déjà en cours, le projet de territoire publié en juin 2004 a subi d'autres modifications par rapport au projet présenté aux élus du SATIN lors du séminaire du 17 mai 2003. Certes plus mineures que celles concédées sur la question de l'habitat, certaines concernent, nous l'avons vu,

- la « délimitation » de la « trame verte d'agglomération » (*voir carte n°19, p. 338*),
- des espaces urbanisables ou des secteurs d'activités économiques.

Bien que le projet de territoire n'a pas vocation à définir le droit des sols, certains élus ont notamment demandé qu'il affirme « la vocation commerciale du territoire de La Maladière aux Sayes<sup>679</sup> [...], et qu'il acte définitivement les compensations nécessaires pour que les restrictions à la commercialisation soient levées et que l'inondabilité de la zone ne soit plus un obstacle »<sup>680</sup>. Nous constatons ici que les élus locaux utilisent le projet de territoire comme un outil de revendication pour faire pression sur l'Administration et, dans ce cas précis, pour contraindre la DDAF et le service de la MISE<sup>681</sup> à lever toutes restrictions sur la poursuite du développement commercial de ces zones.

Deux autres modifications étroitement imbriquées participent de la même logique. La

<sup>677</sup> A titre d'exemple, on peut citer les orientations suivantes (*Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 30) : « Au-delà des communes très urbaines, densifier autour de quelques noyaux (amélioration de l'habitat ancien, greffes de villages...) et localiser l'habitat en fonction des capacités d'extension des réseaux et en cohérence avec l'offre de transports collectifs, ce qui suppose notamment de développer l'urbanisation sur les coteaux et sur les plateaux, au plus près des pôles existants ; [...] augmenter sensiblement la part du parc non social, trop peu présent dans les cinq communes en contrat de ville, particulièrement Villefontaine et L'Isle d'Abeau ».

<sup>678</sup> *Comptes rendus des entretiens entre les techniciens de l'EPIDA et les maires de chaque commune du SATIN*, EPIDA, Dossier projet de territoire, janvier-février 2003.

<sup>679</sup> La ZAC de la Maladière, dont l'EPIDA est l'aménageur, se situe sur la commune de Bourgoin-Jallieu. La zone commerciale des Sayes est aménagée sur la commune de L'Isle d'Abeau.

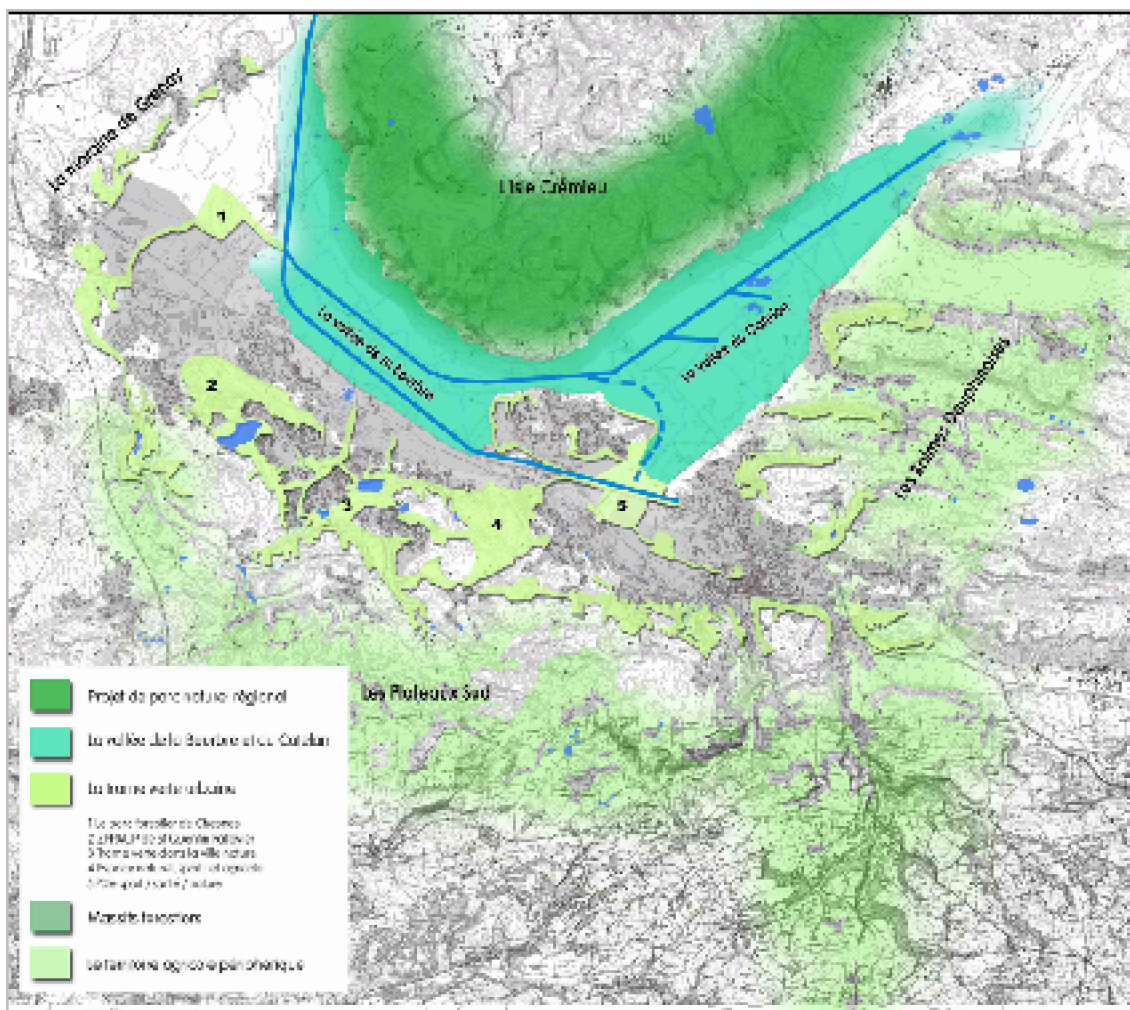
<sup>680</sup> Lettre adressée au Directeur Général de l'EPIDA (M.-A. Durand) par le Maire de L'Isle d'Abeau le 2 septembre 2003.

<sup>681</sup> Mission Interministérielle sur l'Eau.

première porte sur l'affichage du pôle « santé-sport-nature ». Certains élus ont souhaité qu'il apparaisse bien sur les quatre communes de L'Isle d'Abeau, Bourgoin-Jallieu, Four et Vaulx-Milieu et pas uniquement sur les deux premières. La deuxième modification, en lien avec la première, consiste à faire figurer sur les « Plateaux Sud » (Four et Vaulx-Milieu) une indication « d'espaces naturels, agricoles et sportifs » au lieu « d'espaces naturels et sportifs » (*voir carte n°19, page suivante*). Inclure Four et Vaulx-Milieu dans le projet de création d'un pôle « santé-sport-nature » et ajouter l'adjectif agricole pour qualifier le projet des « Plateaux Sud » s'expliquent par la volonté des maires de ces deux communes, soutenus en cela par le Maire de L'Isle d'Abeau et Président du SAN, de renforcer le caractère non constructible du secteur de Montgeard et des terrains situés au Nord du village de Four pour contrecarrer le projet de l'Etat, et en particulier de l'EPIDA, de les ouvrir à l'urbanisation. En inscrivant les « plateaux Sud » en tant qu'espaces « naturels, agricoles et sportifs » dans le projet de territoire, les élus de ces trois communes comptent ainsi faire valoir le caractère intercommunal de leur projet pour contraindre l'Etat et l'EPIDA à revoir leur position. En l'incluant de surcroît dans le projet de création d'un pôle « santé-sport-nature » reconnu au niveau de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise<sup>682</sup>, ils espèrent par ailleurs le faire « endosser » par la future agglomération ; d'où la vigilance du Maire de L'Isle d'Abeau et Président du SAN de toujours le voir présenté comme un élément d'un tout à la fois dans le projet de territoire et dans le Contrat d'agglomération, dont le projet est en cours d'élaboration au premier semestre 2004.

---

<sup>682</sup> DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, *Projet*, septembre 2004, p. 24.



Carte n°19 : La négociation des zonages : le pôle « santé-sport-nature » et l'espace « naturel, sportif et agricole »

Source : Projet de territoire Nord-Isère, 2004

### **LES MODIFICATIONS « MINEURES »**

Le projet de territoire a subi d'autres modifications que nous qualifions de « mineures », et en particulier les chapitres concernant les déplacements et les transports. Certains élus ont souhaité que le projet de territoire mentionne la « mise à l'étude du contournement routier de Bourgoin-Jallieu » et le « renforcement de la desserte en transports collectifs entre Lyon et le Nord-Isère ».

La première modification résulte tout d'abord de la volonté des élus berjalliens de contraindre l'Etat à poursuivre l'aménagement de la RN6 au-delà de ce qui est prévu au Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006<sup>683</sup>. La deuxième modification doit être replacée dans le contexte à la fois de l'augmentation des déplacements entre Lyon et le Nord-Isère

et des conséquences que la composante fret de la liaison ferrée Lyon-Turin pourrait engendrer sur le territoire si elle venait à emprunter l'infrastructure actuelle entre Bourgoin-Jallieu et Saint-André-le-Gaz. La réalisation de cette liaison ferroviaire se ferait en effet au détriment de l'ouverture de nouveaux sillons qui permettraient justement d'assurer une desserte cadencée de type « RER » entre Lyon et les quatre gares du Nord-Isère<sup>684</sup>. En inscrivant cet objectif dans le projet de territoire, les élus locaux interpellent ici directement la Région Rhône-Alpes en tant qu'autorité organisatrice des transports.

Enfin, une dernière modification résulte de la volonté des élus locaux de voir mentionner la nécessité de mettre en cohérence l'organisation administrative des services publics avec le périmètre de la future communauté d'agglomération<sup>685</sup>. L'harmonisation des périmètres des services de l'Etat fait d'ailleurs partie des orientations défendues depuis le début des années 1980 par les élus locaux.

L'EPIDA produit une dernière version<sup>686</sup> du projet de territoire en juin 2004 pour tenir compte de l'ensemble des avis des collectivités locales et des observations des services de l'Etat<sup>687</sup>. Mais la question peut se poser de la valeur juridique de ce document dans la mesure où la version de juin 2004 n'a pas fait l'objet d'une nouvelle délibération du SATIN ni des communes concernées. Pour les responsables de l'EPIDA, il n'était pas nécessaire de les faire délibérer à nouveau dans la mesure où les modifications ont été demandées et approuvées par les communes elles-mêmes. Les observations des services de l'Etat ne leur paraissaient pas non plus bouleverser l'économie générale du projet de territoire.

En réalité, il s'agissait surtout d'éviter toutes nouvelles consultations qui auraient pu remettre en cause les orientations fondamentales du projet ayant déjà fait l'objet d'un

<sup>683</sup> Ce dernier prévoit uniquement l'aménagement de deux tronçons entre La Verpillière et L'Isle d'Abeau d'une part, et entre L'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu, d'autre part, pour un investissement de l'ordre de 12,2 millions d'euros. Selon la DDE, la déviation de la RN6 « devrait plutôt relever d'une stratégie d'organisation globale des déplacements, dans une logique intermodale, à élaborer préalablement dans le cadre d'un plan de déplacements urbains [...]. En tout état de cause, seuls des crédits au titre de la voirie primaire gérés par le Secrétariat Général des Grandes Opérations d'Urbanisme (SGGOU), susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du retour au droit commun de la ville nouvelle, pourraient permettre de répondre à de nouveaux besoins en matière d'infrastructures routières, au-delà des crédits d'investissement déjà contractualisés au CPER 2000-2006 ». (*Lettre adressée au Préfet de l'Isère par le Directeur Départemental de l'Équipement le 30 septembre 2003*).

<sup>684</sup> Saint-Quentin-Fallavier, La Verpillière, L'Isle d'Abeau et Bourgoin-Jallieu. Seules les gares de La Verpillière et de Bourgoin-Jallieu figurent parmi les gares de niveau intermédiaire retenues au Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 au titre d'un programme d'amélioration.

<sup>685</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, p. 36. « Enfin, le territoire Nord-Isère souffre de la bipolarité des périmètres d'intervention des services de l'administration autour de Vienne et de La Tour-du-Pin avec des problèmes d'harmonisation des périmètres d'intervention des services de l'administration (sécurité, santé, justice, sécurité sociale, services fiscaux, etc.) ».

<sup>686</sup> *Version n°10*.

<sup>687</sup> DDE, DDCCRF, DDJS, DDASS, DDAF/MISE, DIREN, SDIS, Rectorat de Grenoble, Inspection Académique, Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine, Groupement de Gendarmerie.

accord. En outre, la nécessité de consulter à nouveau le SATIN et les vingt-sept communes aurait entraîné un allongement des délais et une réouverture d'un débat politique pouvant bloquer la procédure d'élaboration du Contrat d'agglomération Nord-Isère<sup>688</sup>, dont nous rappelons qu'il traduit les priorités communes des différents signataires<sup>689</sup> pour le développement de l'agglomération, telles qu'elles ressortent du projet de territoire. Il faut signaler ici que trois mois avant la publication définitive du projet de territoire, les communes de L'Isle d'Abeau, Four et Vaulx-Milieu avaient présenté un recours auprès du Tribunal Administratif pour suspendre l'arrêté préfectoral du 30 janvier 2004 qui reconduisait le SATIN (i.e. la structure qui porte à la fois le projet de territoire et le Contrat d'agglomération), jusqu'à l'avènement de l'agglomération Nord-Isère.

La question de la valeur juridique du projet de territoire de juin 2004 peut également se poser par rapport au texte sur lequel s'est initialement prononcé le Conseil de Développement Nord-Isère. Ce dernier a en effet formulé un avis sur la version n°8 du projet de territoire<sup>690</sup>, élaborée sur la base du document présenté en séminaire du SATIN le 17 mai 2003, amendé suite aux observations des élus, et non sur la version définitive (i.e. *la version n°10*) qui inclut notamment les observations des services de l'Etat<sup>691</sup>... et dans laquelle nous retrouvons pourtant l'avis du Conseil de développement en annexes. Nous rappelons par ailleurs que le Conseil de développement n'a pas été associé à l'élaboration du projet de territoire ni même consulté au cours de la réalisation du diagnostic et de la définition des orientations fondamentales, bien que la LOADDT et le décret d'application du 21 décembre 2000 l'imposent. Au final, le projet de territoire définitif est transmis à l'ensemble des communes du SATIN en juin 2004 sans qu'elles aient délibéré formellement sur cette version<sup>692</sup>. Ce procédé est à l'évidence identique à celui que nous avons décrit pour l'élaboration et l'approbation du SDAU de la ville nouvelle en 1975.

### **5.2.2.4. Les objectifs du projet de territoire et les instruments d'intervention utilisés : les instruments coercitifs, persuasifs, incitatifs**

<sup>688</sup> Parallèlement à la mise au point du projet de territoire, les techniciens de l'EPIDA préparent pour le compte du SATIN un projet de Contrat d'agglomération, dont la finalité est de mettre en œuvre les objectifs définis dans le projet de territoire.

<sup>689</sup> Etat, Conseil Régional Rhône-Alpes, Conseil Général de l'Isère et SATIN.

<sup>690</sup> *Projet de territoire Nord-Isère, Version n°8*, 23 février 2004, 88 p.

<sup>691</sup> La consultation étant obligatoire, l'autorité administrative aurait dû saisir de nouveau le Conseil de développement. La consultation devait de surcroît être considérée comme « périmée » car des changements de fait se sont produits entre la version n°8 et la version n°10 du projet de territoire. C'est toujours en fonction d'un certain contexte qu'un avis est rendu et il est normal que le changement de circonstances puisse remettre en cause l'effectivité d'une consultation.

<sup>692</sup> Signalons ici que ni les collectivités locales ni l'Etat n'ont « réclamé » de nouvelles délibérations, comme si aucun de ces acteurs n'accordait finalement beaucoup d'importance à ce document. Cette remarque rejoint celles que nous avons formulées lorsque nous avons abordé l'atonie des élus quant à leur participation dans l'élaboration du projet de territoire.



Nous analysons dans cette partie les instruments d'action permettant à l'administration, et en particulier l'EPIDA, d'orienter les décisions concrètes des représentants des collectivités locales pour atteindre les objectifs retenus dans le projet de territoire Nord-Isère, au regard de ceux que nous avons identifiés dans le cadre du SDAU de la ville nouvelle. Ce procédé nous permet de déterminer des *continuités* ou des *ruptures* dans leur utilisation.

### **LES INSTRUMENTS COERCITIFS**

#### ***La contrainte juridique de l'emboîtement hiérarchique des procédures de planification***

Nous remarquons tout d'abord que les pratiques des acteurs publics (i.e. les gouvernants et les appareils de l'Etat central) sont encadrées par des *principes normatifs* stables (hiérarchie des actes juridiques, universalisme, formalisme, etc.). En proposant une architecture de cohérence emboîtée des documents de planification (DTA, SCOT, Projet de Territoire, PLU) dans un organigramme rationnel, la loi SRU inscrit la planification dans les dispositifs de la Loi d'Orientation Foncière de 1967 qui visaient à organiser et à maîtriser les évolutions territoriales en partant « d'en haut ». La loi SRU réitère pleinement ce modèle intégré : à l'intercommunalité d'agglomération élargie correspond un système de planification globale qui doit intégrer de façon cohérente tous les aspects de la vie urbaine (SCOT) ainsi que les directives territoriales (DTA), et contrôler les planifications locales (PLU). Le projet de territoire doit notamment contribuer à concrétiser les orientations de l'Etat résultant de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, en particulier celles liées à la vocation de l'agglomération Nord-Isère d'être le troisième pôle de l'aire métropolitaine lyonnaise.

Il faut signaler par ailleurs que cet emboîtement hiérarchique des documents de planification reproduit exactement celui qui a encadré la réalisation de la ville nouvelle. Trois documents ont jalonné l'étape de la conception puis de la mise en œuvre de L'Isle d'Abeau : le schéma d'aménagement régional établi par l'OREAM, le dossier « propositions » présenté par la Mission d'Etude et d'Aménagement de la Ville Nouvelle, et le SDAU qui reprend les différents objectifs d'aménagement et les met en forme conformément aux recommandations contenues dans la Loi d'Orientation Foncière.

Depuis, il est vrai que les collectivités locales se voient attribuer une certaine autonomie d'action pour concevoir leur planification territoriale. Mais il semble que ces concessions aient été remplacées par des prescriptions ordonnant la démarche à suivre pour élaborer le projet (M. Bonneville, 2005). Sans prétendre dicter les contenus, la loi SRU et les documents de planification d'échelle régionale comme les DTA, proposent en quelque sorte une démarche didactique obligatoire, des *figures* indispensables qui doivent être reprises par les planificateurs locaux dans l'éventualité de contractualiser avec les grands partenaires (Etat, Région, Département). Les documents de planification et la loi n'imposent pas, mais prescrivent la démarche et les principes d'action.

Cette unité de représentation, qui est en quelque sorte la condition de l'unité d'action, se fonde notamment sur la base de finalités dont les valeurs ne sont plus discutées. Sur

ce référentiel « permanent » repose ainsi un ensemble d'actions et de règles collectives qui paraissent d'autant plus légitimes que les images et représentations utilisées semblent naturelles. Quelles que soient les valeurs morales que nous leur accordons, nous avons vu que leur enjeu est de créer le cadre de production de l'unité politique, et par conséquent l'unité de l'action collective.

A l'évidence, ces démarches de statut quo des modes de l'action publique offrent l'avantage de contenir les débats et de maintenir les équilibres d'intérêts. D'une certaine manière, le *modèle* « conventionnel de projet de territoire » demeure un rituel d'exercice formel par suite de l'empire des jeux organisationnels et d'intérêts.

### ***La tenue sous contrôle des POS/PLU et la maîtrise du foncier par l'EPIDA***

Parallèlement à la stabilité des cadres généraux constitutifs des systèmes d'action, les modes opératoires qui avaient notamment permis à l'Administration et à l'EPIDA de contraindre directement les représentants des collectivités locales à adopter et à porter les objectifs du SDAU n'ont pas subi de transformations fondamentales dans le cadre du projet de territoire. Des deux contraintes réglementaires sur lesquelles nous avons particulièrement insisté, à savoir l'élaboration et le contrôle des POS par l'EPIDA, et la maîtrise de vastes réserves foncières, seule la première a subi une inflexion majeure.

Toutefois, si l'EPIDA ne produit plus – *directement* – les POS/PLU des communes de la ville nouvelle (dont le périmètre s'est réduit de 21 communes en 1972 à 5 depuis 1984), il demeure *associé* à leur élaboration, en tant qu'aménageur des ZAC de la ville nouvelle<sup>693</sup>. Il faut signaler ici que les PLU des communes de la ville nouvelle sont *encore* soumis pour avis au Conseil d'administration de l'EPIDA. A nouveau, les compétences techniques (i.e. *l'ingénierie* et *l'expertise*), les savoirs et savoir-faire de l'établissement public le prédisposent à conseiller, à orienter les communes dans la réalisation de leur PLU – et à l'occasion à produire ou à corriger directement leur Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Le rôle de l'EPIDA dans l'élaboration des PADD est ici déterminant dans la mesure où ils sont la « clef de voûte » des PLU : d'une part, ils définissent les orientations générales d'aménagement et d'urbanisme retenues pour l'ensemble de la commune, à l'horizon de 10 à 20 ans, au regard des objectifs et des normes supérieurs mentionnés par la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et le projet de territoire Nord-Isère<sup>694</sup>. D'autre part, les parties du PLU qui ont une valeur juridique (i.e. les orientations d'aménagement<sup>695</sup>, le règlement et le zonage) doivent être *cohérentes* avec le PADD<sup>696</sup>. L'examen des PLU des communes extérieures à la ville nouvelle mais englobées dans le périmètre du SATIN montre clairement que leur PADD reprend scrupuleusement les objectifs du projet de territoire, de même que les diagnostics territoriaux des « Cahiers de l'agglomération Nord-Isère », réalisés et produits par l'EPIDA.

<sup>693</sup> Les compétences et le périmètre d'intervention de l'EPIDA définis dans le décret du 10 janvier 1972 n'ont d'ailleurs jamais été modifiés. Seule la composition du Conseil d'administration a quelque peu varié. Voir à cet égard le **Chapitre 4**, partie 4.1.3.1. Le système d'acteurs impliqués dans l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle.

<sup>694</sup> Le SCOT Nord-Isère étant, quant à lui, toujours en cours d'élaboration en 2007.

D'une certaine manière, l'ensemble de ces pratiques et surtout la tenue sous contrôle par l'établissement public de ce que J.-G. Padioleau (2000) appelle les *régulations interprétative et stratégique*<sup>697</sup> permettent d'asseoir et de préserver la prééminence des grands principes du projet de territoire dans les autres modes opératoires de l'action publique (i.e. SCOT, PLU, PLH, PDU, etc.).

La seconde contrainte pour les collectivités locales qui est celle de la maîtrise de vastes réserves foncières par l'Etat et l'EPIDA<sup>698</sup> subsiste *encore* dans le cadre du projet de territoire. Son caractère très contraignant réside dans la capacité pour l'Etat d'imposer directement des projets de développement et d'organisation aux collectivités locales pour répondre à ses propres orientations et enjeux – qu'il a en partie déclinés dans la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et dont le projet de territoire est tenu de reprendre. A l'évidence ces réserves foncières deviennent une ressource stratégique pour les collectivités locales dans le contexte du passage de l'OIN dans le droit commun<sup>699</sup>.

Les instruments persuasifs : la tenue sous contrôle des régulations *interprétatives et stratégiques* par l'EPIDA

Bien que le contrôle de la « ressource cognitive » (i.e. la connaissance et les stratégies d'information) ait pu faciliter la tâche de la MEAVN et de l'EPIDA dans la définition des objectifs du SDAU de la ville nouvelle et la production de *consensus* entre les acteurs locaux, nous avons souligné que les instruments coercitifs et incitatifs mis à leur disposition avaient été davantage privilégiés.

<sup>695</sup> Ces orientations d'aménagement peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement, lorsque la commune souhaite préciser les conditions d'aménagement de certains quartiers ou secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager. Ces orientations peuvent, en cohérence avec le PADD, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. (*Code de l'Urbanisme*, article L. 123-1, 3<sup>e</sup> al.).

<sup>696</sup> L'effet *normatif* attaché au PADD et aux orientations d'aménagement traduit pleinement la fonction attribuée à chacun d'eux. Le PADD, parce qu'il fixe la politique d'urbanisation, encadre la définition des normes d'urbanisme au sein du document, tandis que les orientations d'aménagement, plus concrètes à propos de certains secteurs, sont susceptibles d'être mises en œuvre à travers les autorisations d'occupation du sol et, en tout cas, ne doivent pas être contrariées par celles-ci.

<sup>697</sup> PADIOLEAU J.-G. (2000), *op. cit.*, pp. 127-130. La régulation, dite *interprétative*, de l'ambiguïté recouvre le partage entre gouvernants et gouvernés d'interprétations communes de représentations factuelles ou idéologiques, d'objectifs et d'intérêts, suite à des assentiments volontaires ou à des effets de persuasion et d'hégémonie. Cette régulation s'accompagne d'une régulation des *incertitudes stratégiques de l'action*. Elle correspond à deux types de calculs stratégiques : le premier se préoccupe de la faisabilité politique des instruments d'action ; le second est celui de la responsabilité, au sens d'*accountability*, des décideurs. Autrement dit, ces derniers sont sensibles d'un côté à la visibilité ou à la discrétion des actions, et de l'autre, ils apprécient les chances d'imputation des responsabilités en cas de succès ou de déconvenues.

<sup>698</sup> environ 2 600 hectares en 2006.

<sup>699</sup> Les négociations actuelles entre l'Etat et les collectivités locales prennent notamment en compte la contribution de la « rente foncière » à l'équilibre financier soit de la structure qui pourrait remplacer l'EPIDA, soit de la communauté d'agglomération en cours de structuration.

A l'inverse, dans le cadre du projet de territoire, l'EPIDA s'appuie essentiellement sur la « ressource cognitive » pour définir les objectifs et sceller des accords entre les acteurs : d'une part, les instruments coercitifs et incitatifs ne suffisent plus pour définir et imposer des interprétations communes des problèmes à résoudre, des buts à atteindre, et des modes d'intervention, tant la variété et la compétition croissante des acteurs génèrent des *épreuves de controverses* intenses et des *luttres d'intérêts* exceptionnelles au regard des expériences antérieures<sup>700</sup> ; et, d'autre part, les stratégies et les projets nécessitent d'autant plus *d'informations*, de *ressources* d'études, et de *temps* pour mettre en forme et débattre des options, que les demandes et les préférences des acteurs locaux sont instables voire contradictoires.

Ces conditions, sans pour autant négliger les capacités d'information et d'analyse des acteurs locaux ni les procédures de consultation, avantagent à l'évidence l'EPIDA rompu aux exercices de conception et le prédisposent « à trancher », en invoquant savoirs et expertises. A l'évidence, ces « bonnes raisons » sont souvent interprétées par les élus locaux comme des manifestations de pouvoir et de contrôle de l'EPIDA, et donc de l'Etat central<sup>701</sup>.

A titre d'exemple, les stratégies de développement économique qui prennent notamment appui sur la création de deux « pôles d'excellence »<sup>702</sup> – « matériaux » et « logistique » – ont été définies à partir de plusieurs diagnostics sommaires réalisés par l'EPIDA<sup>703</sup> et d'études plus fines, conduites par l'INSEE<sup>704</sup>. Ces projets de développement économique n'ont en aucun cas été détectés par les acteurs locaux (élus et services des collectivités). D'ailleurs, l'idée de créer un « pôle d'excellence logistique »<sup>705</sup> a été même ouvertement rejetée et combattue, en particulier par les communes

<sup>700</sup> Ces « turbulences » contemporaines concourent notamment à accroître l'ambiguïté d'éventuelles actions publiques d'aménagement, à étendre les incertitudes stratégiques de genèse et de mise en œuvre des politiques, à développer le brouillage voire le rejet de panoplies d'instruments. Pour les origines et les manifestations de ces « turbulences », voir notamment, BADIE B. *et alii* (1994) ; LECA J. (dir.) (1994) ; GAUDIN J.-P. (1997) ; PADIOLEAU J.-G. (2000) ; ASCHER F. (2001) ;

<sup>701</sup> *Comptes rendus des entretiens entre les techniciens de l'EPIDA et les maires de chaque commune du SATIN*, EPIDA, Dossier projet de territoire, janvier-février 2003.

<sup>702</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (version n°10)*, juin 2004, pp. 22-27.

<sup>703</sup> Voir à cet égard le *Cahier de l'Agglomération Nord-Isère*, « Economie, Emploi, Formation », EPIDA-CCI Nord-Isère-SATIN, Cahier n°2, octobre 2002, 20 p.

<sup>704</sup> INSEE Rhône-Alpes, *L'Isle d'Abeau et le Nord-Isère, le développement d'un pôle de l'aire métropolitaine*, septembre 2002, dossier n°142, 55 p.

<sup>705</sup> Ce pôle englobe 60 entreprises (dont Valeo, Hewlett Packard, Schneider Electric, Ikea, etc.) représentant 6 000 emplois et 1,3 millions de m<sup>2</sup> d'entrepôts. L'EPIDA estime que le pôle logistique de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau représente 45% des équipements logistiques de la région lyonnaise. La plupart des grandes activités logistiques sont présentes ; elles concernent toutes les échelles de services et toutes les fonctions de l'entreprise (i.e. logistique d'approvisionnement de l'industrie ; logistique de distribution des produits industriels ; et logistique de grande distribution à l'échelle du sud de l'Europe et du sud de la France).

n'appartenant pas à la ville nouvelle<sup>706</sup>. Sur ce point, nous verrons dans la partie relative à la mise en œuvre du projet de territoire qu'aucune collectivité n'assure à l'heure actuelle la maîtrise d'ouvrage de ces deux pôles, et ce, pour des raisons d'ordre politique ou par manque évident de compétences. De fait, seul l'EPIDA incarne ces deux projets. Il en est de même pour le projet de création d'un « pôle santé-sport-nature »<sup>707</sup>. L'EPIDA a construit ce thème à partir d'éléments disparates<sup>708</sup>, puis a confié à un bureau d'études spécialisé le soin d'approfondir l'idée en proposant des pistes d'actions opérationnelles<sup>709</sup>.

Enfin, la structuration multipolaire du territoire selon un modèle qualifié de « ville-archipel »<sup>710</sup> est aussi une stratégie d'organisation spatiale définie par l'EPIDA (*carte n°20, page suivante*). Mais à la différence des stratégies de développement précédentes, et bien qu'elle reproduise quasiment à l'identique le concept de « centralité hiérarchique » ouvertement rejeté par les acteurs locaux lors de la mise en œuvre du SDAU de la ville nouvelle, cette stratégie d'organisation spatiale a été adoptée par l'ensemble des élus du SATIN. En effet, pour ces derniers, le concept de « ville-archipel » permet à la fois de préserver l'identité de leur commune et de répartir équitablement les fonctions d'agglomération (*carte n°21, page suivante*).

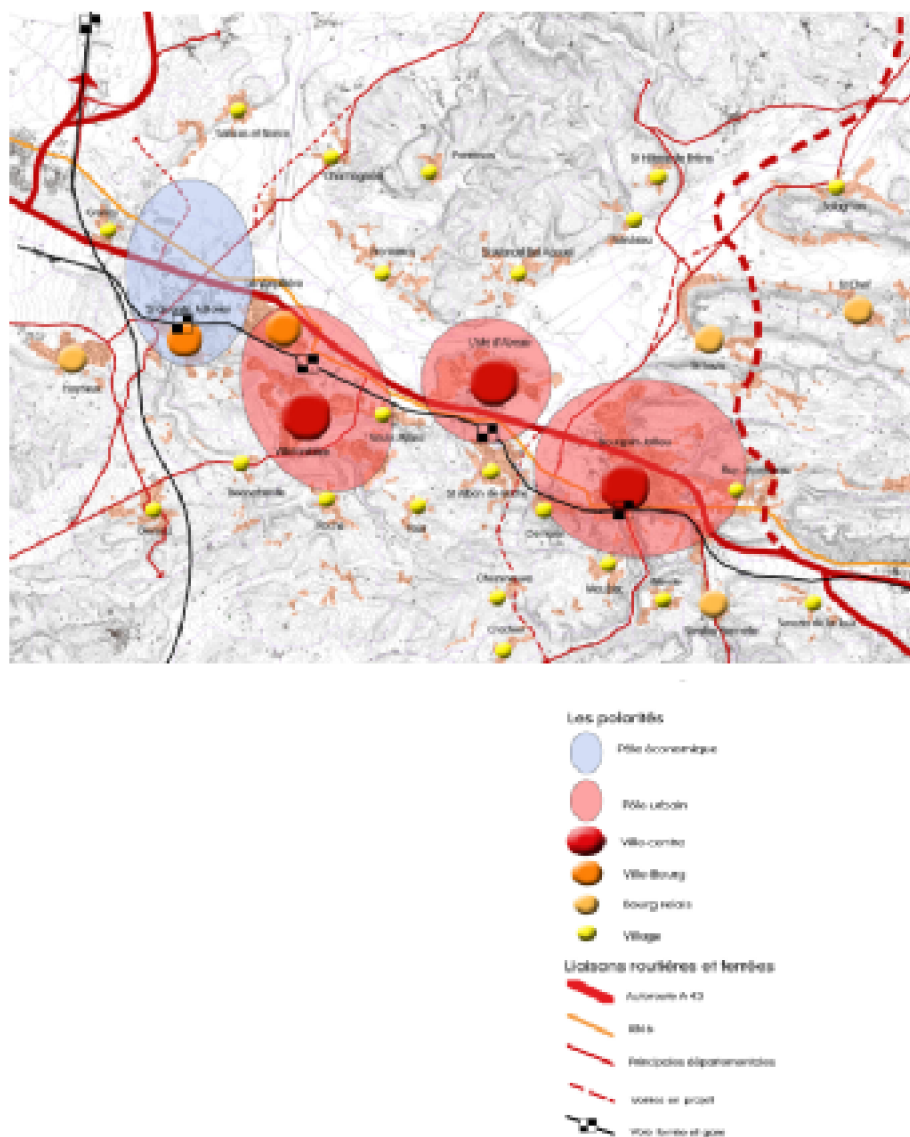
<sup>706</sup> *Comptes rendus des entretiens entre les techniciens de l'EPIDA et les maires de chaque commune du SATIN*, EPIDA, Dossier projet de territoire, janvier-février 2003.

<sup>707</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (version n°10)*, juin 2004, pp. 26-27.

<sup>708</sup> La création d'un « pôle santé-sport-nature » mise sur la conjonction d'équipements sportifs (stade pouvant accueillir l'équipe de rugby de Bourgoin-Jallieu, golf 18 ou 27 trous, équipements de formation et d'accueil de sportifs de haut niveau) et d'une infrastructure hospitalière (création d'un « médipôle » sur Bourgoin-Jallieu rassemblant notamment l'hôpital « Pierre Oudot » de Bourgoin-Jallieu et la clinique « Saint-Vincent-de-Paul ») dans un contexte de développement des activités de tourisme et de loisirs nature.

<sup>709</sup> SOLEUS, *Pôle Santé-Sport-Nature en Nord-Isère*, Rapport pour l'EPIDA, avril 2006, 156 p.

<sup>710</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (version n°10)*, juin 2004, pp. 34-37. Ce modèle d'organisation territoriale repose sur la mise en réseau de : « pôles urbains majeurs » (le « pôle » comprend les « villes centre » et leur aire d'influence), « villes-centre » (i.e. les villes de plus de 10 000 habitants : Bourgoin-Jallieu, Villefontaine, L'Isle d'Abeau), « villes-bourg » (i.e. les villes entre 5 000 et 10 000 habitants : Saint-Quentin-Fallavier, La Verpillière), « bourgs-relais » (i.e. les villes dont les équipements rayonnent sur un « arrière pays » : c'est le cas de Nivolas-Vermelle, Saint-Chef et Saint-Savin de par le collège qu'elles accueillent ou accueilleront), « villages » (Domarin, Meyrié, Ruy-Montceau pour ne citer que ceux-là). Cette hiérarchie se fonde en réalité autant sur des critères objectifs (i.e. le poids de population) que subjectifs (i.e. l'aire d'influence qui ne résulte en aucun cas d'un travail statistique portant sur les équipements).



Carte n°20 : Une organisation spatiale hiérarchisée, proche du concept du SDAU de la ville nouvelle

Source : Projet de territoire Nord-Isère, version n°10, 2004

De son côté, l'EPIDA met en avant ce concept pour trois raisons principales : il lui permet tout d'abord de créer un *consensus minimum* entre les acteurs locaux et de stabiliser quelque peu leurs relations dans la mesure où l'essaimage des fonctions d'agglomération les satisfait tous.

L'EPIDA saisit ensuite le concept de « ville-archipel » pour « rééquilibrer » les fonctions d'agglomération en terme d'accueil et de développement entre une ville nouvelle qui demeure en retrait si l'on en juge de par le nombre de projets envisagés, et une commune comme Bourgoin-Jallieu qui tend à « tout accaparer » pour devenir la « capitale » du Nord-Isère<sup>711</sup>.

<sup>711</sup> Voir à cet égard les *Comptes rendus des entretiens entre les techniciens de l'EPIDA et les maires de chaque commune du SATIN*, EPIDA, Dossier projet de territoire, janvier-février 2003.

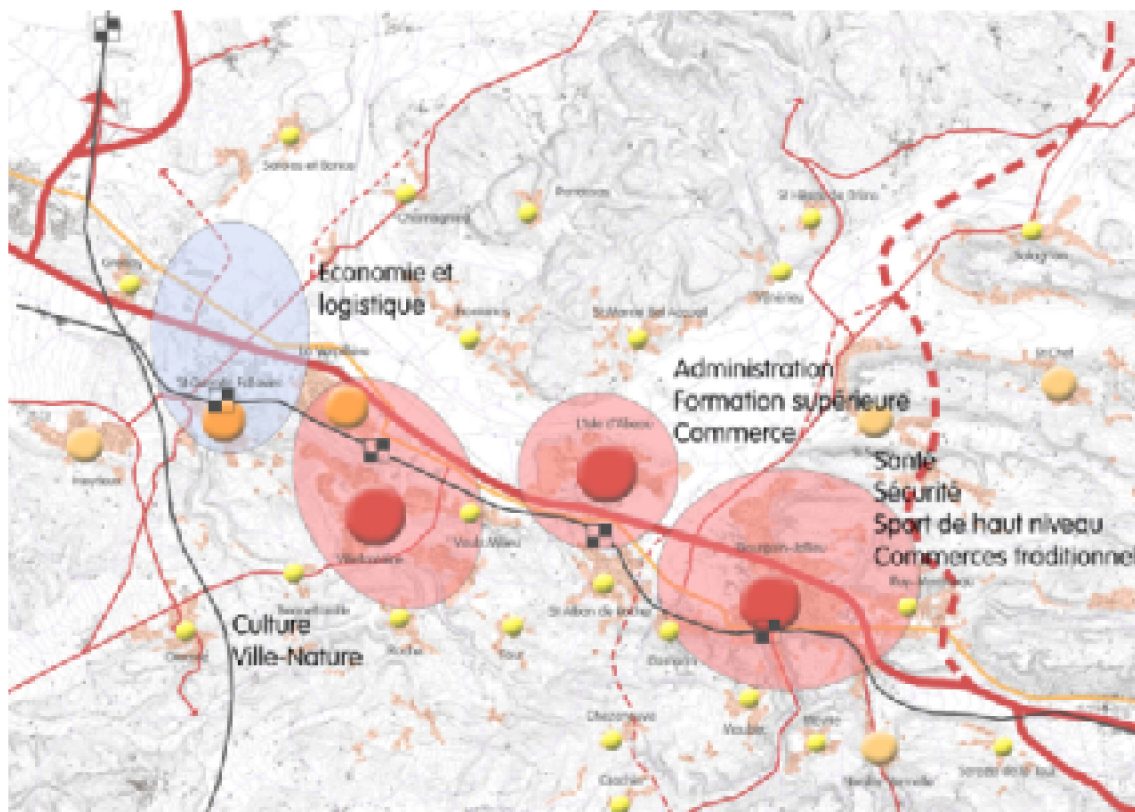
Enfin, en prônant la mise en réseau des pôles urbains (majeurs et secondaires), le concept de « ville-archipel » permet à l'EPIDA de faire de la *pédagogie institutionnelle* sur la nécessité de constituer à terme une structure de coopération intercommunale, de type communauté d'agglomération.

Il faut signaler par ailleurs que la maîtrise de la « ressource cognitive » par l'EPIDA<sup>712</sup> et l'exercice de raisonnements pratiques (politico-juridiques, technico-scientifiques) lui permettent de révéler l'impératif d'un intérêt général, garant du « bon » déroulement de l'action collective. Faire partager des interprétations communes de représentations factuelles ou idéologiques, d'objectifs et d'intérêts, réduit en effet *l'ambiguïté* (i.e. des connaissances vagues, contradictoires ou concurrentes) entre les acteurs impliqués dans le projet de territoire, et du même coup facilite – tout en l'orientant – le choix des moyens et des ressources pour atteindre les objectifs souhaités.

D'une certaine manière, la maîtrise de la *régulation interprétative* et *stratégique* permet – et nous l'avons déjà souligné dans notre analyse du SDAU de la ville nouvelle – d'asseoir et de contrôler la *régulation instrumentale* (i.e. l'intercommunalité, le projet de territoire et le contrat d'agglomération).

---

<sup>712</sup> qui dispose pour cela de moyens financiers et de compétences techniques non négligeables Voir à cet égard la partie 5.2.2.1.



Carte n°21 : A chacun son pôle et ses fonctions dominantes

Source : Projet de territoire Nord-Isère, Version n°10, 2004

Sur ce point, nous ferons remarquer que dans le cadre de l'élaboration du projet de territoire, l'EPIDA reproduit exactement le dispositif institutionnel mis en œuvre lors de l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle : il insuffle l'idée à l'Etat et aux collectivités locales de créer deux structures provisoires (i.e. la « Conférence des maires » et le « SATIN »)<sup>713</sup> pour lesquelles il endosse le rôle d'expert et de « monteur de projets » ; ce *calcul stratégique* vise notamment à pérenniser ses savoir-faire, en matière d'expertise et de conduite de projets, en le faisant devenir l'interlocuteur unique de ces futures intercommunalités.

Dans cette perspective, il ne s'agit pas pour lui de décider et d'exécuter, mais de peser sur ces structures institutionnelles provisoires pour les rendre capables d'adopter le

<sup>713</sup> L'équivalent du « Club des Maires » et du SIAVNIA dans le cadre du SDAU de la ville nouvelle.



projet de territoire et d'aborder elles-mêmes les problèmes d'aménagement à travers des mécanismes nouveaux de coopération (i.e. la Communauté d'agglomération et les procédures contractuelles, type contrat d'agglomération ou contrat de ville) et par de nouveaux modes de raisonnements (i.e. le *projet*).

Aussi, pour faire passer une nouvelle rationalité et pour éviter de s'enliser dans les conflits d'intérêt local, l'EPIDA élève les débats et, en même temps, le cadre de référence de son action, au niveau de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il faut signaler ici que ce procédé est identique à celui mis en œuvre pour l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle : la Mission d'Etude et l'EPIDA avaient progressivement élargi leur champ de référence au niveau du SDAM Lyon-Saint-Etienne-Grenoble. En réalité, comme dans le cadre du SDAU, ce procédé permet à l'EPIDA de s'engager dans la voie qui consiste à renforcer et à se faire exprimer le besoin de créer non plus une ville nouvelle mais une communauté d'agglomération, notamment à travers l'idée qu'il peut fournir un projet de territoire efficace.

En même temps, pour réduire les possibilités de conflits, la recherche de consensus à l'égard du projet de territoire définit de fait le contenu des informations divulguées par l'EPIDA. Ces informations sont soit centrées sur des idées générales et absconses<sup>714</sup>, soit au contraire, sur des projets bien élaborés (i.e. le développement des liaisons en transports collectifs avec Lyon, l'aménagement de la RN6, la protection des espaces naturels, etc.). Comme dans le cadre du SDAU de la ville nouvelle, l'accent est mis dans le projet de territoire sur la recherche de la cohérence technique, dont l'EPIDA conserve le monopole en terme de définition. Les occasions de contestation sont donc limitées.

Pour les besoins de la consultation, nous avons déjà souligné que le rôle du Conseil de développement Nord-Isère ne pouvait être que formel face aux propositions des techniciens de l'EPIDA et du comité de pilotage du SATIN. Il faut signaler par ailleurs que l'avis du Conseil de développement sur le projet de territoire a été préparé et rédigé par un technicien de l'EPIDA, qui a été mis à disposition pour animer les différents groupes de travail chargés d'évaluer les orientations stratégiques du projet. Dans ce contexte, le Conseil de développement a été à maintes reprises « instrumentalisé » par l'EPIDA pour influencer les élus du SATIN. En passant par le Conseil de développement et en évitant ainsi toutes confrontations directes avec les élus, l'EPIDA a notamment réussi à faire prendre en compte dans le projet de territoire certaines orientations qui étaient ouvertement contestées par le comité de pilotage du SATIN<sup>715</sup>.

Comme avec le Conseil de développement, les rapports entre l'EPIDA et les autres instances impliquées dans l'élaboration du projet de territoire (i.e. les services des collectivités locales et territoriales et les chambres consulaires) gardent un caractère strictement « informatif » afin d'obtenir uniquement des « réactions » et demeurer ainsi

---

<sup>714</sup> Comme pour l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle, pour rencontrer le moins d'opposition possible, les techniciens de l'EPIDA insistent essentiellement sur des points tels que la fonction de l'agglomération Nord-Isère dans la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, sa capacité à renforcer l'attractivité du territoire, à promouvoir une cohésion sociale et territoriale, ou encore à sauvegarder l'identité du Nord-Isère, etc. Leur analyse de la situation passée et présente se transforme ici en diagnostic. La nosologie en est bien connue : la disparition des espaces libres par l'étalement urbain, la congestion de l'agglomération, la fragmentation du territoire et la surspécialisation des espaces.

dans un cadre non conflictuel. Autrement dit, la recherche de consensus contribue à « verrouiller » la participation dans le cadre défini par l'article 26 de la Loi Voynet et réduit de fait les possibilités de pressions externes sur l'activité de l'EPIDA. Il conserve ainsi l'exclusivité de la définition des objectifs du projet de territoire et des stratégies d'aménagement. Il garde l'initiative de sélectionner et de poser les problèmes ; problèmes certes significatifs pour des négociations futures, mais qui actuellement apparaissent abstraits, « intellectuels », et facilitent le maintien d'un consensus local.

La dépendance des acteurs locaux à l'égard de l'EPIDA (et de l'Etat) est donc maintenue. C'est là en définitive une stratégie semblable au style d'action que nous avons révélé pour l'élaboration du SDAU de la ville nouvelle.

Enfin, et ceci est aussi à l'image de ce que nous avons décrit pour le SDAU de la ville nouvelle, la recherche permanente de consensus par l'EPIDA ne crée que très peu d'enjeux dans le projet de territoire. Elle aboutit en effet à la conclusion fréquente d'accords très généraux qui se fondent principalement sur une association d'idées majeures entre l'intérêt général et les détenteurs du pouvoir municipal. En suivant la leçon de M. Vanier (*et alii.*, 2001), leur ambition essentielle est de « théâtraliser l'unité sociale ». Dans cette perspective, l'inscription des débats se fait dans une discussion des moyens plutôt que dans celle des fins, et leur contenu se cristallise essentiellement autour de questions contingentes par rapport aux objectifs principaux du projet de territoire<sup>716</sup>.

A titre d'exemple, les discussions sur les actions de développement économique se sont arrêtées au niveau des conséquences particulières des choix globaux, de leurs incidences sur des objectifs ou enjeux préalables à l'existence de ce projet commun. Comme nous l'avons souligné précédemment, les hypothèses de création de deux pôles d'excellence autour des « matériaux » et de la « logistique » ne sont pas la résultante d'un processus d'échange interne au SATIN, et qui leur conférerait une valeur mobilisatrice. Elles sont l'affaire de l'EPIDA. L'EPIDA propose des synthèses, et les représentants locaux réagissent sur des points particuliers. En l'absence d'un enjeu perçu comme véritablement significatif et faute de moyens techniques propres, les réactions et les jugements du comité de pilotage créé par le SATIN pour élaborer le projet de territoire ne s'intègrent pas en stratégies ou contre-projets cohérents.

### **LES INSTRUMENTS (ÉCONOMIQUES) INCITATIFS : LES AIDES À L'INVESTISSEMENT**

Dans le cadre des mesures (i.e. les actions ou opérations au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme) mises en œuvre pour atteindre les objectifs prévus dans le SDAU de la ville nouvelle, nous avons souligné que les instruments incitatifs utilisés s'appuyaient essentiellement sur les dotations et les subventions directement attribuées par l'Etat<sup>717</sup>,

<sup>715</sup> A titre d'exemple, le Conseil de développement Nord-Isère a fait inscrire dans le projet de territoire le principe de « développement durable » comme principe directeur pour la mise en œuvre des objectifs souhaités. Il a également insisté pour que le thème de la culture soit pris en compte tout comme le volet social et l'accueil de nouveaux logements. Voir à cet égard, les *Comptes rendus du comité de pilotage du SATIN chargé de l'élaboration du projet de territoire*, Dossier EPIDA / Projet de territoire Nord-Isère ; et, les *Comptes rendus des séances plénières du Conseil de développement Nord-Isère (2003-2004)*.

<sup>716</sup> *Comptes rendus du comité de pilotage du SATIN chargé de l'élaboration du projet de territoire*, Dossier EPIDA.

même si ces dernières n'ont pas cessé de s'étioler depuis la création de la ville nouvelle. Suite à la décentralisation, cet interventionnisme « autoritaire » s'accompagne notamment d'un interventionnisme « partenarial » sous la forme de *conventions triennales de développement* (Art. L. 5311-1 du code général des collectivités territoriales). Mais la formalisation de ces conventions est très légère : elles ne concernent que des objectifs de développement, sans prise en compte des problèmes de gestion<sup>718</sup>.

Dans le cadre du projet de territoire, les aides financières pour la réalisation des actions structurantes sont quant à elles uniquement délivrées sous forme de subventions à l'investissement qui sont préalablement discutées, négociées et arrêtées dans un *contrat d'agglomération*<sup>719</sup>. Prévu par l'article 26 de la Loi Voynet, le contrat d'agglomération traduit la formalisation d'engagements réciproques entre l'Etat, la Région, le Département et l'EPCI en application du Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006. Il précise notamment les axes prioritaires d'intervention des différents signataires et les moyens financiers qu'ils s'engagent à y consacrer<sup>720</sup>.

Dans le cas d'une ville nouvelle, ce dispositif est complété après le retrait de l'Etat par un *contrat de développement*<sup>721</sup> dans lequel l'Etat s'engage à financer sur une période de cinq ans des actions de développement, dans la limite d'une participation de 30% du montant total hors taxes de chaque projet cofinancé et d'une enveloppe financière prédéterminée.

<sup>717</sup> Les aides qui, pour partie au moins, présentent un caractère particulier aux villes nouvelles et s'éloignent donc du droit commun, peuvent être classées en deux catégories : les dotations aux collectivités supports des villes nouvelles et les interventions directes de l'Etat. A ces dotations s'ajoutent également les aides aux EPA. Les aides à l'investissement recouvrent le différé d'amortissement des emprunts (aide versée sous forme d'avances remboursables à long terme), la dotation globale d'équipement (financement des équipements dans les domaines scolaire, premier et second degré, sportif, socio-éducatif, sanitaire, administratif, culturel, assainissement et eau), les moyens d'équilibre (dotations en capital de l'Etat, notamment pour alléger la charge de la dette et, le cas échéant pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de la croissance de ces agglomérations), les subventions des infrastructures de transport, des transports internes à la ville nouvelle, des logements locatifs sociaux (par des dotations de crédits PLA individualisées), la dotation globale de fonctionnement spécifique, le soutien au développement économique (dispense de l'agrément, remboursement du versement transport).

<sup>718</sup> Dans le cadre de la convention triennale de développement, l'Etat, la Région et le Département s'engagent à apporter un certain nombre d'aides spécifiques et à réaliser un certain nombre d'infrastructures, négociées pour la plupart au niveau du Contrat de plan Etat-Région. Les conventions de développement définissent notamment des objectifs quantitatifs en termes de construction de logements, en incluant une programmation indicative par type et par opération de construction de m<sup>2</sup> de bureaux et de commerces, et de nombre d'hectares d'activités. Elles fixent les besoins en termes d'équipements d'accompagnement nécessaires aux nouvelles opérations. Elles peuvent également mentionner les grands équipements de superstructures envisagés sur la période.

<sup>719</sup> Le contrat d'agglomération doit porter principalement sur les « mesures », c'est-à-dire les actions ou opérations au sens de l'article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme permettant d'atteindre les objectifs prévus dans le projet de territoire. Il en est à la fois la phase opérationnelle et la tranche d'exécution à moyen terme (en principe la durée du Contrat de Plan Etat-Région).

<sup>720</sup> Décret du 21 décembre 2000. Les textes évoquent donc de véritables engagements qui, si nous en croyons la jurisprudence relative aux CPER, ne sont pas sans effets juridiques.

Si le retrait de l'Etat en matière d'aides spécifiques - qu'elles soient ou non financières<sup>722</sup> - constitue indéniablement une rupture entre les mesures mises en œuvre pour atteindre les objectifs du SDAU de la ville nouvelle et celles mises en œuvre dans le cadre du projet de territoire, nous constatons en revanche que le dispositif actuel des procédures contractuelles demeure très semblable au système des conventions triennales de développement et des aides spécifiques de l'Etat, en particulier en matière d'*engagement de comportement*.

En effet, en contrepartie d'avantages financiers, le contrat d'agglomération et le contrat de développement obligent toujours les structures locales (i.e. le SAN et le SATIN) à exercer leurs compétences dans un certain sens. La souplesse dans les modalités d'attribution et de gestion que revêt ces instruments *incitatifs* leur confère notamment un caractère important d'outil de négociation, que l'Etat et dans une moindre mesure l'EPIDA exploitent à des fins coercitives.

En ce sens, la possibilité de signer une convention de développement ou un contrat d'agglomération a été conçue comme un instrument à la fois d'incitation à la structuration institutionnelle<sup>723</sup> et de subordination des enjeux locaux aux objectifs et orientations stratégiques de l'Etat. Sur ce point, la circulaire du 26 décembre 2000 relative aux priorités et modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux dans les domaines relevant du ministère de l'Equipement précise que « l'engagement de l'Etat dans le contrat suppose la prise en compte par le projet de territoire des enjeux locaux de l'Etat ;

<sup>721</sup> Annexé à la convention de sortie de l'OIN, le contrat de développement précise les orientations prioritaires en matière de développement économique, de créations d'emplois, de développement universitaire et de recherche, de diversification de l'habitat, de renouvellement urbain et de développement durable. Il définit les grandes options d'aménagement et de développement des territoires, ainsi que les moyens à mettre en place, en particulier ceux de l'Etat. La participation financière de ce dernier prend la forme de subventions attribuées à la structure intercommunale sur présentation de projets. Les crédits inscrits constituent des autorisations de programme à engager avant la fin du contrat.

<sup>722</sup> En application de l'article L. 5334-21, à la date fixée par le décret d'achèvement, les mécanismes de financement propres à l'agglomération nouvelle sont supprimés. Sous réserve des mesures d'accompagnement prises par l'Etat, les conséquences budgétaires sont principalement les suivantes. S'agissant de l'attribution de subventions de l'Etat soumises à un seuil démographique, et notamment pour le calcul de la DGF, il n'est plus ajouté à la population de chaque commune une population fictive. L'agglomération nouvelle ne bénéficie plus des aides spécifiques de l'Etat. En particulier, le différé d'amortissement, qui constitue une aide à l'investissement des collectivités locales sous forme d'avances remboursables à long terme, est supprimé. Les élus ne peuvent plus attendre de l'Etat les moyens d'équilibre destinés à financer les dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de la croissance des agglomérations. Ces dotations sont notamment versées au SAN de L'Isle d'Abeau qui est dans l'incapacité d'assumer ses dépenses de gestion, en raison de l'insuffisance du produit de la taxe professionnelle, du montant élevé de la dette et de la dotation de coopération versée aux communes qui représente une dépense obligatoire de son budget de fonctionnement. A la date d'achèvement, le SAN n'est plus habilité par ailleurs à recevoir la garantie de l'Etat et des collectivités publiques pour les opérations engageant sa propre responsabilité vis-à-vis des établissements publics de crédit.

<sup>723</sup> La circulaire du 8 juin 2000 relative au suivi des politiques territoriales de l'Etat rappelle en effet que « l'objectif recherché est la structuration des territoires autour de projets locaux de développement et de cohésion sociale grâce à la constitution d'intercommunalités intégrées aptes à porter et à gérer ces projets ». En ce sens, le contrat d'agglomération apparaît d'abord comme l'un des accompagnements procéduraux des objectifs de la Loi Chevènement.

c'est la condition fondamentale à la mobilisation des crédits du ministère dans les contrats territoriaux ». Le non respect des objectifs de l'Etat <sup>724</sup> peut donc être un motif légitime de refus de signer un contrat d'agglomération. La conclusion des conventions triennales de développement relevait notamment du même principe : en contrepartie d'avantages financiers, le SAN devait prendre en compte les orientations stratégiques de l'Etat, en particulier en matière de programmation de logements, d'équipements et d'emploi <sup>725</sup>.

Nous soulignons ici que ces modalités de contractualisation conditionnent *encore* fortement les négociations portant sur la mise en œuvre d'une convention de sortie de l'OIN <sup>726</sup> et d'un contrat de développement – deux procédures actuellement en cours de négociation entre l'Etat et les collectivités locales – : elles seront en effet signées après que les conditions de création de la nouvelle intercommunalité autour du SAN de L'Isle d'Abeau et de Bourgoin-Jallieu seront réunies <sup>727</sup>, et que les enjeux locaux de l'Etat en terme de poursuite du développement de l'« ex-ville nouvelle » seront pris en compte dans le projet d'agglomération.

<sup>724</sup> La circulaire du 26 décembre 2000 précise notamment les grands principes de positionnement de l'Etat : « traduire sur la période du contrat des options stratégiques de long terme (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté et dans les objectifs de l'Etat pour l'agglomération de l'autre ; contribuer à l'intégration locale des logiques de développement économique et de solidarité ainsi que la prise en compte du développement durable ; transposer ces projets en financements pluriannuels précis engageant chacun des partenaires signataires du contrat ».

<sup>725</sup> L'article 33 de la loi du 18 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, stipule que « la communauté, le syndicat d'agglomération nouvelle ou la commune créée en application des 1° et 2° de l'article 6 bénéficient de dotations en capital de l'Etat, notamment pour alléger la charge de la dette et, le cas échéant, pour faire face aux dépenses exceptionnelles liées à la rapidité de croissance de ces agglomérations, sous réserve qu'une convention avec l'Etat fixe les conditions d'octroi de ces dotations, notamment en ce qui concerne les engagements respectifs des parties signataires de cette convention en matière de programmes de logements, d'équipements et d'emploi ».

<sup>726</sup> Signée par l'Etat, l'établissement public d'aménagement, le SAN et les collectivités territoriales concernées, cette convention d'achèvement porte essentiellement sur le calendrier et les principes de transferts des équipements publics et des responsabilités de l'Etat au SAN en matière d'aménagement. Les conditions du retrait de l'Etat du processus d'aménagement opérationnel doivent garantir la poursuite par les élus des opérations qui ont été initiées. Pour caractériser les modalités d'achèvement de la ville nouvelle, nous pourrions parler ici d'un certain changement dans la continuité. Voir à cet égard, LALUQUE L., « Vers la fin des villes nouvelles », *AJDA*, 3 mai 2004, pp. 915-923.

<sup>727</sup> Le *Plan d'action de l'Etat sur l'avenir de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau et du territoire Nord-Isère* du 23 octobre 2003 le stipule très clairement : « L'Etat est prêt à accompagner la sortie de l'opération d'intérêt national, dès lors qu'une structure intercommunale adaptée d'un périmètre suffisant aura été mise en place. Par cet accompagnement l'Etat montrera son soutien à la poursuite du développement du territoire ». Le contrat de développement proposé par l'Etat à la future communauté d'agglomération est notamment assorti : – d'une remise de dette de 10 millions d'euros sur le différé d'amortissement (soit le quart de la dette actuelle du SAN de L'Isle d'Abeau). L'Etat propose par ailleurs un rééchelonnement des échéances de remboursement. Sur ce point, les élus de la communauté d'agglomération devront choisir entre deux hypothèses : Pas de modification de la durée (23 ans). La Communauté d'agglomération remboursera dès lors 1,2 millions d'euros tous les ans ; ou un million d'euros tous les ans en prorogeant l'échéance de 7 ans. – et d'une aide à la réalisation de projets d'intérêt communautaire sur cinq ans dans la limite d'une participation de 30% du montant total hors taxes de chaque projet et d'une enveloppe financière de 10 millions d'euros.

Il faut signaler par ailleurs que le contrat d'agglomération et le futur contrat de développement doivent tous deux s'articuler avec le contrat de plan Etat-Région<sup>728</sup>, à l'image des conventions triennales et pluriannuelles de développement mises en œuvre dans le cadre du SDAU de la ville nouvelle. La permanence de ce cadre matériel et temporel pour tout engagement financier de l'Etat renforce à l'évidence la stabilité des *comportements* des différents signataires impliqués dans ce type de procédure contractuelle (EPCI, région, département, communes, etc.).

Il faut également faire remarquer que les processus d'élaboration et de négociation des conventions de développement de la ville nouvelle et des contrats d'agglomération et de développement de l'agglomération Nord-Isère ont été conduits par le même *médiateur*, en l'occurrence l'EPIDA. Dans les deux cas de figure, il a été assisté dans cette tâche par le Secrétariat général du groupe central des grandes opérations d'urbanisme (ex-villes nouvelles) qui a coordonné les discussions entre l'Etat et les collectivités locales. Chacune de ces procédures a ensuite été discutée avec les autres partenaires (Région et Département).

Notons enfin qu'en l'absence de structure intercommunale pérenne au moment de la signature du contrat d'agglomération en 2005<sup>729</sup>, c'est l'EPIDA qui a été chargé de l'élaboration et du suivi du contrat, de la même manière qu'il avait déjà assuré l'élaboration et le suivi des conventions de développement de la ville nouvelle<sup>730</sup>. Il

<sup>728</sup> L'articulation avec les contrats de plan Etat-Région est bien précisée tant par la loi du 29 juillet 1982 que par le décret du 21 décembre 2000. L'article 11 alinéa 4 de la loi du 29 juillet 1982 modifié par l'article 11 de la loi n°85-1376 du 27 décembre 1985 dispose en effet que « Le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région définit les actions que l'Etat et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan (cette référence est devenue sans objet, le plan étant en voie d'extinction). Il précise les conditions de conclusion ultérieure de ces contrats » et ajoute que « Des contrats particuliers fixent les moyens de mise en œuvre des actions définies dans le contrat de plan ». L'article 4 du décret n°2000-1248 du 21 décembre 2000 dispose d'autre part que « pris en application du contrat de plan Etat-régions, le contrat particulier est conclu pour la durée restant à courir de ce contrat de plan ». Il apparaît assez nettement au regard de ces deux textes : que les contrats d'agglomération doivent a priori s'analyser comme une des catégories des contrats particuliers pris en application des contrats de plan Etat-régions ; que, dès lors, le contrat de plan Etat-régions constitue le cadre matériel et temporel des engagements que l'Etat et la région peuvent inscrire dans les contrats d'agglomération comme dans d'autres contrats particuliers tels que les conventions. La circulaire du Premier Ministre du 31 juillet 1999 précise d'ailleurs cette articulation en stipulant « que pour les contrats de plan 2000-2006 ceux-ci comprennent 1°) un volet régional présentant les différents projets qui concourent au développement de l'espace régional pris dans son ensemble ou qui ont un intérêt régional et les financements de l'Etat, de la région et des autres partenaires qui s'y rapportent 2°) un volet territorial présentant « les modèles d'action qui concourent au développement local et à une meilleure organisation du territoire » et elle ajoute que ce volet territorial « constituera le cadre des engagements de l'Etat et de la région pour les futurs contrats d'agglomération et de pays... Il indiquera les financements réservés par l'Etat et la région à la contractualisation avec les pays et les agglomérations ».

<sup>729</sup> Cette situation est notamment envisagée par l'article 26 de la Loi Voynet. Il prévoit en effet une période transitoire 2000-2006 : toutes les communes et structures intercommunales (même celles qui n'ont pas opté pour la TPU) qui s'associent volontairement pour élaborer un projet d'agglomération peuvent être signataires d'un contrat d'agglomération et assurer sa maîtrise d'ouvrage. Ce faisant, elles s'engagent à se constituer en EPCI à TPU avant l'échéance du contrat, et en tout état de cause avant le 31 décembre 2006 : si cet engagement n'est pas respecté, seules les communes organisées en EPCI à TPU sont habilitées à participer au renouvellement du contrat.

maintient de fait la bonne application de ces procédures contractuelles et la synchronisation de l'ensemble des projets. Il se trouve en retour inévitablement justifié et confirmé dans son rôle d'expert et de médiateur.

En définitive, il faut souligner ici à la fois la stabilité des instruments d'intervention utilisés successivement pour atteindre les objectifs du SDAU de la ville nouvelle et du projet de territoire, même si les instruments « persuasifs » ont été privilégiés dans le cadre du projet de territoire, et l'invariabilité des acteurs qui en disposent et les combinent ; ce qui, d'une certaine façon, maintient les caractéristiques du « réseau d'acteurs » (H. Bressers, 1995<sup>731</sup>).

---

***Conclusion : Les caractéristiques du réseau d'acteurs impliqués dans la conception du projet de territoire : des arrangements politico-administratifs encore centralisés et fermés aux acteurs sociaux***

---

Nous caractérisons ici le réseau d'acteurs selon les critères que nous avons utilisés pour qualifier celui en charge de la conception du SDAU, et ce, afin de faciliter la comparaison : le degré d'intégration ou de fragmentation des arrangements politico-administratifs (i.e. le degré de coordination horizontale et verticale des arrangements impliqués) ; le degré de centralité des acteurs-clés ; et le degré d'ouverture aux acteurs sociaux.

---

***Des arrangements fortement intégrés et centralisés***

---

Nous constatons tout d'abord que l'élaboration du projet de territoire n'a pas fait l'objet d'une activité plus ouverte à d'autres acteurs publics, privés, voire sociaux, que celle du SDAU de la ville nouvelle. Le nombre d'acteurs impliqués est notamment toujours relativement restreint : l'élaboration résulte en effet de l'intervention simultanée d'un acteur monopolistique, l'EPIDA, de deux niveaux territoriaux (Etat - SGGOU - et collectivités locales) et du fait que plusieurs administrations déconcentrées et décentralisées sont compétentes pour chacun de ces niveaux (DDE, DDAF, DDAS, etc.). Les collectivités territoriales régionale et départementale sont notamment absentes de l'élaboration du projet de territoire, bien qu'elles participent ensuite à la mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs prévus. Il faut également souligner ici que les acteurs sociaux sont écartés de l'élaboration du projet de territoire et certains sont

<sup>730</sup> Le suivi de ces conventions était fait dans le cadre du vote du budget des conseils d'administration de l'EPIDA. Le suivi était donc assuré indirectement, mais en temps réel.

<sup>731</sup> Selon cet auteur, les instruments choisis sont fonction des caractéristiques du « réseau d'acteurs » (policy network) responsable de la politique publique tant pour la formulation que pour la mise en œuvre. Pour lui, un tel réseau a deux caractéristiques principales : le niveau des interactions (intensité de leurs relations) entre ses membres et son propre degré de cohésion (degré de compatibilité entre leurs objectifs). H. Bressers développe notamment l'idée que les instruments les plus souvent choisis seront ceux permettant de maintenir les caractéristiques du réseau d'acteurs.

encore absents : nous pensons ici aux milieux économiques eux-mêmes (et non pas ceux qui les représentent) et aux corps intermédiaires de la société.

Peu nombreux, ces acteurs sont par ailleurs fortement intégrés : la coordination *horizontale* substantielle s'appuie à la fois sur des règles de procédure - même si ces dernières se révèlent être plus « souples » que celles du SDAU de la ville nouvelle<sup>732</sup> - et sur le pouvoir et la volonté des acteurs clés (i.e. l'Administration et l'EPIDA) d'établir la coordination nécessaire pour atteindre les objectifs prévus. Le leadership dans leur propre domaine de compétences est pour cela maintenu, voire renforcé comme nous avons pu le relever pour les capacités d'expertises de l'EPIDA.

Ce dernier a notamment tendance à se concentrer sur la substance ; il accentue par conséquent le caractère « intellectuel » de sa mission. Comme médiation de son rapport avec les collectivités locales, il choisit une politique de diffusion d'idées et un rôle pédagogique, une stratégie visant à transformer les mentalités. Sa légitimité se fonde dès lors sur un besoin rationnel qu'il « martèle » auprès du plus grand nombre d'acteurs possibles. Cette stratégie renforce notamment la distanciation des acteurs sociaux (et parfois des élus locaux), et maintient la participation dans la recherche de consensus, dont l'issue demeure l'acceptation par le milieu local des valeurs, des visées et des projets de l'Administration.

Cette position centrale, qui se fonde ici sur la maîtrise de la ressource cognitive, se traduit également par la tenue sous contrôle des ressources juridiques, financières et patrimoniales. Elles permettent à l'Etat et à l'EPIDA de « rattraper » ce qui aurait pu être éventuellement perdu lors de la définition du projet de territoire. Sur ce point, la mise en œuvre d'un contrat d'agglomération en est l'illustration parfaite. Il permet en effet le retour de l'Etat (et indirectement de l'EPIDA en tant qu'expert) dans le jeu : l'article 3 du décret du 21 décembre 2000 stipule que « le contrat particulier... est élaboré conjointement avec l'Etat et la région ainsi que, le cas échéant, le département ». Les termes ont leur importance car si nous faisons le parallèle avec la législation d'urbanisme, nous parlons ici d'élaboration conjointe et non pas d'élaboration associée : autrement dit, chaque partie est mise sur un pied d'égalité pour l'élaboration du contrat. L'Etat peut donc logiquement refuser de le signer tant qu'il mettra en œuvre des objectifs non conformes à ses propres orientations...

En définitive, les ressources demeurent encore inégalement réparties entre les acteurs impliqués dans la conception du projet de territoire : les élus locaux de même que la « société civile » ont peu de ressources disponibles pour faire valoir leurs valeurs et défendre leurs intérêts, et surtout celles qu'ils pourraient mobiliser restent difficilement

---

<sup>732</sup> Le contenu du projet de territoire est en effet défini de façon très large par l'article 26 de la Loi Voynet et inclut également la mise en œuvre des engagements internationaux issus du sommet de Rio de Janeiro. D'après le document-guide élaboré par la DATAR (*Contrats d'agglomération, mode d'emploi*, septembre 2001), « le projet d'agglomération est à la fois un document stratégique de référence et un processus de négociation, donc de définition d'un portage politique et juridique ». Ce document mêle en effet ces différents objectifs, ce qui explique sa formulation généralement très proche des déclarations d'intention. G. Marcou (*Annuaire GRIDAUH*, 2000, p. 74 et sv.) en conclut que le projet d'agglomération n'est qu'un programme d'action qui est en tant que tel dépourvu de toute valeur normative. Toutefois, un tel projet encadre le contrat d'agglomération : il pourrait donc théoriquement être déféré par le préfet devant le juge administratif s'il contient des dispositions manifestement illégales.



accessibles (en particulier les ressources juridiques, humaines et financières).

Quant à l'EPIDA, il s'avère qu'il est toujours cet acteur *intermédiaire*, ce médiateur, par lequel tout passe et qui, de fait, peut contrôler le comportement des autres acteurs impliqués dans la conception du projet de territoire et se rendre indispensable dans sa mise en œuvre.

### Des arrangements fermés aux acteurs sociaux

Force est de constater que la phase de conception du projet de territoire apparaît tout aussi fermée aux acteurs sociaux que celle du SDAU de la ville nouvelle. Nous avons notamment souligné que le Conseil de développement Nord-Isère n'a pas participé à son élaboration : afin de réduire les possibilités de pressions externes sur les activités de l'EPIDA et du comité de pilotage du SATIN, son intervention s'est vue limitée à la production d'un avis, lequel n'a pas porté de surcroît sur la dernière version du projet... Les deux prérogatives essentielles dont jouit un conseil de développement (i.e. l'obligation d'être consulté au cours de l'élaboration du projet de territoire et de produire un avis sur le projet définitif) n'ont donc pas été respectées<sup>733</sup>, quand bien même l'autorité décisionnelle n'est en aucune façon liée par l'avis qu'il a rendu... La portée « symbolique » de cet avis est par ailleurs renforcée par l'incapacité des représentants de la « société civile » à pouvoir réellement définir et infléchir les objectifs du projet et plus largement le cadre cognitif.

Pour ce faire, ils auraient dû avoir accès à toutes les ressources qui leur auraient permis de faire valoir leurs valeurs et défendre leurs intérêts. Or, à l'heure actuelle, les conditions ne sont pas réunies pour que les représentants de la « société civile » puissent accéder aux moyens et espaces d'action (i.e. *l'hinterland*) que détiennent les autres acteurs impliqués. Leur influence demeure en effet (très) orientée et limitée par un ensemble de règles procédurales formelles, ainsi que par des « us et coutumes » (règles informelles), y compris de la culture organisationnelle des différents services et autorités administratifs, qui annihilent toute possibilité de s'opposer aux objectifs envisagés par la structure politico-administrative et toute émergence de nouvelles formes de partenariat et de participation susceptible d'intégrer l'ensemble des acteurs formant l'environnement « social »<sup>734</sup> du projet de territoire.

<sup>733</sup> Décret du 21 décembre 2000. Nous pouvons rappeler ici brièvement les règles qui s'attachent à ce type d'obligation. Lorsque la consultation est obligatoire car imposée par la loi, il s'agit d'une formalité substantielle et sa méconnaissance est susceptible d'entacher l'acte d'illégalité pour vice de procédure. La jurisprudence administrative consacre en quelque sorte un principe de loyauté qui impose à l'autorité décisionnelle le respect d'un certain nombre de règles. Tout d'abord l'organisme à consulter doit s'être prononcé dans sa collégialité : il doit y avoir eu une véritable délibération. Ensuite l'organisme doit se prononcer en connaissance de cause : l'autorité décisionnelle doit lui communiquer en temps utile tous les éléments nécessaires d'appréciation. Enfin, le projet d'agglomération est approuvé par délibérations concordantes des EPCI et des communes intéressées après la consultation du conseil de développement. Or dans le cas du projet de territoire Nord-Isère, la procédure a été inversée : le Conseil de développement a été consulté une fois le projet de territoire approuvé par le SATIN et les communes concernées...

<sup>734</sup> L'environnement social se compose de groupes d'intérêts et d'acteurs individuels qui, en règle générale, représentent les groupes cibles ainsi que les bénéficiaires finaux et éventuellement les tiers (réunis dans l'espace du projet du territoire Nord-Isère).

Si la composition du Conseil de développement Nord-Isère est plus « large » que celle de la CLAU de la ville nouvelle dans la mesure où il intègre des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, nous ne sommes pas certains qu'il soit représentatif de tous les intérêts en jeu. Les milieux économiques par exemple ne sont représentés que par des médiateurs (i.e. les chambres consulaires) et de nombreux corps intermédiaires de la société demeurent absents<sup>735</sup>. Or pour que le projet de territoire ait une certaine légitimité garante de son efficacité, il est indispensable que son élaboration soit ouverte à un plus grand nombre d'acteurs publics ou privés susceptibles d'entrer dans une démarche partenariale.

A cet égard, la consultation ne peut tenir lieu de participation du public et des acteurs. Cette insuffisance fragilise à l'évidence la mise en œuvre du projet de territoire puisqu'une part importante des intérêts n'y sont pas représentés ou associés. Un tel document n'a pas en effet le pouvoir d'engager des actions et de mobiliser les investissements nécessaires. Il n'a pas non plus valeur d'engagement à faire pour les acteurs publics et encore moins pour les acteurs privés. C'est essentiellement à la future intercommunalité et aux communes qui la composeront qu'il incombe de mettre en œuvre les objectifs avec les moyens nécessaires.

Ce que nous pouvons redouter, ce n'est pas tant une déviation par rapport aux objectifs mais plutôt que ceux-ci ne soient pas atteints par manque soit de financements, soit de volonté politique, soit de consensus entre les acteurs. Les difficultés sont encore plus importantes pour les domaines qui requièrent un engagement des acteurs privés alors même qu'ils n'ont pas été étroitement associés à la définition des objectifs ou que leurs logiques sont étrangères aux préoccupations du développement urbain au niveau local. Or ces domaines, qu'il s'agisse du développement économique ou du développement social, constituent les axes forts du projet de territoire et de sa stratégie. De ce point de vue, son élaboration, mais aussi sa mise en œuvre, supposent un changement de méthode car il ne peut plus relever que de l'application des dispositifs réglementaires : la construction d'un partenariat public-privé selon des modalités toutes différentes devient primordiale.

### 5.3. La mise en œuvre (ou mise à l'épreuve) du projet de territoire à partir de 2005

Nous rappelons tout d'abord que notre analyse du processus de mise en œuvre consiste à étudier les *interactions* entre les acteurs parties prenantes (i.e. les interactions entre les acteurs politico-administratifs, mais aussi avec les acteurs « affectés » par l'action publique) et à examiner leurs stratégies et comportements par rapport aux actions et mesures permettant d'atteindre les objectifs prévus dans le projet de territoire. Nous analysons à cet égard les instruments d'intervention privilégiés et les marges de manœuvre laissées au système de mise en œuvre pour préciser les objectifs du projet de

<sup>735</sup> Nous pensons notamment aux acteurs administratifs, scientifico-techniques, etc.

territoire et les mesures permettant de les atteindre.

Il faut signaler ensuite que l'analyse du processus de mise en œuvre du projet de territoire est une entreprise difficile et aussi prématurée dans la mesure où sa version définitive (i.e. la version n°10) a été diffusée à l'ensemble des communes du SATIN en juillet 2004. De surcroît, les premières actions et mesures permettant d'atteindre les objectifs prévus ont été définies dans un contrat d'agglomération qui a été signé le 27 juin 2005 et dont la mise en œuvre doit obligatoirement intervenir avant l'échéance du Contrat de Plan Etat-Région le 31 décembre 2006.

Néanmoins à partir de l'analyse de ce contrat d'agglomération qui est - rappelons le - à la fois la phase « opérationnelle » et la tranche d'exécution à moyen terme du projet de territoire au sens de l'article 26 de la Loi Voynet et de l'article 4 du décret du 21 décembre 2000<sup>736</sup>, certains constats peuvent dès à présent être faits et certaines situations irréversibles observées.

### **5.3.1. Contenu et processus de négociation du Contrat d'agglomération Nord-Isère**

---

Notre analyse porte ici essentiellement sur le processus de négociation du Contrat d'agglomération Nord-Isère. Du point de vue de l'analyse institutionnelle et juridique, le processus de négociation se traduit par deux aspects formels : d'une part, des obligations de consultation et de concertation imposées par les textes ; d'autre part, l'expression du consentement des personnes contractantes qui est également encadré (délibération et signature formelle du contrat).

Pendant, il faut immédiatement souligner que l'encadrement normatif du processus de négociation des contrats d'agglomération est très lâche comme l'a rappelé la DATAR (2002)<sup>737</sup> : « la procédure contractuelle dans les agglomérations, puisqu'elle est peu encadrée juridiquement et qu'elle est basée sur le respect des engagements mutuels des partenaires, doit donc être vue comme une occasion unique de *retour du politique sur la scène de l'urbain* ». Ce cadre peu formaliste incite dès lors à aller au-delà de l'analyse strictement juridique en abordant prioritairement les enjeux des négociations et les stratégies développées par les différents acteurs de la négociation. Cette approche peut s'illustrer autour de deux étapes essentielles de la contractualisation : la définition du

<sup>736</sup> Certes, cela n'apparaît pas clairement à la lecture de la Loi Voynet. Son article 26 précise bien le contenu du projet d'agglomération puis mentionne le contrat sans établir explicitement un lien obligatoire entre les deux. Mais l'article 4 du décret du 21 décembre 2000 articule très nettement les deux instruments. D'une part, il dispose « qu'avant chaque renouvellement du contrat particulier, le projet d'agglomération est confirmé ou révisé selon les mêmes modalités que celles prévues pour son élaboration ». D'autre part, il résulte de celui-ci que le contrat d'agglomération s'analyse comme un « contrat particulier » pris en application du Contrat de Plan Etat-Région, et que « les axes prioritaires d'intervention » des signataires doivent s'inscrire dans « le respect... du projet d'agglomération ». Ces arguments de texte sont suffisants, compte tenu par ailleurs de l'esprit de la loi, pour pouvoir affirmer qu'il ne peut y avoir de contrat d'agglomération sans adoption préalable du projet et que ce contrat doit porter tout au moins principalement sur les orientations prioritaires retenues dans le projet d'agglomération.

<sup>737</sup> DATAR, *L'état des lieux des contrats d'agglomération*, juillet 2002.

programme d'actions devant permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le projet de territoire et la négociation du contrat d'agglomération lui-même.

Avant d'aborder plus précisément la question du contenu même du contrat d'agglomération Nord-Isère et des enjeux des négociations qu'il a pu susciter, il est nécessaire de tenir compte de deux préalables car ils conditionnent justement le contenu du contrat et les négociations.

1/ Il faut tout d'abord souligner que le SATIN a missionné l'EPIDA<sup>738</sup> pour qu'il l'assiste dans l'élaboration du contrat, et en particulier dans la définition du contenu et dans les négociations avec les autres cocontractants (i.e. l'Etat, le Conseil Régional Rhône-Alpes et le Conseil Général de l'Isère). De son côté, le Préfet de l'Isère a lui aussi confié à l'EPIDA, en étroite collaboration avec les services de la Sous-Préfecture de La Tour-du-Pin, la mission de centraliser les contributions des services de l'Etat et de proposer un premier projet de contrat d'agglomération. L'EPIDA se trouve ici renforcé et légitimé dans son rôle de *médiateur* et de *coordonnateur*. Sa position d'*acteur intermédiaire* lui procure par ailleurs la capacité d'articuler et de contrôler à la fois les comportements des collectivités locales et territoriales, et des services déconcentrés de l'Etat. Au total, et bien que le contrat d'agglomération traduise formellement des engagements réciproques et un intérêt partagé entre les signataires, la configuration de cet arrangement politico-administratif, dans lequel l'EPIDA s'avère être l'acteur incontournable, tend à privilégier les enjeux de l'Etat sur ceux des collectivités locales signataires. A cet égard, il faut rappeler que l'Etat peut refuser de contractualiser si les actions ne sont pas conformes à ses propres orientations pour l'agglomération<sup>739</sup>. La position centrale de ces deux acteurs *monopolistes* (i.e. l'Etat et l'EPIDA) est par ailleurs renforcée par le fait que le Conseil Général de l'Isère et le Conseil Régional Rhône-Alpes n'ont jamais été associés à la démarche d'élaboration du contrat, et ce bien qu'ils soient cocontractants.

2/ La deuxième remarque préalable qu'il est nécessaire de relever concerne à la fois le problème de compétence du SATIN et le type d'action que les cocontractants peuvent financer. Les contrats d'agglomération, comme tous les contrats passés dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, posent un problème essentiel qui n'est pas toujours bien résolu (G. Marcou, 2000). Ils sont généralement définis comme des contrats qui ont « pour objet de mettre en œuvre un programme ou un objet commun » et qui reposent « sur une certaine identité de buts entre les parties que concrétise ce programme ou ce projet »<sup>740</sup>. Mais, par définition, pour contracter, le cocontractant doit en

---

<sup>738</sup> Convention de mission d'assistance de l'EPIDA pour l'élaboration du contrat d'agglomération adoptée à l'unanimité par le Comité syndical du SATIN réuni le 7 octobre 2004.

<sup>739</sup> La circulaire du 7 juin 2001 évoque explicitement cette question. Nous pouvons ici faire un parallèle avec ce qui existe en matière de politique de l'habitat : le PLH est également un document décentralisé sur lequel le préfet n'a pas de prise ; en revanche, lorsque le PLH est intercommunal, une convention d'application du PLH doit être passée entre l'Etat et l'EPCI. Or en dépit de l'indicatif utilisé par la loi (« une convention entre l'Etat et l'EPCI fixe... »), les circulaires de programmation annuelle rappelaient fréquemment aux préfets que si l'EPCI s'était écarté des objectifs étatiques présentés à l'occasion de l'élaboration du PLH, il ne pouvait pas bénéficier de cette convention.

avoir la capacité juridique, c'est-à-dire disposer à la fois de la personnalité juridique et de la compétence dans le domaine concerné par le contrat. C'est là une des difficultés des contrats d'aménagement car dans la mesure où ils portent sur un projet commun, il faut que celui-ci entre dans les compétences des divers cocontractants. Or, dans le cas du Contrat d'agglomération Nord-Isère, le problème s'avère complexe car le SATIN est un syndicat d'études provisoire. Il n'a de surcroît ni la compétence spécifique d'un établissement public de coopération intercommunale<sup>741</sup>, ni la compétence générale qui est celle de l'Etat ou des collectivités territoriales. Dès lors, le contenu du contrat d'agglomération de même que sa portée paraissent devoir être limités aux questions qui entrent dans le champ des compétences que leur donnent leurs statuts. Malgré la modification de l'objet du SATIN<sup>742</sup>, ses compétences demeurent fondamentalement cantonnées à la mise en œuvre et à la réalisation d'études, ce qui ne lui permet pas de conduire et de réaliser l'ensemble des actions prévues dans le Contrat d'agglomération Nord-Isère<sup>743</sup>. Une difficulté particulière risquerait en outre de se poser si le contrat attribue au SATIN un financement spécifique et identifié pour une opération ou un projet dont juridiquement il n'aurait pas la maîtrise d'ouvrage. Enfin, le délai de mise en œuvre extrêmement court du Contrat d'agglomération Nord-Isère<sup>744</sup> conditionne également le type même d'action susceptible d'être financée. En effet, dans le délai imparti (18 mois), seules des études de faisabilité et de programmation peuvent être envisagées et des financements correspondant à de l'ingénierie de projet arrêtés.

En tenant compte de ces deux préalables, l'analyse du contenu du Contrat d'agglomération portera non seulement sur les enjeux de l'Etat mais aussi sur ceux des collectivités locales signataires. Bien que la signature d'un contrat traduise la formalisation d'engagements réciproques en vue de poursuivre un but commun, nous verrons que leurs enjeux ne sont pas forcément identiques.

### 5.3.1.1. Les enjeux de l'Etat et des collectivités locales : des enjeux

<sup>740</sup> MARCOU G., *Annuaire français de droit de l'urbanisme et de l'habitat*, 2000, Commentaire de la Loi Voynet, p. 74.

<sup>741</sup> Ce dernier est en effet lié par le principe de spécialité des établissements publics.

<sup>742</sup> L'article 2 des statuts du SATIN a été modifié lors du comité syndical du 27 mai 2004. Il dispose que le syndicat a pour objet : l'élaboration du Contrat d'agglomération à intervenir avec l'Etat, la Région Rhône-Alpes et le Département de l'Isère ; la négociation de ce contrat avec les partenaires désignés ci-dessus avec l'objectif d'arrêter avec eux les études ainsi que les actions à retenir ; la signature, le moment venu de ce Contrat d'agglomération ; la réalisation d'une partie ou de la totalité des études concernant ce Contrat d'agglomération. Le syndicat représente l'ensemble des communes membres, et il a donc vocation en tant qu'interlocuteur unique, à conduire et conclure dans le respect de son droit, des négociations avec l'Etat, la Région Rhône-Alpes, le Département de l'Isère et les Départements voisins ainsi que les établissements publics, dans et hors périmètre.

<sup>743</sup> Nous pouvons citer à titre d'exemple les actions relatives à la création d'une antenne CREPS Rhône-Alpes, d'un hôtel de Police sur Bourgoin-Jallieu ou encore à l'implantation d'une maison de la justice et du droit sur Villefontaine.

<sup>744</sup> Le contrat d'agglomération a été signé le 27 juin 2005. Son échéance est calée sur celle du Contrat de Plan Etat-Région, soit le 31 décembre 2006.

## discordants

### LES ENJEUX DE L'ÉTAT

Nous pouvons recenser deux objectifs principaux poursuivis par l'Etat et qui conditionnent fortement la négociation : l'incitation à la structuration de l'agglomération Nord-Isère autour de la ville nouvelle et de Bourgoin-Jallieu<sup>745</sup> ; et la prise en compte par le contrat d'agglomération des objectifs locaux de l'Etat, tels qu'ils ressortent du *Projet territorial de l'Etat en Isère*<sup>746</sup>, de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et du Contrat de Plan Etat-Région<sup>747</sup>. Une fois encore, l'intégration de ces deux objectifs conditionne fortement la mobilisation des crédits de l'Etat dans le cadre du contrat d'agglomération.

Nous ne reviendrons pas ici sur le premier objectif car nous l'avons largement abordé dans la partie précédente. Concernant les actions stratégiques de l'Etat pour l'agglomération Nord-Isère, elles découlent de deux grands principes de positionnement de l'Etat dans les contrats territoriaux<sup>748</sup> :

traduire sur la période du contrat des options stratégiques de long terme (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté et dans les objectifs de l'Etat pour l'agglomération de l'autre ;

contribuer à l'intégration locale des logiques de développement économique et de solidarité ainsi que la prise en compte du « développement durable ».

Il faut ajouter ici la contrainte liée à l'articulation avec le Contrat de Plan Etat-Région, qui constitue – rappelons le – le cadre matériel et temporel des engagements que l'Etat et la Région peuvent inscrire dans le contrat d'agglomération. Cette articulation a des conséquences non négligeables sur le contenu même du contrat. Dans la mesure où le volume des engagements financiers de l'Etat et de la Région sont arrêtés dans le Contrat de Plan, la principale variable financière du contrat d'agglomération sera constituée par les contributions des tiers – SATIN, département, communes – qui apportent des moyens supplémentaires. Par voie de conséquence, l'articulation avec le Contrat de Plan

<sup>745</sup> Voir à cet égard, le Compte rendu rédigé par la Sous-Préfecture de La Tour-du-Pin intitulé *Conclusions de la réunion du 3 octobre 2002 relative à l'évolution du Nord-Isère*, p. 2. « [...] une première esquisse d'un contrat d'agglomération sera conduite pour le premier trimestre 2003, permettant d'identifier les projets stratégiques prioritaires qui contribueront à structurer l'agglomération et à définir des projets partagés par les communes qui souhaiteront s'engager dans ce processus ». La possibilité de signer un contrat d'agglomération apparaît surtout comme l'un des accompagnements procéduraux des objectifs de la loi Chevènement. Cela est clairement rappelé par la circulaire du 8 juin 2000 relative au suivi des politiques territoriales de l'Etat en ces termes : « l'objectif recherché est la structuration des territoires autour de projets locaux de développement et de cohésion sociale grâce à la constitution d'intercommunalités intégrées aptes à porter et à gérer ces projets ».

<sup>746</sup> Préfecture de l'Isère, *Projet territorial de l'Etat en Isère*, juin 2003.

<sup>747</sup> Nous rappelons ici que le contrat d'agglomération est un *contrat d'application* du Contrat de Plan Etat-Région.

<sup>748</sup> Voir notamment la circulaire du 26 décembre 2000 relative aux priorités et modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux dans les domaines relevant du ministère de l'Equipement.

Etat-Région oriente de fait le choix des élus locaux : ces derniers inscriront prioritairement dans le contrat d'agglomération les actions qui ont été préalablement définies dans le contrat de plan <sup>749</sup>, et ce même si elles sont (ou peuvent être) portées par d'autres dispositifs, programmes ou conventions <sup>750</sup>. Il s'agit aussi pour eux d'éviter que certains projets inscrits dans le Contrat de Plan Etat-Région ne soient pas engagés au motif qu'ils ne feraient pas partie de leurs propres interventions prioritaires, car non inclus dans le contrat d'agglomération <sup>751</sup>.

C'est la raison pour laquelle le Contrat d'agglomération Nord-Isère englobe deux catégories d'action : celles « susceptibles de bénéficier de financements communs de l'Etat et des collectivités territoriales » <sup>752</sup> ; et celles « susceptibles d'être financées par les collectivités territoriales » <sup>753</sup>. A ce stade de l'analyse, nous pouvons douter de la portée réelle de certaines de ces actions, et en particulier celles ayant un caractère flou <sup>754</sup> et dont les financements demeurent hypothétiques <sup>755</sup> et la maîtrise d'ouvrage non déterminée <sup>756</sup>.

Ces dispositions ont certes un intérêt sur le terrain de la définition des politiques

<sup>749</sup> Nous ferons remarquer ici que les actions prévues dans le Contrat d'agglomération Nord-Isère ne mobilisent pratiquement pas de crédits hors Contrat de Plan.

<sup>750</sup> Comme par exemple le Contrat de ville, le Contrat global de développement de la Région Rhône-Alpes ou encore les actions pouvant être portées par l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) ou par la DATAR sur des crédits FNADT.

<sup>751</sup> L'article 4 du décret du 21 décembre 2000 dispose notamment que « le contrat d'agglomération doit être pris en application du contrat de Plan Etat-Région ».

<sup>752</sup> *Contrat d'agglomération Nord-Isère*, 27 juin 2005, p. 7. Les actions concernées sont : les pôles d'excellence « Logistique » et « Matériaux » ; les formations post-baccalauréat ; le Médipôle Nord-Isère ; le développement d'une antenne du CREPS Rhône-Alpes ; l'hôtel de police de Bourgoin-Jallieu ; l'implantation de la maison de la justice et du droit dans la maison Tavernier à Villefontaine ; l'accueil des gens du voyage ; la politique de la ville (l'hébergement d'urgence) ; la route nationale 6 (1<sup>ère</sup> phase correspondant aux crédits inscrits dans le Contrat de Plan Etat-Région) ; la protection et l'aménagement de la vallée de la Bourbre ; l'action foncière ; le développement durable (mise en œuvre d'un agenda 21).

<sup>753</sup> *Contrat d'agglomération Nord-Isère*, 27 juin 2005, p. 8. Les actions concernées sont : les équipements d'accompagnement du Médipôle Nord-Isère ; le développement des formations ; le pôle culturel ; la route nationale 6 (l'engagement des études relatives à la 2<sup>ème</sup> phase) ; les études de transport TER et des quatre gares SNCF ; l'étude des déplacements métropolitains ; l'extension du réseau câblé et la communication.

<sup>754</sup> Action « développement durable : démarche de préparation d'un agenda 21 local ». *Contrat d'agglomération Nord-Isère*, 27 juin 2005, pp. 67-68.

<sup>755</sup> Actions « pôle d'excellence logistique », pp. 37-38 ; « pôle d'excellence matériaux », pp. 39-40 ; « formation post-baccalauréat », pp. 43-44 ; « Protection et aménagement de la vallée de la Bourbre », pp. 63-64.

<sup>756</sup> « Action foncière », pp. 65-66 ; « Le développement des formations », pp. 73-74 ; « Le pôle culturel », p. 75 ; « La route nationale 6 – l'engagement des études relatives à la deuxième phase », pp. 79-80 ; « la communication », p. 87.

publiques en exprimant les volontés communes des signataires. Mais elles ne pourront produire des effets qu'en étant reprises dans d'autres actes, contrats, ou délibérations. Par ailleurs, bien que les actions inscrites dans le contrat d'agglomération sous le libellé « actions susceptibles d'être financées par les collectivités territoriales » traduisent une manifestation claire de la volonté des collectivités territoriales, elles ne pourront pas donner lieu à des engagements futurs dans le cadre des financements du contrat d'agglomération dans la mesure où elles ne concernent qu'une partie des cocontractants. Il n'est d'ailleurs pas étonnant qu'aucune indication sur les futures maîtrises d'ouvrage ne figure en regard de ces actions.

Enfin, il faut signaler que le contrat d'agglomération Nord-Isère intègre, conformément à l'article 23 de la loi Voynet, un volet foncier. Contrairement à ce que nous aurions pu imaginer, aucune mesure ne porte sur les modalités de transfert des réserves foncières de l'Etat aux collectivités locales après la fin de l'opération d'intérêt national de la ville nouvelle. La création éventuelle d'un établissement public foncier (qu'il soit ou non *local*) ou la gestion des réserves foncières par un autre EPF<sup>757</sup> ne font pas partie des actions envisagées. Seules l'étude d'un « plan d'action foncière » à l'échelle du SATIN et la mise en œuvre de « quelques actions significatives » - sans qu'elles soient par ailleurs définies - figurent dans le contrat. Il est bien évident que le caractère imprécis de ces deux mesures et surtout l'absence de maîtrise d'ouvrage ne peuvent guère faciliter leur mise en œuvre.

Sur ce point, l'Etat ne s'engagera que si les collectivités locales sont instituées en Communauté d'agglomération. En l'absence de volonté politique partagée, il est hautement probable – et cela paraît logique – que l'Etat ne transférera pas son patrimoine foncier aux collectivités locales<sup>758</sup>, et en particulier les terrains qui font partie de ses enjeux stratégiques (i.e. les terrains qui ont vocation à accueillir l'urbanisation future). L'utilisation du patrimoine foncier comme instrument de structuration institutionnelle est donc aussi manifeste pour faire prendre en compte les objectifs de l'Etat au niveau local, notamment ceux ayant trait à l'accueil de logements nouveaux<sup>759</sup>.

### **LES ENJEUX DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

L'enjeu pour le SATIN est de faire reconnaître et conforter le positionnement du territoire Nord-Isère dans les logiques régionales et nationales d'aménagement du territoire et de promouvoir la logique d'intercommunalité auprès des communes membres afin qu'elles

---

<sup>757</sup> Comme l'Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA) ou l'EPF local de la région grenobloise.

<sup>758</sup> Les modalités de transfert du patrimoine foncier de l'Etat aux collectivités locales sont notamment négociées dans le cadre de la *Convention de sortie de l'OIN de la ville nouvelle*. La convention de sortie précise à la fois les conditions de cessions aux collectivités territoriales du patrimoine de l'Etat et les principes de transfert des ZAC achevées ou non. Il faut signaler ici que les collectivités intéressées par le rachat de certains terrains sur leur territoire bénéficient d'un droit de préférence.

<sup>759</sup> L'ouverture à l'urbanisation des « Plateaux Sud » sur la commune de Vaulx-Milieu est un élément stratégique dans les négociations. L'Etat est en effet propriétaire de 88 hectares de terrains dont la valeur avant aménagement est estimée entre deux et trois millions d'euros.



forment ensemble une communauté d'agglomération. Nous pouvons à cet égard signaler que les textes juridiques font abstraction des communes qui, en toute logique, ne peuvent pas être signataires des contrats d'agglomération. Or nous relevons pas moins de deux actions dans le Contrat d'agglomération Nord-Isère – sans compter celles qui sont classées dans la catégorie d'actions « susceptibles d'être financées uniquement par les collectivités territoriales » – dont la maîtrise d'ouvrage est communale<sup>760</sup>. Or les communes concernées ne sont pas forcément compétentes pour agir, et ce même si elles sont maîtres d'ouvrages délégués. Cela limite à l'évidence la portée de ces actions.

Mais au-delà de la question purement juridique, cette disposition révèle que les actions définies dans le Contrat d'agglomération Nord-Isère demeurent éminemment spatialisées et rattachées à la commune. Les projets à vocation collective, qui théoriquement devraient avoir la priorité, n'ont aucune maîtrise d'ouvrage affichée ni même de clés de financement. La plupart de ces projets ont dès lors une portée essentiellement politique et déclarative : aucun ne pourra en effet déboucher dans le temps imparti sur des engagements contractuels et des dispositions d'ordre technique<sup>761</sup>. Lors de l'élaboration du contrat d'agglomération, les communes ont en réalité plutôt défendu un point de vue normatif relatif à leur avenir. Partant, le processus d'élaboration est devenu progressivement moins une tâche d'intégration d'une gamme de considérations en une stratégie logique, qu'une collecte d'éléments disparates qui résultent de compromis établis pour résoudre des conflits d'intérêts.

La méthode employée par l'EPIDA pour élaborer le contenu du contrat d'agglomération est à cet égard révélatrice. Les collectivités locales se sont en réalité prononcées sur un « catalogue d'actions structurantes » que l'EPIDA a constitué à partir de leurs propres demandes et des orientations de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise et du projet de territoire<sup>762</sup>. La plupart des actions proposées par l'EPIDA s'inscrivent surtout dans une stratégie de partage égalitaire des fonctions d'agglomération entre les pôles urbains du SATIN, et ce afin de réduire les conflits d'intérêts entre les communes, en particulier entre le SAN et les communes périphériques<sup>763</sup>.

<sup>760</sup> Dans le cadre de l'action « Pôle Matériaux », développement de la « Plateforme METIS » par Bourgoin-Jallieu (plateforme de recherche et développement dans le domaine des textiles et du papier devant favoriser les transferts de technologie). Dans le cadre de l'action « Politique de la ville », développement de l'hébergement d'urgence sur la partie Ouest de l'agglomération. La maîtrise d'ouvrage incomberait au SAN ou à « d'autres communes ».

<sup>761</sup> A titre d'exemple, nous pouvons citer plusieurs actions : celles relatives à la création des pôles d'excellence matériaux et logistique et au développement des formations post-baccalauréat et de l'hébergement d'urgence ; ou encore celles concernant la mise en œuvre d'un agenda 21 et l'aménagement de la vallée de la Bourbre.

<sup>762</sup> *Contrat d'agglomération Nord-Isère, Compte rendu du Comité de pilotage du SATIN du 2 avril 2004, p. 2.*

<sup>763</sup> **Cet égalitarisme ira jusqu'à rajouter dans le contrat d'agglomération une action relative au développement d'un pôle culturel dont la tête de réseau serait localisée sur Villefontaine, car cette commune totalisait moins de projets que les autres pôles urbains. Or la question de la culture n'a jamais été débattue au sein du SATIN de même qu'il n'existe aucun projet culturel d'agglomération.**

Les collectivités locales ont par la suite hiérarchisé l'ensemble des actions proposées par l'EPIDA selon des critères de sélection qu'il a lui-même préalablement défini<sup>764</sup>. Cette « grille de lecture » lui permet ainsi de persuader les élus locaux d'inscrire dans le contrat d'agglomération telle action plutôt qu'une autre. Il faut rappeler ici que l'EPIDA est aussi le garant des projets de l'Etat dans la mesure où il est chargé par le préfet de l'Isère de veiller à ce qu'ils soient bien inscrits dans le contrat. L'EPIDA détient de fait les deux pôles de production du discours : celui des collectivités locales et celui de l'Etat.

Il faut par ailleurs signaler que le contenu du contrat est à l'image de la configuration du comité de pilotage du SATIN chargé de son élaboration, dans lequel les communes rurales sont sous-représentées<sup>765</sup> : pratiquement toutes les actions portent en effet sur les communes urbaines (Bourgoin-Jallieu, Villefontaine et L'Isle d'Abeau), c'est-à-dire sur les trois centralités désignées dans le projet de territoire pour accueillir prioritairement les fonctions d'agglomération<sup>766</sup>.

A l'évidence, la localisation des actions ne correspond pas à la juste « répartition » que les communes du SATIN attendent de la future communauté d'agglomération, ce qui a tendance à déstabiliser les négociations relatives à la structuration institutionnelle du territoire. Il n'est d'ailleurs pas étonnant que le quorum n'ait pas été atteint au sein du comité syndical du SATIN du 27 mai 2004 pour valider le projet de contrat d'agglomération. C'est tout à fait représentatif des dissensions internes au SATIN entre communes urbaines et communes rurales d'une part, mais aussi entre communes de la ville nouvelle et communes hors ville nouvelle d'autre part<sup>767</sup>.

Nous signalons à cet égard que trois communes de la ville nouvelle (Four, Vaulx-Milieu et L'Isle d'Abeau) ont engagé le 3 mars 2004 un recours auprès du Tribunal administratif contre l'arrêté du 30 janvier 2004 par lequel le préfet de l'Isère a modifié les

<sup>764</sup> Les critères retenus sont : l'identification du maître d'ouvrage, le degré de maturité, la définition du projet, la nature de l'action proposée (étude de définition, APS, travaux...), le calendrier de réalisation, l'intérêt communautaire et le caractère structurant pour l'agglomération. *Contrat d'agglomération Nord-Isère, Compte rendu du Comité de pilotage du SATIN du 15 avril 2004*, p. 1.

<sup>765</sup> Sur vingt-deux membres que compte le comité de pilotage, sept seulement sont des représentants des communes rurales. Villefontaine et Bourgoin-Jallieu sont les communes qui ont désigné le plus grand nombre de délégués : six chacune.

<sup>766</sup> *Projet de territoire Nord-Isère (Version n°10)*, juin 2004, pp. 34-37. « Bourgoin-Jallieu pour l'accueil du pôle médical d'agglomération, des services de sécurité (tribunal, pompiers, gendarmerie), de la formation et des équipements pour le sport de haut niveau, du commerce traditionnel de centre-ville ; L'Isle d'Abeau pour l'accueil du pôle de formation supérieure et des services d'accompagnement (hébergement, services aux étudiants et aux enseignants, offre sportive et culturelle...), d'une grande salle sports-spectacles, du commerce de grande distribution, des services administratifs ; Villefontaine pour l'accueil du complexe culturel du Vellein, de projets associant investissements publics et privés dans le domaine de la culture (dans la continuité des parcs urbains de Villefontaine et du golf de L'Isle d'Abeau, pourrait ici se décliner la dimension ville-nature du projet de territoire : golf, parcs à thèmes, maison du patrimoine du marais, etc. ».

<sup>767</sup> Voir notamment RABILLOU S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L., *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 339-358.

statuts du SATIN pour qu'il puisse être reconduit jusqu'à l'avènement de l'agglomération. Ce recours fait apparaître que ce sont autant les mesures et les actions inscrites dans le contrat d'agglomération qui sont désavouées, que le principe même de communauté d'agglomération que l'Etat cherche à imposer aux collectivités locales. Ce recours rappelle à l'évidence ceux que nous avons analysés lors de la mise en œuvre du SDAU <sup>768</sup> : nous constatons que derrière l'utilisation de la procédure du droit de recours, c'est surtout la méthode d'élaboration du projet et du contrat qui est principalement en cause.

### 5.3.1.2. Des arrangements politico-administratifs centralisés

Une fois encore, le pilotage du système de mise en œuvre du projet de territoire incombe à l'EPIDA dont le rôle central est de coordonner les enjeux de l'Etat et des collectivités locales. Sur ce point, l'EPIDA fixe une nouvelle fois le « comment faire » et ne laisse pratiquement pas de marges d'appréciation aux communes pour atteindre les objectifs fixés. Le contrat d'agglomération est ici clairement utilisé comme un moyen d'intervention sur les structures de décision locale.

Le processus d'élaboration se révèle par ailleurs fermé aux groupes sociaux et aux acteurs privés. Si du point de vue du respect des formalités, le Conseil de développement Nord-Isère a été amené à donner son avis sur le contrat <sup>769</sup>, il n'a pas pour autant été convié à son élaboration.

Il faut aussi signaler que les collectivités locales comme les acteurs sociaux ou privés n'ont pas pu accéder aux moyens et espaces d'action que détiennent l'EPIDA et les services de l'Etat, pas plus qu'ils n'ont pu bénéficier de ressources supplémentaires, en particulier en matière de connaissance et d'information. L'EPIDA monopolise de fait l'ensemble des ressources disponibles : ses prérogatives portent d'ailleurs sur un périmètre inchangé depuis 1972, de même que ses statuts n'ont pas été fondamentalement modifiés <sup>770</sup>, et ce malgré la fin de l'OIN de la ville nouvelle au 31 décembre 2005. Il contrôle de fait toujours les réserves foncières de l'Etat ; ce qui lui permet d'une certaine manière de s'assurer que les héritiers de la ville nouvelle ont bien pris en compte dans leur projet de territoire l'ensemble des objectifs de l'Etat.

### 5.3.2. La mise en œuvre du Contrat d'agglomération Nord-Isère

---

Autant le processus d'élaboration et de négociation du contrat d'agglomération est décrit assez précisément par les textes juridiques <sup>771</sup>, autant la mise en œuvre du contrat est peu abordée. Nous pouvons toutefois analyser dans un premier temps les financements

<sup>768</sup> Voir la partie 4.3.1. *La mobilisation des droits de recours par les collectivités locales : la stratégie de l'affrontement.*

<sup>769</sup> *Avis du Conseil de développement Nord-Isère du 25 mai 2004, Contrat d'agglomération Nord-Isère, pp. 90-95.*

<sup>770</sup> Les seules modifications ont porté sur la composition de son conseil d'administration en 1985 et 1989. Voir chapitre 4.

<sup>771</sup> La Loi Voynet prévoit notamment que la consultation du Conseil de développement conditionne la signature du contrat d'agglomération.

prévus par le contrat et la maîtrise d'ouvrage des équipements programmés ; ce qui nous permet de caractériser dans un second temps le système de mise en œuvre.

### 5.3.2.1. La question des financements et des maîtrises d'ouvrages

Si l'on suit la leçon de J.-L. Bœuf (2003)<sup>772</sup>, le contrat d'agglomération présente trois critères distinctifs : un accord négocié sur des objectifs et des moyens ciblés ; l'engagement sur un calendrier de réalisation ; et des contributions conjointes – financières, humaines, techniques – des parties. Or nous constatons que le Contrat d'agglomération Nord-Isère ne satisfait pas pleinement aux critères énoncés, et ce pour l'ensemble des actions prévues. A titre d'exemple, les financements et la maîtrise d'ouvrage figurent rarement dans le contrat, ce qui à l'évidence ne facilitera pas sa mise en œuvre.

Les engagements dépendent par ailleurs de *la volonté des cocontractants*. Mais ces derniers ont limité eux-mêmes la portée de leurs engagements : l'article 1 du contrat d'agglomération stipule clairement que « les définitions des participations des partenaires sur les actions répertoriées sont des engagements de principe. Ils devront notamment être validés après définition précise des actions et en fonction des critères en vigueur lors de l'instruction des dossiers ainsi que des budgets annuels votés par les instances compétentes »<sup>773</sup>. A partir de là, pouvons-nous encore parler d'engagement ? La volonté de limiter leur portée se traduit d'ailleurs par l'absence de modalités portant à la fois sur la coordination et le suivi de l'exécution des actions (comité de pilotage) et sur leur évaluation<sup>774</sup>. Il n'existe donc aucun moyen qui permette d'opérer les ajustements nécessaires, ce qui pose évidemment des problèmes techniques pour la mise en œuvre du contrat.

A cela s'ajoute le problème des financements qui sont pour la plupart hypothétiques ou indiqués à titre indicatif. Il n'y a pas ici de véritables « obligations de moyens », ce qui a pour effet de rendre plus difficile l'engagement de responsabilité<sup>775</sup>. Par ailleurs, les clés de financements ne sont pas toujours clairement indiquées ou elles ne sont précisées que pour un type de projet ou un des co-financeurs. Les actions du Contrat d'agglomération Nord-Isère sont d'ailleurs classées en trois catégories : les opérations dont les accords de principe et les répartitions de financement sont arrêtés<sup>776</sup> ; les opérations avec accords de principe arrêtés et dont le montage financier est à finaliser<sup>777</sup> ; et, les opérations dont les accords de principe ne sont pas encore arrêtés<sup>778</sup>. Enfin, la

---

<sup>772</sup> BŒUF J.-L., *Les procédures contractuelles à bout de souffle ?*, Moniteur des Travaux Publics, 6 juin 2003, cahier spécial « Décentralisation – Acte II », p. 65.

<sup>773</sup> *Contrat d'agglomération Nord-Isère*, 27 juin 2005, p. 5.

<sup>774</sup> Plusieurs questions restent en suspens : Quelle instance d'évaluation ? Quelles procédures de coordination ? Quel est le calendrier de suivi ? etc.

<sup>775</sup> Voir à cet égard, MARCOU G., « La coopération contractuelle, la ville et le droit », in *La coopération contractuelle et le gouvernement de villes*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 105.

part des crédits hors Contrat de Plan Etat-Région – dont le contrat d'agglomération est un contrat d'application – n'est pas du tout identifiable, ce qui en tout état de cause ne facilitera pas la mise en œuvre des actions prévues.

Quant à la question de la maîtrise d'ouvrage, le Contrat d'agglomération Nord-Isère souffre de nombreuses imprécisions. Nous avons en effet souligné dans la partie précédente que pour la réalisation de certains équipements, aucune indication sur les futures maîtrises d'ouvrage ne figurait dans le contrat, de même que certaines actions incombaient à des communes. Cette dernière disposition ne peut que limiter la portée de l'action dans la mesure où la commune ne dispose pas forcément de la capacité juridique ni des compétences adéquates pour sa mise en œuvre<sup>779</sup>.

Il faut enfin signaler que la superposition sur le territoire du SATIN de plusieurs contrats (contrat de développement, contrat de développement Rhône-Alpes, Contrat de ville Nord-Isère), conventions (convention de développement, convention de sortie de l'OIN de la ville nouvelle), plans et programmes, auxquels le contrat d'agglomération est lié, pose des problèmes de confusion des responsabilités. Cela pose également des problèmes considérables tant pour ce qui est du calendrier de négociation de ces divers contrats et conventions que pour la définition des instances compétentes pour négocier. La cohérence du dispositif ne peut que s'en ressentir.

### **5.3.2.2. Un système de mise en œuvre fondé sur une structure politico-administrative traditionnelle, centralisée et fermée aux acteurs sociaux**

Le réseau d'acteurs impliqué dans la phase de mise en œuvre du projet de territoire est à l'évidence identique à celui impliqué dans la phase de conception. Nous ne reviendrons donc pas sur l'ensemble des caractéristiques qui ont été développées car elles peuvent aisément être reprises ici. Il faut toutefois faire remarquer que le système de mise en œuvre repose encore uniquement sur une structure politico-administrative traditionnelle qui comprend l'Etat, l'EPIDA, les administrations déconcentrées des ministères concernés

<sup>776</sup> La route nationale 6 (aménagement de la 1<sup>ère</sup> phase correspondant aux crédits inscrits dans le CPER), le développement durable : création d'un agenda 21, les études pour la construction de l'hôtel de police de Bourgoin-Jallieu, et l'aménagement de l'espace d'accueil des gens du voyage.

<sup>777</sup> La création des pôles « matériaux » et « logistique », le développements des formations post-baccalauréat, l'aménagement des terrains pour l'accueil du « Médipôle », et la protection et l'aménagement de la vallée de la Bourbre.

<sup>778</sup> L'implantation de la maison de la justice et du droit à Villefontaine, la mise en œuvre d'un plan d'action foncière à l'échelle du SATIN, et le développement de l'hébergement d'urgence sur la partie Ouest de l'agglomération.

<sup>779</sup> Cela ne pose généralement pas de problèmes pour l'aménagement d'un terrain ou des actions globales (comme la politique de la ville) qui reposent sur des actions qui sont de compétences multiples et concernent tant l'Etat, que le département, la commune, etc. Le problème est en revanche plus complexe lorsqu'il s'agit d'actions qui sont de la compétence exclusive d'une des parties. Tel est le cas, pour ce qui nous concerne, de l'action portant sur le développement des formations post-baccalauréat qui relève de la compétence exclusive de l'Etat ou de la Région.

et les acteurs décentralisés (communes, administrations du Conseil général et du Conseil régional).

Le système de mise en œuvre du projet de territoire n'est donc pas plus ouvert à des acteurs extérieurs à l'Administration que celui du SDAU. Le Conseil de développement Nord-Isère et plus encore les acteurs privés sont en effet *encore* écartés du système, et l'Etat y joue toujours son rôle de veille stratégique de par les conditions partenariales qu'il impose.

Il faut également rappeler que la mise en œuvre du projet de territoire Nord-Isère avait pour légitimation – même si ce n'est pas la seule – les dimensions d'un programme d'action nécessaire à l'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise (i.e. la DTA). Or, comme pour le projet de ville nouvelle, le Conseil Régional Rhône-Alpes, le Conseil Général du Rhône et plus encore le Grand Lyon ne sont toujours pas impliqués dans les processus de conception et de mise en œuvre.

## Conclusion générale

Nous proposons de développer en conclusion générale une relecture *transversale* des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire en présentant de façon synthétique les principales caractéristiques que nous avons pu identifier tant du point de vue de leur contenu que de leurs modes de faire. Cette (re-)lecture nous permettra d'établir une synthèse des ruptures et des continuités que nous avons mises en lumière à travers l'analyse diachronique des *acteurs*, des *ressources* qu'ils ont ou non à leur disposition et des *règles institutionnelles générales* (i.e. nos trois variables *explicatives*). Il s'agit ici d'apporter une réponse à la question posée de façon implicite dans le titre de notre thèse, à savoir : en tant que mode d'action publique, le projet de territoire est-il plutôt en rupture ou en continuité au regard du SDAU ?

Derrière cette interrogation générale se pose en réalité la question de la cohérence du projet de territoire au regard des principes fondamentaux d'une démarche de projet. Nous mettrons notamment en évidence trois éléments de continuité majeurs qui empêchent de parler de rupture en terme d'action publique avec les principes constitutifs de la planification « traditionnelle ».

Enfin, en guise de mise en perspective, on pourra s'interroger sur l'efficacité de ce type de dispositif. Le problème de l'efficacité ne relève pas précisément de la question des ruptures et des continuités mais d'un problème sous-jacent que notre recherche n'a fait qu'esquisser, qui est celui de l'articulation entre la dimension *intellectuelle* de l'action urbaine et la dimension du *pouvoir*.

## **Une relecture *transversale* des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire**

Avant d'aborder spécifiquement les principales caractéristiques des phases de conception et de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire, nous souhaitons dans un premier temps pondérer fortement la variable de situation majeure (i.e. celle liée à la spécificité de notre étude de cas) dans l'explication des ruptures et des continuités que nous avons détectées en matière de contenu et de modes de faire.

Dans un deuxième temps, nous présenterons successivement sous forme de tableau comparatif les principales caractéristiques de la phase de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire puis celles de leur mise en œuvre. Nous procéderons à une récapitulation point par point des éléments présentés en mettant en perspective les *symptômes* qui situent le projet de territoire plutôt en continuité qu'en rupture au regard des modes d'action de la planification « traditionnelle ».

### ***La variable de situation : une variable peu explicative des ruptures et des continuités***

---

Il est important de souligner ici que le contexte spécifique de ville nouvelle n'est pas en lui-même explicatif des ruptures et des continuités que nous avons précédemment mises en lumière. La sortie du dispositif d'opération d'intérêt national de la ville nouvelle ne fait en réalité qu'éclairer ce qui a pu se passer ailleurs, et notamment dans les territoires qui ont bénéficié des réformes de la décentralisation à partir de 1982 : l'entrée dans le « droit commun » de la ville nouvelle a clairement placé les élus et les responsables locaux en capacité d'arbitrage sur le projet de territoire comme l'ont été bien avant eux leurs homologues suite aux lois de décentralisation.

Autrement dit, nous n'avons ici qu'un « temps de retard » au regard des autres collectivités locales qui ont acquis à partir de 1982 une certaine autonomie d'action en matière de planification territoriale et de définition de l'action publique urbaine. Comme le SDAU de la ville nouvelle, les premiers SDAU réalisés en France étaient des SDAU « d'Etat » ; et comme tout autre projet de territoire ou d'agglomération, le projet de territoire Nord-Isère est clairement revendiqué comme une démarche de projet consacrant la (re-)prise en main par les acteurs locaux (publics et sociaux) de compétences en matière de conception et de définition de politiques publiques.

D'aucuns pourront par ailleurs objecter que l'existence spécifique d'un établissement public d'aménagement au sein du système local de l'aménagement contribue à pérenniser les formes de définition et de conduite de l'action urbaine. Certes, mais dans le contexte du projet de territoire Nord-Isère, il assure une mission de « stratège urbain » non plus au nom de l'Etat mais au nom des collectivités locales regroupées en syndicat d'études. Force est de constater que ce rôle d'expert dans la conception et le pilotage du



projet de territoire est très souvent endossé en d'autres lieux par des structures type *agences d'urbanisme*.

Au final, la variable de situation n'explique pas fondamentalement les ruptures et les continuités entre le SDAU et le projet de territoire : elle tend simplement à les exacerber dans la mesure où elle donne à voir le passage d'un modèle de planification *idéal-type* piloté par l'Etat et ordonnant dans le même temps la règle et l'action, à un modèle de planification par projet, piloté par les collectivités locales et tendant à réintroduire une certaine linéarité dans les processus de conception et de mise en œuvre de l'action publique urbaine.

Il faut en revanche signaler que le recours à la variable de situation peut nous être utile pour expliquer la permanence du *design institutionnel*. Les règles d'exception liées au statut juridique spécifique de la ville nouvelle ont pu en effet contribuer plus qu'ailleurs à stabiliser à la fois l'organisation des structures institutionnelles ou administratives, les configurations d'acteurs et les processus d'interactions fondés sur des valeurs collectives profondément ancrées dans chaque milieu. Cette variable joue un rôle qui est pour nous déterminant, car elle crée des dépendances, et donc une certaine inertie organisationnelle qui a tendance à fixer (et à figer) les systèmes d'action ; d'où les difficultés pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le projet ville nouvelle de sortir du dispositif d'exception d'OIN tant il a généré une forte proximité institutionnelle entre ces derniers et produit des *externalités d'appartenance*<sup>780</sup>.

### ***Les principales caractéristiques de la phase de conception du SDAU et du projet de territoire***

---

Afin de faciliter une lecture comparée de leurs principales caractéristiques, nous avons opté pour un tableau synoptique, à partir duquel nous présenterons les *symptômes* qui situent le projet de territoire plutôt en continuité qu'en rupture au regard des modes d'action de la planification « traditionnelle ».

#### **Relecture transversale de la phase de conception du SDAU et du projet de territoire**

---

<sup>780</sup> Voir à cet égard, RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L., *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 339-358 ; et RABILLOUD S., SCHERRER F., « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », *Pouvoirs Locaux*, 2004, n°60, Vol. 1, pp. 52-58.

De la planification au projet : ruptures et continuités d'un mode d'action publique

	Eléments constitutifs	SDAU	Projet de territoire
Conception	1/ <u>La formulation des objectifs</u> 2/ <u>La dynamique institutionnelle</u> les éléments opératoires les éléments organisationnels les éléments procéduraux	- Programmation des grands investissements à long terme, schéma destiné à maîtriser le futur et à réduire l'incertitude en faisant entrer les réalités à venir dans un cadre prédéfini ; schéma qui repose par ailleurs sur une identification des besoins - Représentations territoriales majeures : extension radioconcentrique, développement périphérique en tache d'huile, mitage, desserrement territorial - Production d'énoncés stratégiques : Polycentrisme, rééquilibrage de l'agglomération lyonnaise, re-crée la ville, centralité hiérarchisée, équilibre habitat/emplois, ville-verte, ville à la campagne ; objectif <i>transcendant</i> : créer les conditions pour l'épanouissement de l'homme - Le résultat d'une logique de <i>substitution</i> : déclinaison et application des principes d'organisation spatiale et de stratégie d'aménagement de schémas de planification définis à l'amont : SDAM de l'OREAM, Livre Blanc de la MEAVN. - Arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux	- Harmonisation des offres d'équipements et de services sur le court et moyen terme, projet qui concourt à réduire les incertitudes et qui repose (encore) sur une identification des besoins - Représentations territoriales majeures : étalement urbain, mitage du territoire, desserrement territorial - Production d'énoncés stratégiques : Polycentrisme, pôle d'équilibre du développement urbain de la métropole lyonnaise ; organisation spatiale hiérarchisée (ville-archipel), équilibre habitat/ emplois/ équipements, ville-verte, ville-nature ; objectif <i>transcendant</i> : améliorer la qualité de vie au quotidien - Le résultat d'une logique de <i>substitution</i> : déclinaison des objectifs de la démarche de planification <i>L'Isle d'Abeau 2015</i> et de la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise (démarches pilotées par l'Etat) - Arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux ; système fermé aux acteurs extérieurs à l'administration ; rôle uniquement <i>consultatif</i> du CDNI + absence de pans

		acteurs sociaux ; position centrale monopoliste de l'administration(modèle <i>techniciste</i> ) ; CLAU uniquement <i>associée</i> + absence de pans entiers de la société civile (corps intermédiaires, syndicats, etc.) - Instruments d'interventions utilisés : instruments <i>coercitifs</i> ("arsenal juridique" et règles institutionnelles, y.c. contrainte des réserves foncières de l'Etat) ; instruments <i>persuasifs</i> (ressource cognitive, maîtrise de l'information) ; instruments <i>incitatifs</i> - Répartition inégale des ressources entre les acteurs : monopole des acteurs institutionnels / pas d'échange de ressources avec les acteurs sociaux	entiers de la société civile (corps intermédiaires, syndicats, etc.) - Instruments d'interventions utilisés : prédominance des instruments <i>persuasifs</i> (contrôle des régulations interprétatives et stratégiques par l'EPIDA) et recours plus intense à la ressource <i>consensus</i> + permanence des instruments <i>coercitifs</i> et <i>incitatifs</i> - Répartition inégale des ressources entre les acteurs : monopole des acteurs institutionnels / pas d'échange de ressources avec les acteurs sociaux
--	--	---	--

L'analyse de ce premier tableau comparatif portant sur la phase de conception du SDAU et du projet de territoire fait notamment apparaître plusieurs similitudes troublantes au regard de ce qu'on pourrait attendre d'une démarche de projet. Ces similitudes sont en réalité autant de *symptômes* qui cachent deux éléments de continuités majeurs : la prééminence de l'approche *top-down* (i.e. dirigée par le centre) sur l'approche *bottom-up* (i.e. en provenance du bas) et le monopole de la ressource cognitive détenu par les acteurs institutionnels.

### **1. Les symptômes de la permanence du référentiel entre le SDAU et le projet de territoire, et de la contradiction des échelles dans les récits et les images : le résultat d'une logique de *substitution***

Si les démarches du SDAU et du projet de territoire divergent sur un point essentiel, celui du résultat, dans la mesure où le schéma définissait avant tout un programme d'investissement à long terme et le projet de territoire l'organisation et la gestion des offres de services, force est de constater qu'ils se rapprochent sur trois autres points : la volonté de maîtriser le futur par la rationalité prévisionnelle ; la volonté de réduire l'incertitude ; et la volonté d'identifier les besoins. Ces intentions de principe acquièrent d'ailleurs pour chacun de ces plans d'action une véritable dimension symbolique.

Les représentations territoriales qui en découlent et qui sont à l'œuvre dans le SDAU et le projet de territoire sont en toute logique pratiquement identiques, alors que les phases de développement de la ville nouvelle et du territoire Nord-Isère sont bien différentes. Les figures et les représentations mises en scène s'appuient notamment sur un certain nombre d'idées, de concepts fondamentaux récurrents au premier rang desquels nous pouvons citer la nécessité d'une maîtrise de la croissance urbaine et celle du renouvellement urbain en présentant l'étalement comme figure repoussoir. Les concepts de « ville-nature », de « ville-verte » et d'« équilibre » sont également repris, de même que ceux de la « cohérence », de l'« équité » et de la « solidarité ».

Il faut signaler ici que ces représentations territoriales à l'œuvre dans le projet de territoire traduisent et expriment *encore* des choix collectifs qui sont avant tout spatiaux et territoriaux. A contrario, les principes même d'une démarche de projet voudraient que soit privilégiée l'élaboration de programmes sectoriels, multiples et variés, même s'il faut reconnaître qu'ils vont bien souvent de pair avec des considérations spatiales de par leurs conséquences territoriales.

La permanence de ce référentiel d'action entre le SDAU et le projet de territoire est en réalité le résultat d'une *logique de substitution* : leurs objectifs proviennent dans les deux cas d'orientations qui ont été définies dans des procédures planificatrices qui se situent en *amont*, et par ailleurs à l'échelle de la métropole lyonnaise : le SDAM a en effet été une ressource pour la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, tout comme l'a été la DTA pour le Nord-Isère ; sans compter qu'il existe aussi de nombreux principes d'action similaires entre ces deux dispositifs de planification qui ont été élaborés par l'Etat, ce qui renforce à l'évidence la continuité des approches.

Cette logique de *substitution* finit par placer les élus locaux devant un projet conçu selon des principes quasiment indiscutables puisqu'ils correspondent aux orientations fondamentales de l'Etat. Dans les deux cas, il est le producteur des récits sur les priorités sectorielles de l'action publique. Autrement dit, l'Etat ne quitte pas la scène : il structure toujours les énoncés stratégiques et invite ainsi à la convergence les acteurs locaux autour de ses initiatives. Les dispositifs contractuels – et au premier chef le Contrat de plan Etat-Région et le Contrat d'agglomération – sont ensuite instrumentalisés à cet effet. Finalement, par la logique de *substitution*, les cadres généraux constitutifs des systèmes d'action sont maintenus.

Par ailleurs, si le rapport SDAM - Ville Nouvelle est certes plus puissant que le rapport DTA - territoire Nord-Isère dans la mesure où ce dernier s'est davantage effectué sur un mode à double-sens et non uniquement en partant « d'en haut », il n'empêche que l'articulation des échelles entre ces espaces de régulation différents n'a été traitée ni dans la phase de conception du SDAU ni dans celle du projet de territoire.

Autrement dit, on trouve ici toutes les contradictions d'une situation insoluble : définir un projet de ville nouvelle ou d'agglomération Nord-Isère dont le contenu doit répondre à des besoins endogènes, mais dont la seule légitimation dépend des dimensions et de la complexité d'un programme d'action exogène qui s'applique avant tout à l'aménagement et au développement de la métropole lyonnaise. A l'évidence, la carence de l'articulation entre des échelles différenciées d'espaces de régulation dans la conception du SDAU et

du projet de territoire ne peut que poser des problèmes de mise en œuvre, et notamment au niveau de la coordination des systèmes d'acteurs.

· Premier élément de continuité majeur : la prééminence de l'approche *top-down* sur l'approche *bottom-up*

Les deux symptômes que nous venons de révéler démontrent que le projet de territoire n'a pas encore résolu la difficile équation de la combinaison des approches *top-down* (i.e. dirigée par le centre) et *bottom-up* (i.e. en provenance du bas, du local). Tout comme le SDAU, il n'est pas déterminé par une demande « avale », ni élaboré par le local. A partir de là, il ne peut pas être véritablement *incarné*. Le projet de territoire n'est d'ailleurs pas considéré par les acteurs locaux comme un véritable instrument de construction de projets territoriaux. Il demeure un exercice purement formel, de nature essentiellement juridique et technique.

De surcroît, privés de toutes ressources et donc de tout pouvoir d'orienter le projet, les acteurs locaux ont été conduits à faire du projet de territoire une démarche plus précautionneuse que volontariste, ayant peu de prises sur les communes et visant essentiellement à organiser des stratégies communales défensives. Sur ce point, nous avons vu que, contrairement à la théorie qui en fait un outil de négociation, le projet de territoire n'a pas réussi à établir un *agenda* ni une *scène* de négociation à l'échelle de l'intercommunalité. Les échanges se sont surtout joués entre communes et ont été davantage des conflits ou des consensus que des coopérations.

## **2. Les symptômes de la permanence d'arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux : le résultat de la stabilité des instruments d'intervention utilisés**

L'analyse de la dynamique institutionnelle sous-jacente à la conception du projet de territoire a notamment fait apparaître que cette phase n'était pas plus ouverte à d'autres acteurs publics, privés, voire sociaux, que celle du SDAU de la ville nouvelle. Elle repose en réalité sur une structure politico-administrative traditionnelle qui comprend les administrations des ministères concernés et les acteurs décentralisés (communes). Les collectivités territoriales régionale et départementale sont notamment absentes de l'élaboration du projet de territoire, bien qu'elles participent ensuite à la mise en œuvre des mesures permettant d'atteindre les objectifs prévus.

Il faut également souligner ici que les acteurs sociaux sont écartés de l'élaboration du projet de territoire et certains sont encore absents : nous pensons ici aux milieux économiques eux-mêmes (et non pas ceux qui les représentent) et aux corps intermédiaires de la société. Au total, seules les administrations traditionnelles interviennent pour influencer le comportement des acteurs locaux.

Le maintien des caractéristiques du réseau d'acteurs entre le SDAU et le projet de territoire provient en réalité de la stabilité des instruments d'intervention utilisés et de l'invariabilité des acteurs qui en disposent et les combinent. La phase de conception du projet de territoire se caractérise notamment par deux éléments principaux :

- l'élaboration, au niveau local, d'un processus en apparence nouveau, mais qui s'appuie sur des systèmes d'accompagnement classiques comme les mesures réglementaires et incitatives,
- et, l'absence d'arènes élargies à des acteurs en dehors des acteurs administratifs traditionnels. A ce titre, l'élargissement de l'arène aux membres du Conseil de développement se heurte essentiellement aux habitudes de travail et au pragmatisme des règles de prise de décision. Ces deux limites créent inévitablement des inerties organisationnelles, empêchant l'ouverture.

Le recours quasi-exclusif aux instruments coercitifs et incitatifs suscite par ailleurs de fortes proximités institutionnelles entre les acteurs, et génère des *externalités d'appartenance*. Cette permanence peut certainement expliquer la quasi-absence d'initiatives et d'adaptation des acteurs impliqués en regard de la spécificité même du projet à élaborer. Elle maintient d'une certaine façon les mécanismes d'orientation du projet de territoire dans les limites de la relation entre acteurs institutionnels et acteurs publics locaux. Autrement dit, le contrôle de la régulation instrumentale permet d'asseoir et de contrôler la régulation interprétative et stratégique du projet comme cela l'avait été pour le SDAU.

- Deuxième élément de continuité majeur : l'inégale répartition de la ressource cognitive (i.e. l'expertise) entre les acteurs institutionnels qui en ont le monopole et les acteurs sociaux

L'intégration des deux critères précédents (i.e. les types d'instruments d'intervention utilisés et la composition de l'arrangement politico-administratif) permet de pointer l'asymétrie des ressources entre les acteurs, et notamment le non partage de la ressource cognitive entre les acteurs institutionnels et les acteurs sociaux. Si dans le SDAU le monopole de cette ressource est sciemment organisé et repose essentiellement sur la MEAVN puis sur l'EPIDA, il résulte dans le projet de territoire d'une carence des collectivités locales. Ce monopole *par défaut*<sup>781</sup> a néanmoins les mêmes conséquences : les acteurs locaux ne sont pas dotés de la « boîte à outils » nécessaire à leur implication concrète dans la conception du projet. En même temps, les mécanismes d'appropriation et de création des ressources ne sont pas remis en question ni améliorés. La pluralité de l'expertise territoriale n'est par conséquent toujours pas développée, notamment auprès de la société civile ou associative.

Le monopole de la connaissance détenu par les acteurs institutionnels renforce par ailleurs la distanciation des acteurs sociaux (et parfois même des élus locaux), et maintient la participation dans la recherche de consensus, dont l'issue demeure l'acceptation par le milieu local des valeurs, des visées et des projets de l'Administration. D'une certaine manière, le projet de territoire ne modifie pas les règles de négociation et

---

<sup>781</sup> L'EPIDA remplit ici un vide mais ce procédé est somme toute assez symptomatique de ce qui se passe ailleurs. L'exemple de l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise qui est maître d'ouvrage de la démarche « Interscot » sur le périmètre de la Région Urbaine Lyonnaise participe de la même logique : aucun de ces territoires « péri-urbains » ne possède l'expertise suffisante ni les connaissances nécessaires pour formuler des réflexions à cette échelle.

de décision, et ne permet pas de sortir d'une logique de juxtaposition d'interventions sectorielles. Dans cette perspective, l'inscription des débats se fait dans une discussion des moyens plutôt que dans celle des fins, et leur contenu se cristallise essentiellement autour de questions contingentes par rapport aux objectifs principaux du projet.

En revanche, le partage de la ressource cognitive n'est pas la seule condition nécessaire à la création de nouveaux arrangements politico-administratifs. Les acteurs locaux et notamment les acteurs sociaux doivent pouvoir accéder à la fois à toutes les ressources (comme celles réglementaire et temporelle, i.e. la fixation du calendrier), ainsi qu'aux moyens et espaces d'action (*hinterland*) que détiennent les acteurs institutionnels. Or, dans le projet de territoire (comme dans le SDAU), les acteurs locaux, et ceci est encore plus vrai pour les acteurs sociaux, voient leur influence orientée et limitée par un ensemble de règles procédurales formelles, ainsi que par des « us et coutumes » (règles informelles), y compris de la culture organisationnelle des différents services et autorités administratifs, qui annihilent toute possibilité de s'opposer aux objectifs envisagés par la structure politico-administrative et toute émergence de nouvelles formes de partenariat et de participation susceptible d'intégrer l'ensemble des acteurs formant l'environnement « social » du projet.

Le second tableau comparatif porte spécifiquement sur la phase de mise en œuvre du SDAU et du Projet de territoire.

### **Relecture transversale de la phase de mise en œuvre du SDAU et du projet de territoire**

	Eléments constitutifs	SDAU	Projet de territoire
MISE EN OEUVRE	1/ La configuration des arrangements politico-administratifs 2/ L'organisation des moyens	- Arrangements politico-administratifs centralisés (i.e. activité interne à l'administration et à l'EPIDA, et fermée à certains acteurs décentralisés). Arrangements fermés aux acteurs sociaux : société civile et acteurs privés exclus - Instruments d'intervention utilisés : les instruments <i>coercitifs</i> (recours aux ressources juridiques, cognitives et interactives, i.e. l'organisation) + recours à la ressource <i>temporelle</i> (calendrier de mise en œuvre fixé par l'Etat), et à la ressource <i>consensus</i> (émergence de stratégies de négociation et de compromis "encadrées") - marges de manœuvres : existence d'accords formels et informels - Répartition inégale des ressources entre les acteurs : monopole des acteurs institutionnels + aucun échange de ressources possible avec les acteurs sociaux	- Arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux ; société civile et acteurs privés exclus - Instruments d'intervention utilisés : les instruments <i>coercitifs</i> (recours aux ressources juridiques, cognitives et interactives, i.e. l'organisation) + recours à la ressource <i>temporelle</i> (calendrier de mise en œuvre fixé par l'Etat), et à la ressource <i>consensus</i> . Le recours aux processus de négociation et de compromis est ici plus intense que lors de la mise en œuvre du SDAU. - marges de manœuvres : le projet de territoire est avant tout un outil de négociation, portant notamment sur l'articulation des intérêts généraux et des intérêts particuliers. - Répartition inégale des ressources entre les acteurs : monopole des acteurs institutionnels + aucun échange de ressources possible avec les acteurs sociaux

Ce tableau comparatif met en évidence, mais ce n'est pas véritablement une surprise au regard de ce que nous avons révélé pour la phase de conception, le fait que la mise en œuvre du projet de territoire ne s'inscrit pas non plus en rupture au regard de la mise en œuvre du SDAU.



### **3. Les symptômes de la permanence d'arrangements politico-administratifs centralisés et fermés aux acteurs sociaux : le résultat de la stabilité des moyens et espaces d'action**

Force est de constater que la configuration des arrangements politico-administratifs de même que l'organisation des moyens d'action entre le SDAU et le projet de territoire sont quasiment identiques. Le système de mise en œuvre repose uniquement sur une structure politico-administrative traditionnelle incluant notamment l'Etat, l'EPIDA, les administrations déconcentrées des ministères concernés et les acteurs décentralisés (communes, administrations du Conseil général et du Conseil régional). Il demeure également fermé aux acteurs sociaux et privés. Il faut signaler ici que les collectivités locales comme les acteurs sociaux ou privés n'ont pas pu accéder aux moyens et espaces d'action que détiennent l'Administration, pas plus qu'ils n'ont pu bénéficier de ressources supplémentaires, en particulier en matière réglementaire et de connaissance.

Quant aux dispositifs de médiation et de négociation, s'ils jouent bien évidemment un rôle crucial dans le projet de territoire, nous avons vu qu'ils n'étaient pas inexistant dans la phase de mise en œuvre du SDAU. D'ailleurs, dans les deux cas, ces dispositifs sont étroitement contrôlés et encadrés par l'administration. Les compromis sont en effet possibles parce qu'ils se font généralement entre des intérêts en fin de compte conciliables. Le projet de territoire peut certes être considéré comme un outil dans lequel la négociation est possible, mais cela ne veut pas dire que l'on peut tout négocier. Comme dans le SDAU, sont en réalité négociés uniquement les thèmes et les options qui, dans une conjoncture donnée, ne contredisent pas fondamentalement les intérêts structurellement dominants. Une telle situation tient notamment à l'insertion du projet dans des règles institutionnelles et administratives qui le soumettent *in fine* aux organisations et aux groupes d'intérêts les plus puissants.

Par ailleurs, et contrairement aux principes fondamentaux du projet, le projet de territoire maintient la séparation entre les deux domaines de l'action publique que sont la programmation et les projets proprement dits. De ce point de vue, il ne se démarque pas des principes constitutifs de la planification traditionnelle, normative et hiérarchique. En matière de programmation, le contrat demeure *encore* le moyen privilégié pour répartir les aides et les subventions.

Enfin, un des principes fondamentaux de toute démarche de projet est de bouleverser les anciennes chronologies de la planification traditionnelle qui enchaînaient le diagnostic, l'identification des besoins et l'élaboration éventuelle de scénarios, la programmation, le projet, la réalisation et la gestion. En réalité le projet de territoire ne bouleverse pas la séquentialité de ce processus. Notre étude de cas a notamment démontré qu'il ne remplaçait en rien cette linéarité par des démarches heuristiques, itératives, incrémentales et récurrentes pour reprendre la description de F. Ascher (2001).

Troisième élément de continuité majeur : « les sentiers de dépendance » du projet de territoire

Les continuités précédentes révèlent en réalité la permanence du *design institutionnel* à

l'œuvre dans le projet de territoire (i.e. l'invariabilité de l'organisation des structures institutionnelles ou administratives, des configurations d'acteurs et des processus d'interactions fondés sur des valeurs collectives profondément ancrées dans chaque milieu). Pour tenter d'éclairer cette continuité, la notion anglo-saxonne de *sentier de dépendance* peut ici s'avérer utile. Elle a été proposée à l'origine par des économistes pour tenter d'expliquer pourquoi des firmes s'acharnaient à ne pas adapter les bonnes solutions dans certains contextes pourtant favorables au développement économique. Les chercheurs ont alors montré que la stabilité de ces entreprises provenait du refus de leurs membres de reprendre à zéro les apprentissages dès lors que des turbulences survenaient, comme si chaque communauté professionnelle préférait avant tout être en phase avec les schémas de pensée intimement liés à l'histoire de ces institutions<sup>782</sup>.

Elargie à la sociologie politique, cette grille d'analyse permet d'observer comment des secteurs d'activités et des administrations défendent sur le long terme un *design institutionnel* ancien qui fixe les règles en matière de performance économique et politique. Le *sentier de dépendance* caractérise le langage commun, les rites et les normes qui pèsent à la fois sur les membres d'une communauté et sur ses ambitions collectives, arrimant en quelque sorte l'épaisseur sociale de chaque milieu institutionnel au temps long de son histoire et de ses principaux événements fondateurs.

L'utilisation de cette notion nous est particulièrement utile parce qu'elle éclaire les pratiques des acteurs chargés de la conception et de la mise en œuvre du projet de territoire (et au premier chef, le personnel de l'EPIDA), et notamment leur relative discrétion dans l'écriture de nouveaux objectifs et dans l'invention de nouveaux modes de faire au regard des principes fondamentaux du SDAU. Il nous faut rappeler ici que les règles d'exception inhérentes aux villes nouvelles sont des *sentiers* dont les acteurs ont du mal à sortir.

Le projet de territoire ne remet pas en cause fondamentalement l'ordre des choses : il ne perturbe pas l'entendement technico-rationnel qu'ont les acteurs de leur mission et ne bouleverse pas l'Administration dans son ensemble pour renouveler ses « grands récits » sur l'intérêt général. On retrouve notamment dans cette représentation la croyance forte dans une certaine idée de l'action publique qui combine la raison et l'efficacité, qui relie l'énoncé de solutions à la rationalisation des problèmes. Cette représentation du bien commun vient de loin. Il s'agit d'une vision du monde qui procède d'une alchimie subtile associant l'autonomie à la planification. Force est de constater que ces fondations *technico-providentielles* innervent toujours en profondeur les différents milieux professionnels.

L'explication par la dépendance aux chemins montre ainsi clairement que les acteurs locaux sont incapables (voire même s'interdisent) de penser et d'énoncer le projet de territoire autrement qu'inséré dans des systèmes de croyances stabilisées. Elle montre également qu'à l'occasion du projet de territoire, l'idée de reprise en main par les collectivités locales de l'OIN, entre en dissonance et en incompatibilité avec les valeurs

---

<sup>782</sup> L'explication par la dépendance au chemin peut éclairer ici le fait que le retrait de plusieurs communes à deux reprises (en 1978 et 1984) du dispositif ville nouvelle n'a pas changé fondamentalement ses objectifs. Le SDAU n'a d'ailleurs jamais été révisé depuis...

des planificateurs. Pour ces derniers, il s'agit dès lors de s'assurer que *l'héritage* de la ville nouvelle sera bien géré par les pouvoirs locaux et qu'ils sauront préserver ses valeurs et ses objectifs...

Mais au-delà de l'interrogation des ruptures et des continuités entre ces deux modes d'action publique se pose le problème de leur efficacité. Si celui-ci ne relève pas fondamentalement d'un problème de continuité comme de rupture d'ailleurs, ne découle-t-il pas dès lors d'un problème d'articulation entre la dimension *intellectuelle* de l'action urbaine (qui renvoie au processus de construction d'un ensemble de normes et de valeurs autour desquelles elle est organisée) et la dimension du *pouvoir* (qui renvoie à la capacité à agir, au pouvoir de faire) ; autrement dit l'articulation entre le *plan* et l'*action*, ou encore entre la *conception* et la *mise en œuvre* ? Problème d'articulation auquel le SDAU a été confronté et sur lequel le projet de territoire semble encore achopper...



# Bibliographie

## 1. Planification urbaine, projet, action publique

ALBRECHTS L., « Changing roles and positions of planners », *Urban Studies*, janvier 1991, Vol. 28, n°1, pp. 141-155.

ALBRECHTS L., « What kind of future for (spatial) planning ? A western European perspective », *Urban and Régional Planning*, 2000, Vol. 46, pp. 31-38.

ALBRECHTS L., ALDEN J., PIRES A., DA ROSA (éd.), *The changing institutional landscape of planning*, Aldershot : Ashgate, 2001, 288 p.

ALBRECHTS L., « In pursuit of new approaches to strategic spatial planning », *International planning studies*, août 2001, Vol. 6, n°3, pp. 293-310.

ALBRECHTS L., HEALEY P., KUNZMAN K.-R., « Strategic spatial planning and regional governance in Europe », *Journal of the American Planning Association*, Spring 2003, Vol. 69, n°2, pp. 113-129.

ALBRECHTS L., « Planning and power : towards an emancipatory planning approach », *Environment and Planning C*, décembre 2003, Vol. 21, n°6, pp. 905-924.

ALBRECHTS L., « Reconstructing decision-making : planning versus politics »,

- Planning Theory*, novembre 2003, Vol. 2, n°3, pp. 249-268.
- ALBRECHTS L., « Strategic (spatial) planning re-examined », *Environment and Planning B*, septembre 2004, Vol. 31, n°5, pp. 743-758.
- ALBRECHTS L., « Strategic (spatial) planning challenged or the challenge of strategic (spatial) planning », *Planning Theory and Practice*, mars 2004, Vol. 5, n°1, pp. 62-63.
- ALBRECHTS L., LEE Y., « Context and Planning », *Paper for AESOP Congress*, Vienna, 13-18 July 2005.
- ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *La 5<sup>ème</sup> République et l'aménagement de la région de Paris*, Paris, IAURIF, Paris, 5 vol., 1977 et 1978, 319 p., 52 p., 447 p., 65 p., 225 p.
- ALEXANDER E.-R., « After rationality : towards a contingency theory for planning », in MANDELBAUM S.-J., MAZZA L.; BURCHELL R.-W. (éd.), *Explorations in planning theory*, New Brunswick, NJ : Center for Urban Policy Research, 1996, pp. 45-64.
- ALEXANDER E.-R., « Metropolitan regional planning in Amsterdam », *Town Planning Review*, janvier 2002, Vol. 73, n°1, pp. 17-40.
- ALLIES P., *L'invention du territoire*, Grenoble, P.U.G., 1980, 184 p.
- ALLMENDINGER P., TEWDWR-JONES M. (éd.), *Planning futures : new directions for planning theory*, Londres : Routledge, 2002, 258 p.
- AMIOT M., *Contre l'Etat, les sociologues, Eléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980)*, Paris, Éd. de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1986, 304 p.
- Les Annales de la Recherche Urbaine, *La planification urbaine et ses doubles*, juillet 1991, n°51.
- ARAB N., *L'activité de projet dans l'aménagement urbain. Processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier*, Thèse de doctorat en aménagement et urbanisme, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 3 décembre 2004, 497 p.
- ARCY F. d', « Le droit à l'épreuve du développement urbain », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 471-483.
- ARCY F. d', JOBERT B., « Urban Planning in France » in HAYWARD J., WATSON M. (eds.), *Planning, politics and public policy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1975, 496 p.
- ARCY F. d', PRATS Y., « Les politiques du cadre de vie », in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique, tome 4 : les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985, pp. 261-299.
- ARNSTEIN S.-R., « A Ladder of Citizen Participation », *The Journal of the American Institute of Planners*, juillet 1969, n°35, pp. 216-224.
- ASCHER F., « Vers un urbanisme stratégique, décisionnel et heuristique », in *Métropolis 1990*, 3<sup>ème</sup> congrès de l'association mondiale des grandes métropoles, Melbourne, 15-19 octobre 1990, Paris, Métropolis, 1990, pp. 331-336
- ASCHER F., *Panorama des recherches sur la planification urbaine, 1969-1995*, Rapport au Ministère de l'Equipement, Plan Urbain, 1995, 65 p.
- ASCHER F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, 345 p.

- ASCHER F., *La République contre la ville. essai sur l'avenir de la France urbaine*, La Tour d'Aigues, L'Aube, 1998, 201 p.
- ASCHER F., *Ces évènements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs. Essai sur la société contemporaine*, ed. de L'Aube, 2000, 299 p.
- ASCHER F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, La Tour d'Aigues, éd. de l'Aube, 2001, 104 p.
- AUSTIN J.-L., *Quand dire, c'est faire*, trad. Française, Paris, ed. du Seuil, 1991, 202 p.
- AYDALOT P., *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985, 487 p.
- BAGNASCO A., LE GALES P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La découverte, 1997, 280 p.
- BAGNASCO A., LE GALES P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in BAGNASCO A., LE GALES P. (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La découverte, 1997, pp. 7-46.
- BAGNASCO A., LE GALES P. (éd.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- BAILLY A., *Les représentations urbaines : l'imaginaire au service du marketing urbain*, RERU, 1993, n°5.
- BALDUCCI A., « New tasks and new forms for comprehensive planning in Italy », in ALBRECHTS L., ALDEN J., PIRES A., DA ROSA (éd.), *The changing institutional landscape of planning*, Aldershot : Ashgate, 2001, pp. 158-180.
- BALDUCCI A., « Policies, plans and projects : governing the city-region of Milan », *DISP* 152, 2003, n°1, pp. 59-70.
- BARAIZE F., NEGRIER E., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, 306 p.
- BARTHELEMY A., *Vers des politiques urbaines. La planification stratégique comme technique de planification urbaine*, Paris, BERU, 1973, 111 p.
- BAUDOIN J., *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 1998, 326 p.
- BEAUCIRE F. (et alii), *Stratégies urbaines et outils de planification de la ville et des transports. Bilan et réflexions*, Lyon, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, 1999, 19 p.
- BEAUREGARD B., « If only the city could speak : the politics of representation », in LIGGET H., PERRY D. (éd.), *Spatial practices : critical explorations in social/spatial theory*, Londres : Sage, pp. 59-80.
- BECKER H., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, Guides Repères, 2002, 352 p.
- BEHAR D., ESTEBE P., « L'Etat peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, mars 1999, pp. 80-91.
- BEHAR D., ESTEBE P., « La planification au péril du SDRIF ? », *Urbanisme*, Hors-Série, n°29, novembre-décembre 2006, pp. 23-25.
- BERNOUX P., *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris, ed. du Seuil, 1985, 363 p.
- BERTHELOT J.-M., *L'intelligence du social. Le pluralisme explicatif en sociologie*, Paris,

- PUF, 1990, 249 p.
- BIAREZ S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, 309 p.
- BIAREZ S., NEVERS J.-Y. (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaine*, Grenoble, CERAT, 1993, 559 p.
- BLANC M., « L'invention de la démocratie locale », in BLANC M. et alii, *Vie quotidienne et démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 261-292.
- BŒUF J.-L., « Quinze ans de décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, n°787, Paris, La Documentation française, 1997.
- BŒUF J.-L., « Décentralisation et expérimentations locales », *Problèmes politiques et sociaux*, décembre 2003, n°895, Paris, La Documentation française, 2003.
- BŒUF J.-L., MAGNAN M., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, Paris, La Documentation Française, 2006, 2<sup>e</sup> Ed., 154 p. (« Découverte de la vie publique »).
- BOINO P., QUADRIO S., *Aspects intéressant la planification urbaine dans les recherches financées par le PIR-villes*, Lyon, ENTPE, 1996, 82 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., *Les économies de la grandeur*, Paris, PUF, 1987, 361 p.
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification*, Paris, Gallimard, 1991, 483 p.
- BONNEVILLE M., « Planification et développement urbain dans l'agglomération lyonnaise : essai d'évaluation pour la période 1968-1982 », *Revue de Géographie de Lyon*, 1982, n°2, pp. 93-115.
- BONNEVILLE M., « Le renouvellement du schéma directeur par le projet d'agglomération : réflexions à partir de l'exemple de Lyon », in MOTTE A. (dir), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Aix-en-Provence, éd. Juris-Service, 1995, pp. 47-66.
- BONNEVILLE M., « Retour de l'expérience européenne sur la voie française », Actes du colloque *A la recherche de la cohérence territoriale. La planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitaine dans le monde*, 18<sup>eme</sup> Entretiens du Centre Jacques Cartier, Institut d'Urbanisme de Lyon – Institut d'Urbanisme de l'Université de Montréal, Lyon, 5-6 décembre 2005, 11 p.
- BOOHER D.-E., INNES J.-E., « Network power in collaborative planning », *Journal of Planning Education and Research*, mars 2002, Vol. 21, n°3, pp. 221-236.
- BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007.
- BOOTH P., NELSON S., PARIS D., "Actors and instruments for planning", in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007.
- BOUCHET C., « Développement économique et gestion politique d'une ville moyenne », Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 205-233.
- BOUDON R., *La logique du social : introduction à l'analyse sociologique*, Paris, Hachette, 1979, 275 p.



- 
- BOUDON R., BOURRICAUD F., *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1990, 714 p.
- BOUINOT J., BERMILS B. (dir.), *Projets de ville et projets d'entreprise*, Paris, L.G.D.J., 1993, 149 p.
- BOUINOT J., BERMILS B., *La gestion stratégique des villes entre compétition et coopération*, Paris, Armand Colin, 1995, 208 p.
- BOURDIEU P., *Questions de sociologie*, Paris, ed. de Minuit, 1980, 268 p.
- BOURDIEU P., *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, ed. du Seuil (avec Loïc Wacquant), 1992, 270 p.
- BOURDIEU P., *Raisons pratiques : sur la théorie de l'action*, Paris, ed. du Seuil, 1994, 251 p.
- BOURDIN A., « Pourquoi la prospective invente-t-elle les territoires ? », *Espaces et Sociétés*, 1993, Vol. 3-4, n°74-75, pp. 215-236.
- BOUTINET J.-P., *Anthropologie du projet*, Paris, PUF, 2005, 405 p.
- BRANCHE A., *Evolution de la planification régionale en Ile-de-France*, Paris, IAURIF, 2002, 128 p.
- BRENNER N., « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European Union », *Urban Studies*, 1999, Vol. 36, n°3, pp. 431-452.
- BRENNER N., « Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy*, août 2004, Vol. 11, n°3, pp. 462-482.
- BRESSERS H., *Explaining the choice of policy instruments*, OCDE, Paris, 1995, 20 p.
- BREUILLARD M., STEPHENSON R., SADOUX S., "Institutional Frameworks and Planning Processes", in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007.
- BRYSON J.-M., CROSBY B.-C., « Planning and the design and use forums, arenas and courts », in MANDELBAUM S.-J., MAZZA L.; BURCHELL R.-W. (éd.), *Explorations in planning theory*, New Brunswick, NJ : Center for Urban Policy Research, 1996, pp. 462-482.
- CADIOU S., *La cité de l'expertise. Savoirs et compétences d'experts dans le gouvernement des villes*, Thèse de Doctorat en Sciences Politiques, décembre 2002.
- CALAME P., « De la théorie à la pratique quotidienne de l'aménagement », *Annales de la recherche urbaine*, 1979, n°3.
- CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.
- CASTEL J.-C., *La SRU*, MELT-ENPC, Support du Séminaire planification urbaine 2001-2002, décembre 2001, 36 p.
- CASTELLS M., « Vers une théorie sociologique de la planification urbaine », *Sociologie du travail*, 1969, n°4, pp. 130-143.
- CASTELLS M., *La question urbaine*, Paris, François Maspéro, 1972, 526 p.
- CASTELLS M., « Interventions de la planification urbaine dans une ville industrielle », in

- Colloque de Dieppe*, « Politiques urbaines et planification des villes », Copedith, avril 1974, pp. 731-762.
- CASTELLS M., GODARD F., *Monopolville, Analyse des rapports entre l'entreprise, l'Etat, l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*, Paris, La Haye / éd. Moutons, 1974, 485 p.
- CASTEX J., DEPAULE P., PANERAI P., *Formes urbaines : De l'îlot à la barre*, Paris, Dunod, 1977, 230 p.
- Centre de Sociologie Urbaine, *La gestion par objectifs dans la planification urbaine*, Paris, CSU, 1972, 191 p.
- CERFI, *Généalogie du capital. I. Les équipements du pouvoir. Villes, territoires et équipements collectifs*, décembre 1973, n°spécial, 262 p.
- CHEVALIER B., *Planification par projet et organisation territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1999, 189 p.
- CLAUDE V., *Les projets d'aménagement, d'extension, et d'embellissement des villes (1919-1940), Sources et questions*, Paris, DRI, 1990, 85 p.
- CLAUDE V., « Une solution pratique aux problèmes urbains au début du XXème siècle : le zonage », *Annales des Ponts et Chaussées*, janvier-mars 2000, n°93, pp. 24-30.
- CLAUDE V., « Le projet urbain, un "ici et maintenant" ou un nouvel "ailleurs"? » in HAYOT A., *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*, Paris, éd. de La Villette, 2000, pp. 61-77.
- CLEMENT F., TJOELKER T., *Gestion stratégique des territoires (méthodologie)*, Paris, L'Harmattan, 1992, 192 p.
- COING H., BERCOFF-FERRY R., *La planification urbaine à Dunkerque. Les éléments du dossier*, Trappes, Beture, 1973, 120 p.
- Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, 1064 p.
- Colloque de Saint-Etienne en Devolluy, *Prendre la ville, esquisse d'une histoire de l'urbanisme d'état*, Paris, éd. Anthropos, 1977, 484 p.
- Colloque international Jacques Cartier (18<sup>ème</sup> rencontre), *A la recherche de la cohérence territoriale. La planification urbaine à l'épreuve du développement métropolitain dans le monde*, Lyon, 5-6 décembre 2005, (recueil des actes, juin 2006).
- Commissariat Général au Plan, *Cinquante ans de planification à la française*, Paris, Commissariat général au plan, 1997, 40 p.
- COTTEREAU A., « L'apparition de l'urbanisme comme action collective : l'agglomération parisienne au début du siècle », *Sociologie du travail*, n°4, 1969.
- COTTEREAU A., « Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne : le mouvement municipal parisien », *Sociologie du travail*, n°4-5, 1970, pp. 361-392.
- COTTEREAU A., « Les débuts de la planification urbaine dans l'agglomération parisienne », *Sociologie du Travail*, n°4-5, 1970, pp. 361-392.
- COTTEREAU A., « Les origines de la planification urbaine en France : le métro et les

- mouvements municipaux », in *Colloque de Dieppe*, « Politiques urbaines et planification des villes », Copedith, avril 1974, pp. 767-793.
- COURSON J. de, *Le projet de ville, un essai pratique*, Paris, Syros, 1993, 175 p.
- COURTOT H., *La gestion des risques dans les projets*, Paris, Economica, 1998, p. 57.
- CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963 (réed. 1971), 384 p.
- CROZIER M., « Crise et renouveau dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, 1966, n°3.
- CROZIER M., FRIEDBERG E., *L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.
- CROZIER M., THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue française de sociologie*, 1975, Vol. 16, n°1, , pp. 3-32.
- CROZIER M., *Etat modeste, Etat moderne, stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1997, 314 p.
- DEBARDIEUX B., VANIER M. (dir.), *Ces territorialités qui se dessinent*, Ed. de l'Aube, 2002, 267 p.
- DEBARDIEUX B., LARDON S. (dir.), *Les figures du projet territorial*, Ed. de L'Aube, 2003, 269 p.
- DEMEESTERE R., LALU C., *Planifier ou contrôler ? La pratique de la planification dans les villes*, Cergy-Pontoise, CERESSEC, 1983, 211 p.
- DEMEESTERE R., PADIOLEAU J.-G., *Politiques de développement : démarches stratégiques des villes*, Paris, Plan Urbain, 1989, 131 p.
- DENEUX J.-F., « Les SDAU, les POS et la question du pouvoir », *Villes en parallèles*, Université Paris X, janvier 1981, n°4, pp. 97-101.
- DENTE B (ed.), *Environmental Policy in search of news instruments*, Kluwer, Dordrecht/Londres, 1995, 233 p.
- DERYCKE P.-H., *Economie et planification urbaine*, Volume 1. : « L'espace urbain », Paris, PUF, 1979, 412 p. ; Volume 2 « Théorie et modèles », Paris, PUF, 1982, 406 p.
- DGRST-DAFU, *Réflexions et Questions. Les aménageurs s'adressent aux chercheurs, Programme pour le Ville Plan de la recherche urbaine*, Paris, 1977.
- DI MEO G., *L'Homme, la Société, l'Espace*, Paris, Anthropos, 1991, 319 p.
- DI MEO G., « Les nouvelles contradictions du territoire », *Revue de Géographie de Lyon*, 1995, Vol. 70, n°2, pp. 169-175.
- DI MEO G., *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université, 1998, pp. 273-280.
- DOUILLET A.-C., FAURE A., *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 300 p.
- DREYFUS J., *L'urbanisme comme idéologie de la rationalité : le refus de l'ordre de la différence*, Paris, CREDOC, 1974, 2 vol. 629 p.

- DUHARCOURT P. *et alii*, *Développement du capitalisme, politique urbaine et habitat ouvrier : l'exemple de l'agglomération de Reims, de la première moitié du 19<sup>ème</sup> siècle à nos jours*, Reims, UER de Droit et de Sciences Economiques, 1977, 358 p.
- DUMOULIN L., La BRANCHE S., ROBERT C., WARIN P. (ed.), *Le recours aux experts*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005,
- DURAN P., THOENIG J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, août 1996, vol. 46, n°4, pp. 580-622.
- DURAND C., HAUMONT B., DAUMIER, *Prospective, planification, programmation, pratiques idéologiques et pratiques scientifiques*, Montrouge, Prospective et aménagement, 1976, 197 p.
- FALUDI A., *Critical Rationalism and Planning Methodology*, Londres, Pion Limited, 1986
- FALUDI A., VALK A. van der, *Rule and order : Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1994, 313 p.
- FALUDI A., « Framing with images », *Environment and Planning B*, 1996, Vol. 23, pp. 93-108.
- FALUDI A., « Patterns with images », *Journal of Planning Education and Research*, 1999, Vol. 18, pp. 333-444.
- FALUDI A. (éd.), « Regulatory competition and co-opération in European spatial planning », *Built Environment*, 2001, Vol. 27, n°4, 320 p.
- FALUDI A. (éd.), *European spatial planning*, Cambridge, MA : Lincoln Institute of and Policy, 2002, 235 p.
- FALUDI A., « The European spatial development perspective and North-West Europe : application and the future », *European Planning Studies*, April 2004, Vol. 12, n°3, pp. 391-408.
- FAURE A., CIAVATTI M., *Regards sur l'élaboration du Schéma Directeur de la région grenobloise, 1999-2000*, rapport d'accompagnement évaluatif, INUDEL, 2000, 24 p.
- FAURE A., « Décentralisation et Europe. Les sentiers de dépendance du développement local », *Forum des Territoires, PQA*, Coll. Horizons Aquitaines, 2006, pp. 165-173.
- FOUCAULT M., *Les Mots et les choses; une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 1966, 400 p.
- FOURNIAU J.-M., « Figures de la concertation « à la française » », in GARIEPY M., MARIE M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 371-401.
- FOURQUET F., HENION C., MAURY H., MOZERE L., MURART L., QUERRIEN A., *Généalogie des équipements collectifs – Première synthèse -*, CERFI, copedith, 1973, 147 p.
- FOURQUET F., « Les équipements collectifs du I<sup>er</sup> au VI<sup>e</sup> Plan », in *Actes du colloque de Dieppe*, « Politiques urbaines et planification des villes », Copedith, 1974, pp. 661-683.
- FREBAULT J., LEMOSQUET J.-C. (dir.), *Le renouveau de la planification urbaine et*

- territoriale*, Paris, DAU, 1993, 56 p.
- FREBAULT J. (dir.), *La maîtrise d'ouvrage urbaine*, Ed. du Moniteur, Coll. Ville-Aménagement, juin 2006, 148 p.
- FRIEDBERG E., *L'Etat et l'industrie en France*, Rapport d'enquête ronéotypé, Paris, CSO-CORDES, 1976.
- FRIEDBERG E., *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil, 1993, 232 p.
- FRIEND J.-K., JESSOP W.-N., *Local government and strategic choice : an operational research approach to the processes of public planning*, London, Tavistock Publications, 1969, 296 p.
- FRIEND J.-K., « Operational choices and strategic spatial planning », in SALET W., FALUDI A. (éd.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000, pp. 191-203.
- FRIEND J.-K., *Planning under pressure : the strategic choice approach*, Oxford, Pergamon Press, 387 p. Voir le Symposium organisé par S. Mandelbaum dans la revue *Planning Theory* (Vol. 3, n°3, novembre 2004, pp. 191-203).
- GARRAUD P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année Sociologique*, 1990, n°40, pp. 17-41.
- GAUDIN J.-P., BARRAQUE B., *Un bilan des recherches sur la planification urbaine*, MRU-Ministère de l'environnement et du cadre de vie, mai 1980, 49 p.
- GAUDIN J.-P., BARRAQUE B., *Attentes administratives et développement de la recherche contractuelle, rapport pour la DGRST*, 1980.
- GAUDIN J.-P., *L'avenir en plan. Technique et politique dans la prévision urbaine, 1900-1930*, éd. Champ Vallon, 1985.
- GAUDIN J.-P., « Le zoning ou la nuit transfigurée », *Culture Technique*, n°Hors-Série, « L'usine et la ville – 150 ans d'urbanisme 1836-1986 », 1986, pp. 57-64.
- GAUDIN J.-P., *Technopolis ; crises urbaines et innovations municipales*, Paris, PUF, 1989, 168 p.
- GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, 1993, 127 p.
- GAUDIN J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue Française de Science Politique*, 1995, n°45, pp. 31-56.
- GAUDIN J.-P., « Mobilisation de la recherche et politiques urbaines », in *Politiques et management public*, XXIII-3, 1995.
- GAUDIN J.-P. (éd.), *La négociation des politiques contractuelles*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1996, 227 p.
- GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997, 127 p.
- GAUDIN J.-P., *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 233 p.
- GAUDIN J.-P., *L'action publique : sociologie et politique*, Paris, Presses de Science Po, Dalloz, 2004, 243 p.

- GENESTIER P., « Recherche urbaine, aménagement, urbanisme : entre doctrines et apories », *Sociologie du travail*, n°3, 1990.
- GENESTIER P. (dir.), *Vers un nouvel urbanisme : faire la ville, comment ? Pour qui ?*, Paris, La documentation Française, 1996, 275 p.
- GENESTIER P., « Des projets en paroles et en images. La rhétorique du projet face à la crise du vouloir-politique », *Espaces et Sociétés*, 2001, n°105-106.
- GEOFFROY C, HUNTZINGER H., « Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme sont-ils condamnés ? », *Le Moniteur*, février 1982, n°5, pp. 27-28.
- GEORGE P., *La géographie active*, Paris, PUF, 1964, p. 278.
- GIDDENS A., *The Constitution of Society*, London : Policy Press, 402 p. (Trad. Française par M. AUDET, *La constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, 474 p.)
- GIDDENS A., *Les conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994 (*The consequences of modernity*, Polity Press, 1990), 192 p.
- GIRIN J., « L'analyse empirique des situations de gestion : éléments de théorie et de méthode », in MARTINET A.-C. (ed.), *Epistémologies et Sciences de Gestion*, Paris, Economica, 1990.
- GODARD F., CASTELLS M., DELAYRE H., DESSANE C., O'CALLAGHAN C., *La rénovation urbaine à Paris : structure urbaine et logique de classe*, 3 vol., Paris, éd. Mouton / La Haye, 1971.
- GODARD F., « Intervention de l'Etat et stratégie des grandes entreprises », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 141-156.
- GODARD F (coord.), *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir*, Paris, Descartes et Cie, 1997, 285 p.
- GREFFE X., *Territoires en France : les enjeux économiques de la décentralisation*, Paris, ed. Economica, 1984, 304 p.
- GREFFE X., *La décentralisation*, Paris, La Découverte, 2005, 122 p.
- GREMION P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976, 477 p.
- GUALINI E., *Planning and the intelligence of institutions : interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institutional building*, Aldershot, Ashgate, 2001, 338 p.
- GUALINI E., « The Milan urban region and local cooperation : framing local governance by innovating policies », in HENDRIKS F., STIPDONK V.-P. van, TOPS P.-W. (éd.), *Urban regional governance in the European Union*, The Hague, Elsevier Overheid, 2005, pp 143-161.
- GUMUCHIAN H., *Représentations et aménagement du territoire*, Paris, Anthropos, 1991, 145 p.
- HABERMAS J., *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, trad. Franc. J. Coste, Paris, Payot, 1978.
- HAJER M., WANEGAAR H. (éd.), *Deliberative policy analysis : understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003,

307 p.

- HAYOT A., SAUVAGE A., *Le projet urbain. Enjeux, expérimentation et professions*, Paris, Ed. La Villette, 2000, pp. 217-223.
- HEALEY P., McDOUGALL G., THOMAS M.-J. (éd.), *Planning theory : prospects for the 80s*, Oxford, Pergamon Press, 1982, 321 p.
- HEALEY P., McDOUGALL G., THOMAS M.-J., « Theoretical debates in planning : towards a coherent dialogue », in HEALEY P., McDOUGALL G., THOMAS M.-J. (éd.), *Planning theory : prospects for the 80s*, Oxford, Pergamon Press, 1982.
- HEALEY P., et alli (éd.), *Managing cities : the new urban context*, Chichester, John Wiley, 1995, 322 p.
- HEALEY P., « The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy », *Environment and Planning B*, 1996, Vol. 23, pp. 217-234.
- HEALEY P., KHAKEE A., MOTTE A., NEEDHAM B. (éd.), *Making strategic plans : innovations in spatial plan making in Europe*, Londres, University College Press Limited, 1997, 307 p.
- HEALEY P., *Collaborative planning : shaping places in fragmented societies*, Basingstoke, Macmillan, 1997, 338 p.
- HEALEY P., « Collaborative planning in a stakeholder society », *Town Planning Review*, 1998, Vol. 69, n°1, pp. 1-21.
- HEALEY P., « The place of « Europe » in contemporary spatial strategy-making », *European Urban and Regional Studies*, 1998, Vol. 5, n°2, pp. 139-153.
- HEALEY P., « Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning », *Environment and Planning A*, 1998, Vol. 30, pp. 1531-1546.
- HEALEY P., « Sites, jobs and portfolios : economic development discourses in the planning system », *Urban Studies*, 1999, Vol. 56, n°1, pp. 27-42.
- HEALEY P., « Institutional analysis, communicative planning and shaping places », *Journal of Planning Education and Research*, 1999, Vol. 19, n°2, pp. 111-121.
- HEALEY P., GRAHAMS S., « Relational concepts of space and place : issues for planning theory and practice », *European Planning Studies*, octobre 1999, Vol. 7, n°5, pp. 623-646.
- HEALEY P., « Planning in relational space and time : responding to new urban realities », in BRIDGE G., WATSON S. (éd.), *A companion to the city*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 517-530.
- HEALEY P., « Network complexity and the imaginative power of strategic spatial planning », *Paper for ACSP/AESOP Congress*, Leuven, Juillet 2003.
- HEALEY P., MAGALHAES C. DE, MADANIPOUR A., PENDLEBURY J., « Place, identity and local politics : analysing partnership initiatives », HAJER M., WANEGAAR H. (éd.), *Deliberative policy analysis : understanding governance in the network society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 60-87.
- HEALEY P., « The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe », *International Journal of Urban and Regional Studies*, 2004, Vol. 28, n°1, pp. 45-67.

- HEALEY P., « Experiences in city region spatial planning in Europe », *Paper for ACSP/AESOP Congress*, Portland, octobre 2004.
- HEALEY P., « The new institutionalism and the transformative goals of planning », in VERMA N. (éd.), *Planning and institutions*, New Brunswick, CUPR Press, 2004.
- HEALEY P., *Urban complexity and Spatial Strategies : Towards a relational planning for our times*, London, Routledge, 2006.
- HUET A., « Rennes : quête identitaire, redéfinition de la cité et recherche d'un nouvel ordre social », in MOTTE A. (dir.), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Aix-en-Provence, éd. Juris-Service, 1995, pp. 183-206.
- INGALLINA P., *Le projet urbain*, Paris, PUF, coll. Que Sais-je ?, 2003, 127 p.
- INNES J., « Planning theory's emerging paradigm : communicative action and interactive practice », *Journal of Planning Education and Research*, 1995, Vol. 14, n°3, pp. 183-190.
- JEGOUZO H, MESNARD Y, *La portée sociale du contentieux de l'urbanisme. Le rôle du juge et ses limites*, Faculté de droit de Nantes, 1975, 172 p.
- JOBERT B., MULLER P., *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987, 242 p.
- JOBERT B. (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, 328 p.
- JOUBERT M., MURARD N., OGIEN A., « La production de l'assentiment dans les politiques publiques », *Techniques, Territoires et Sociétés*, juillet 1993, n°24-25.
- JOUVE B., LEFEVRE C., *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999, 305 p.
- JOUVE B., AMPE F., « La gouvernance dans tous ses états », *Territoire 2020*, Paris, La Documentation Française, DATAR, 2001, pp. 107-120.
- KHAKKEE, « The communicative turn in planning and evaluation » in LICHFIELD N. et al. (éd.), *Evaluation in Planning : facing the challenge of complexity*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998, pp. 97-111.
- Knoepfel P., Larrue C., Varone F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing et Lichtenhahn, Genève-Bâle-Munich, 2001, 396 p.
- KUNZMANN K.-R., « L'aménagement du territoire en Allemagne : une discipline sans utopie ? », *Territoire 2020*, décembre 2001, n°4, pp. 101-115.
- LACAZE J.-P., *Introduction à la planification urbaine. Imprécis d'urbanisme à la française*, Paris, ed. du Moniteur, 1979, 302 p.
- LACAZE J.-P., « La planification stratégique des territoires », *Futuribles*, mars 2004, n°295, pp. 25-41.
- LASSALE P., *Quelques aspects de la place des SDAU dans la planification*, Paris, STU, 1982, 68 p.
- LASSAVE P., *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 1997, 398 p.
- LAUTIER F., « La sociologie urbaine », *La sociologie en France*, Paris, La Découverte,



---

1983.

- LAUTMAN J., THOENIG J.-C., *La planification et les voies du changement dans les administrations publiques françaises*, Paris, 1966.
- LAVERGNE F. de, GAULT M., *Nouvelle planification urbaine et projets de ville*, Paris, FRERE Consultants, 1993, 46 p.
- LECA J., *Traité de Science Politique 4 Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985, Tome 4, pp. 261-299.
- LECA J., « Sur la gouvernabilité », in LECA J., PAPINI R. (dir.), *Les démocraties sont-elles gouvernables ?*, Paris, Economica, 1995.
- LEFEVRE C., « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et management public*, Vol. 16, n°2, 1998, pp. 35-60.
- LEFEVRE C., JOUVE B., *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2003, 203 p.
- LE GALES P., *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993, 319 p.
- LE GALES P., « Régulation, gouvernance et territoire », *Communication au Cinquième Congrès de l'Association Française de Science Politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 23-26 avril 1997.
- LE GALES P., « Regulations and governance in European cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1998, vol. 22, n°3, pp. 482-506.
- LE GALES P., *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.
- LE GALES P., « Gouvernement et gouvernance des territoires », *Problèmes Politiques et Sociaux*, n°922, mars 2006, 119 p.
- LEVY J., *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin, 1999, 399 p.
- LIGGET H., PERRY D., *Spatial practices : critical explorations in social/spatial theory*, Londres, Sage, 1995, 293 p.
- LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région parisienne, 1945-1972*, Paris, Copedith, Centre d'Etude des Mouvements Sociaux, 1973, 373 p.
- LOJKINE J., *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972*, Paris, Copedith, Centre d'Etude des Mouvements sociaux, 1974, 373 p.
- LOJKINE J., *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF, 1977, 363 p.
- LORRAIN D., « Le modèle français de services urbains », in *Economie et Humanisme*, mars-avril 1990, n°305, pp. 39-58.
- LORRAIN D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 1991, Vol. 21, n°4, pp. 461-483.
- LORRAIN D., « La production urbaine après la décentralisation », in *Rencontres de la DRAST (Acteurs publics et acteurs privés dans l'aménagement : bilan et prospective)* 25 juin 1993, Ministère de l'Equipeement.
- LORRAIN D., « Après la décentralisation. L'action publique flexible », *Sociologie du travail*, 1993, Vol. 23, n°3, pp. 285-307.

- LORRAIN D., « Administrer, gouverner, réguler », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, décembre 1998, n°80-81, pp. 85-92.
- LUGASSY F., DARD F., PALMADE J., *L'Impossible participation*, Paris, CRU, 1977, 153 p.
- LUSSAULT M., *Tours : images de la ville et politique urbaine*, Tours, Publication de la Maison des sciences de la ville, 1993.
- LUSSAULT M., « L'espace pris aux mots », in LEVY J. (dir.), *Nouvelles géographies. Le Débat*, n°92, Paris, Gallimard, nov.-déc. 1996, pp. 99-110.
- LUSSAULT M., « La politique territoriale (trans)-figurée », in *Penser/figurer, Espaces Temps*, Paris, 1996, n°62, pp. 92-103.
- LUSSAULT M., « Un monde parfait : des dimensions utopiques du projet urbanistique contemporain », in EVENO E. (dir.), *Utopies urbaines*, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, Collection Villes et Territoires, n°11, 1998, pp. 151-178.
- LUSSAULT M., « Images (de la ville) et politique (urbaine) », *Revue de Géographie de Lyon*, vol. 73/1, 1998, pp. 45-53.
- LYOTARD J.-F., *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*, Paris, Les éditions de minuit, 1979, 109 p.
- MABILEAU A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1991, 159 p.
- MABILEAU A. (dir.), *A la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993, 231 p.
- MANADIPOUR A., HULL A., HEALEY P. (éd.), *The governance of place : space and planning processes*, Aldershot, Ashgate, 2001, 316 p.
- MANDELBAUM S.-J., MAZZA L., BURCHELL R.-W. (éd.), *Explorations in planning theory*, New Brunswick, NJ, Center for Urban Policy Research, 1996, 543 p.
- MARIE M., VIARD J., *La campagne inventée - ou ce qu'il advient des rapports entre les paysans, leurs communautés et l'environnement urbain dans quatre villages d'un pays de moyenne Provence*, La Paradou, éd. Actes-Sud, 1977, 239 p.
- MARIN L., *Des pouvoirs de l'image. Gloses*, Paris, Seuil, 1993, 265 p.
- MASBOUNGI A. (dir.), *Projet urbain : de l'intention à la réalisation. Repères méthodologiques*, Paris, MELT, 1993.
- MAYET M., « Intervention introductive », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 13-16.
- MENY Y., THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. Thémis Science politique, 1989, 391 p.
- MERLIN P., CHOAY F. (dir.), *Dictionnaire de l'aménagement et de l'urbanisme*, Paris, PUF, 2000 (3<sup>ème</sup> éd.), p. 622 (définition de la *planification urbaine*) et p. 276 (définition des *documents d'urbanisme*).
- MESNARD A.-H., *La planification urbaine*, Paris, PUF, 1972, 95 p.
- MESNARD A.-H., « Le rôle du juge et spécialement du juge administratif en urbanisme », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 397-458.
- MICOUD A., « La production des lieux symboliques », *Techniques, Territoires et Sociétés*, février 1991, n°14, pp. 5-12.

- MICOUD A., « Les lieux exemplaires, des lieux pour faire croire à de nouveaux espaces », *Techniques, Territoires et Sociétés*, février 1991, n°14, pp. 43-52.
- MICOUD A., PERONI M. (coord.), *Ce qui nous relie*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000, 373 p.
- Ministère de l'Équipement, DAU, *Le renouveau de la planification urbaine*, Téléx DAU – hors série, 1989.
- Ministère de l'Équipement, DAU, *Le renouveau de la planification urbaine et territoriale*, Paris, Ministère de l'Équipement, 1993, 56 p.
- MOTTE A., « The challenges of European integration for urban planning : the French case », *Town and Country Summer School 1991 Reports of Proceedings*, 1991, pp. 16-18.
- MOTTE A., « Innovation in development plan-making in France 1967-1993 », in HEALEY P. (éd.), *Trends in development plan-making in European planning systems*, Working paper n°42, CREUE, Department of Town and Country Planning, University of Newcastle, 1994, pp. 90-104.
- MOTTE A. (dir), *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées (1981-1993)*, Aix-en-Provence, éd. Juris-Service, 1995, 265 p.
- MOTTE A., *La résurgence des schémas d'aménagement urbain (1988-1994)*, Aix-en-Provence, IAR, CIRTA, 1996, 100 p.
- MOTTE A., « Building strategic urban planning in France : the Lyon urban area 1981-93 experiments », in HEALEY P., KHAKEE A., MOTTE A., NEEDHAM B. (éd.), *Making strategic plans : innovations in spatial plan making in Europe*, Londres, University College Press Limited, 1997, pp. 59-76.
- MOTTE A., « The institutional relations of plan-making », in HEALEY P., KHAKEE A., MOTTE A., NEEDHAM B. (éd.), *Making strategic plans : innovations in spatial plan making in Europe*, Londres, University College Press Limited, 1997, pp. 231-254.
- MOTTE A., HEALEY P., KHAKEE A., NEEDHAM B., « European developments in strategic spatial planning », *European Planning Studies*, 1999, Vol. 7, n°3, pp. 339-355.
- MOTTE A., *La notion de Planification Stratégique Spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, Recherche pour le Ministère de l'Équipement (PUCA), juillet 2004, 73 p.
- MOTTE A., "The European spatial development perspective and British and French spatial planning", in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007.
- MULLER P., « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, avril 1992, Vol. 42, n°2, pp. 275-297.
- MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 153 p.
- MULLER P., *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2000 (4<sup>ème</sup> éd.), 127 p.

- MURDOCH J., ABRAMS S., *Rationalities of planning*, Aldershot, Ashgate, 2002, 163 p.
- MUSTERD S., SALET W., « The emergence of the regional city : spatial configuration and institutional dynamics », in MUSTERD S., SALET W. (éd.), *Amsterdam human capital*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2003.
- NEEDHAM B., « Making strategic spatial plans : a situational methodology », in SALET W., FALUDI A (éd.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000, pp. 79-90.
- NEGRIER E., *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 272 p.
- NEMERY J.-C., WACHTER S. (dir.), *Gouverner les territoires*, La Tour d'Aigues, DATAR, ed. de L'Aube, 1994, 206 p.
- NEWMAN P., THORNLEY A., *Urban planning in Europe : international competition, national systems and planning projects*, Londres, Routledge, 1996, 291 p.
- NEWMAN P., THORNLEY A., « The fragmentation of London planning », in NEWMAN P., THORNLEY A., *Urban planning in Europe : international competition, national systems and planning projects*, Londres, Routledge, 1996, pp. 145-153.
- NEWMAN P., THORNLEY A., *Planning world cities : globalization and urban politics*, Basingstoke, Palgrave Macmilan, 2005, 308 p.
- NEWMAN P., THORNLEY A., « London : from fragmentation to world city promotion », in NEWMAN P., THORNLEY A., *Planning world cities : globalization and urban politics*, Basingstoke, Palgrave Macmilan, 2005, pp. 134-160.
- NEWMAN P., THORNLEY A., « Europe's world city contenders : Paris, Berlin, Frankfurt and Barcelona », in NEWMAN P., THORNLEY A., *Planning world cities : globalization and urban politics*, Basingstoke, Palgrave Macmilan, 2005, pp. 180-182.
- NORTH D.-C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge et New-York, Cambridge University Press, 1990.
- NOVARINA G., *De l'urbain à la ville, les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1960-1965)*, Grenoble, Centre de recherche sur les mutations territoriales et la politique des villes, 1993, 212 p.
- NOVARINA G., « Les réseaux de politique urbaine. Concurrences et coopérations entre acteurs », in GODARD F. (dir.), *Le gouvernement des villes ; territoire et pouvoir*, Paris, Descartes & C<sup>le</sup>, 1997, pp. 213-254.
- NOVARINA G., « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, décembre 1998, n°80-81, pp. 173-179.
- NOVARINA G. (dir.), *Plan et Projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Economica, 2003, 233 p.
- PADIOLEAU J.-G., *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, 222 p.
- PADIOLEAU J.-G., *L'Ordre social : principes d'analyse sociologique*, Paris, L'Harmattan, 1986, 222 p.
- PADIOLEAU J.-G., DEMESTEERE R., « Les démarches stratégiques de planification des villes. Origines, exemples et questions », *Les Annales de la Recherche Urbaine*,

- 
- « La planification urbaine et ses doubles », juillet 1991, n°51, pp. 7-20.
- PADIOLEAU J.-G., « L'action publique, du substantialisme au pragmatisme », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n°22-23, juin 1993, pp. 89-95.
- PADIOLEAU J.-G., « L'aménagement du territoire et le design institutionnel », in NEMERY J.-C., WACHTER S. (dir.), *Gouverner les territoires*, L'Aube-DATAR, 1994.
- PADIOLEAU J.-G., « Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle », in WACHTER S. (et alii), *Repenser le territoire, Un dictionnaire critique*, L'Aube-DATAR, 2000, pp. 113-138.
- PALLAGST K., « The political organisation of spatial planning : transnational spatial planning », *ACSP/AESOP Congress*, Leuven, 2003.
- PERROUD L., FEDORENKO N., *Développement économique et planification à long terme*, Paris, éd. du Progrès, 1974, 368 p.
- PICON A., « Temps des professions et temps des projets », in OBADIA A. (coord.), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, Paris, éd. de l'Aube, 1997, pp 409-422.
- PINSON G., « Echelles fonctionnelles et politiques. Projets urbains et construction des agglomérations », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°82, mars 1999, pp. 130-139.
- PINSON G., « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in FONTAINE J., HASSENTEUFEL P. (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 233-250.
- PINSON G., « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science-Po, 2004, pp. 199-233.
- Plan Urbain, *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Paris, Ministère de l'Équipement, 1997, 262 p.
- POCHE B., ROUSIER N., *La grande région urbaine, un enjeu de la politique d'aménagement ou l'espace économique introuvable. L'expérience de la région urbaine de Lyon (1973-1980)*, Grenoble, Institut d'Urbanisme de Grenoble, 1981, 190 p.
- POLLAK M., « La planification des sciences sociales », In *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1976, n°2-3.
- POMIAN K., *L'ordre du temps*, Paris, Gallimard, 1984, 365 p.
- PRETECEILLE E., « Eléments pour une analyse de la planification urbaine », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 559-577.
- PRETECEILLE E., *Besoins sociaux et équipements collectifs*, Paris, CSU, 1974, pp. 11-69.
- PRETECEILLE E., *L'appareil juridique de la planification urbaine, les plans d'urbanisme de 1958 à 1970*, Paris, Copedith, 1974, 110 p.
- PROST R., *Projets architecturaux et urbains : mutation des savoirs dans la phase*

- amont, Paris, PUCA, 2003.
- PRUD'HOMME R., *L'articulation des planifications nationales, régionales, locales*, Paris, Béthure, 1972, 36 p.
- PRUD'HOMME R., DAVEZIES L., *L'élaboration du schéma directeur de la région lyonnaise, le contenu du schéma directeur. Les acteurs du schéma directeur*, Agence d'urbanisme de Lyon, 1989.
- QUERMONNE J.-L., « Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie », in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de Science Politique (tome 4), Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985, pp 61-88.
- RAFFESTIN C., TURCO A., « Espace et pouvoir », in BAILLY A. et *alii.*, *Les concepts de la géographie humaine*, Paris, Masson, 1984, 204 p.
- RAFFESTIN C., « Ecogenèse territoriale et territorialité », in AURIAC F., BRUNET R. (dir.), *Espaces, Jeux et Enjeux*, Paris, Fayard, 1986, pp. 175-185.
- RENDU P., PRETECEILLE E., *Planification urbaine et innovation : compte-rendu d'une recherche méthodologique*, Paris, CSU, 1972, 97 p.
- ROUSSELOT M., « Intervention introductive », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 8-12.
- SALET W., FALUDI A. (éd.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000, 300 p.
- SALET W., FALUDI A., « Three approaches to strategic spatial planning », in SALET W., FALUDI A. (éd.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000.
- SALET W., « Evolving institutions : an international exploration into planning and law », *Journal of Planning Education and Research*, septembre 2002, Vol. 22, n°1, pp 26-35.
- SALET W., BERTOLINI L., « Planning concept for cities in transition : regionalisation of urbanity in the Amsterdam structure plan », *Planning Theory and Practice*, juin 2003, Vol. 4, n°2, pp. 131-146.
- SALET W., THORNLEY A., KREUKELS A. (éd.), *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case studies of European city-regions*, Londres, Spon Press, 2003, 424 p.
- SALOMON L., *Beyond Privatization : The Tools of Government Action*, Washington, The Urban Institute Press, 1981, 267 p.
- SAUVEZ M., « Evolution de la planification spatiale en Ile-de-France », *Villes en parallèle*, déc. 2000, n°30-31, pp. 217-227.
- SCHERRER F., « L'Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne. De la planification à l'urbanisme opérationnel », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°51, 1991, pp. 71-81.
- SCHERRER F., « Temps décalés. Longue durée. Le prisme des infrastructures », in OBADIA A. (Coord.), *Entreprendre la ville : nouvelles temporalités, nouveaux services*, éd. de L'Aube, 1997, pp. 423-429.
- SCHERRER F., « Figures et avatars de la justification territoriale des infrastructures urbaines », in GARIEPY M., MARIE M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris,

- L'Harmattan, 1997, pp. 345-362.
- SCHERRER F., « Découper pour l'action : naissance et évolution des découpages liés à l'aménagement urbain », in *INSEE*, coll. Méthodes, n°76-77-78, 1998, pp. 35-43.
- SCHERRER F., « Désynchroniser, re-synchroniser l'action collective urbaine. Entre temps diégétique et temps incrémental : l'action collective urbaine dans la longue durée », in *Rencontres de Gadagne*, « Les rythmes urbains », Musée Gadagne, 2004, pp. 39-49.
- SFEZ L., *Critique de la décision*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1992 (4<sup>ème</sup> ed), 571 p.
- SFEZ L., *La décision*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1984, réédition 2004, 127 p.
- SIMON H.-A., *Models of Man : Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957.
- SIMON H.-A., *The Sciences of the Artificial*, Cambridge MA, The MIT Press. Trad. Fr. *Les Sciences de l'artificiel*, Paris, Gallimard-Folio, 2004 (1<sup>ère</sup> ed. 1969), pp. 201-207.
- STEIN S.-M., HARPER T.-L., « Power, trust and planning », *Journal of Planning Education and Research*, décembre 2003, Vol. 23, n°2, pp. 125-139.
- STONE C.-N., « Urban regimes and the capacity to govern. A political economy approach », *Journal of Urban Affairs*, volume 15, n°1, 1993, pp. 1-28.
- TEWDWR-JONES M., *The planning polity : planning, government and the policy process*, Londres, Routledge, 2002, 330 p.
- TEWDWR-JONES M., « Spatial planning : principles, practice and culture », *Journal of Planning and Environment Law*, Vol. 57, n°4, 2004.
- THOENIG J.-C., DANSEREAU F., *La société locale face à une institution nouvelle d'aménagement du territoire. Le cas de la métropole d'équilibre lorraine*, Paris, Copedith, Groupe de sociologie des organisations, 1968, 79 p. + annexes.
- THOENIG J.-C., FRIEDBERG E., « Politiques urbaines et stratégies corporatives », *Sociologie du travail*, n°4, 1969.
- THOENIG J.-C., *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, Paris, éd. d'Organisation, 1973, 279 p.
- THOENIG J.-C., « De l'incertitude en gestion territoriale », *Politiques et Management public*, vol. 13, n°3, septembre 1995.
- THORNLEY A., « Strategic planning in the face of urban competition », in SALET W., FALUDI A. (éd.), *The revival of strategic spatial planning*, Amsterdam, Royal Netherlands Academy of Arts and Science, 2000, pp. 39-51.
- TOMAS F., « Du projet urbain au projet de ville », *Annales de la recherche urbaine*, Paris, 1995, n°68-69, p. 140.
- TOPALOV C., « La politique foncière est-elle monopoliste ? », *La Nouvelle Critique*, n°78b, 1974.
- TOPALOV C., « Position du problème foncier », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 247-258.
- TOPALOV C., *Expropriation et Prémption publique en France. Documents pour l'étude comparative des politiques foncières urbaines, 1950-1973*, Paris, Éd. du CSU, 1974.
- TOPALOV C., *Naissance de l'urbanisme moderne et réforme de l'habitat populaire aux*

- Etats-Unis, 1900-1940*, CSU, rapport de recherche au Plan Urbain, février 1988, 305 p.
- TOPALOV C., « A history of Urban Research : The French Experience since 1965 », *International Journal of Urban and Regional Research*, 1989, Vol. 13, n°4.
- TOURAINÉ A., *Le retour de l'acteur : essai de sociologie*, Paris, Fayard, 1984, 349 p.
- Urbanisme, *Schéma Directeur de la Région Ile-de-France. Défis, planification, identité*, Hors-série, n°29, novembre-décembre 2006
- VANIER M., « La petite fabrique de territoires, en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », Lyon, *R.G.L.*, 1995, vol. 70, n°2, pp. 93-103.
- VANIER M., *De l'industrie au territoire*, Université Lumière Lyon 2, Habilitation à Diriger des Recherches, 1997, 226 p.
- VANIER M., DEBARDIEUX B., FOURNY M.-C., « La prospective est représentation », *Territoire 2020*, DATAR, n°3, juin 2001, pp. 27-43.
- VELTZ P., « Rapport sur le texte de C. MINGASSON », in Colloque de Dieppe, *Politiques urbaines et planification des villes*, Paris, Copedith, 1974, pp. 531-557.
- VELTZ P., *Les POS : 1. Le droit et les logiques nationales*, Paris, Copedith, 1975, 214 p.
- VELTZ P., *La politique urbaine à Dunkerque, 1970 à 1977*, Paris, Beture, 1977, 239 p.
- VELTZ P., *Histoire d'une réforme ambiguë. Les plans d'occupation des Sols*, Paris, CRU, 1979, 214 p.
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996, 262 p.
- VELTZ P., « Temporalités et représentations de l'efficacité : la ville, les territoires, l'entreprise », in GARIEPY M., MARIE M., *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 181-191.
- VERHAGE R., BAKER M., BOINO P., "Strategic Spatial Planning at the metropolitan level ; the cases of Manchester and Lyon", in BOOTH P., BREUILLARD M., FRASER C., PARIS D., *Spatial Planning Systems of Britain and France. A comparative analysis*, Routledge, mars 2007.
- VERPRAET G., *Un projet urbain, les politiques partenariales et les professions de l'urbanisme*, Paris, SMASH, 1993, 108 p.
- VIGAR G., HEALEY P., « Territorial integration and plan-led planning », *Planning Practice and Research*, 1999, Vol. 14, n°2, pp. 153-169.
- WACHTERS. (dir.), *Politiques publiques et territoires*, Paris, L'Harmattan, 1989, 187 p.
- WACHTER S., *Les politiques territoriales en question*, Paris-La Défense, METL, 1997, 42 p.
- WACHTER S. et alii, *Repenser le territoire – Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigues, L'Aube-DATAR / DRAST, 2000, 287 p.
- WORMS J.-P., « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, n°8, 1966, pp. 249-276.
- ZEPF M., « Discours et images dans la conception du projet urbain », in : SODERSTROM O., *Des images pour agir*, Lausanne, ed. Payot, 2000, pp. 91-113.



- 
- ZEPF M., COGATO-LANZA E., GLASSEY O., « Entre savoirs experts et savoirs ordinaires : traduire les pratiques sociales dans le projet urbain », in : HAYOT A., SAUVAGE A., *Le projet urbain. Enjeux, expérimentation et professions*, Paris, Ed. La Villette, 2000, pp. 217-223.
- ZEPF M. (dir.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, Lausanne, 2004, 188 p.
- ZIMMERMANN M., TOUSSAINT J.-Y. (dir.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Liège, P. Mardaga, 1998, 194 p.

## 2. Villes nouvelles – Ville nouvelle de L'Isle d'Abeau

- AHTIK V., *La création des villes nouvelles dans la métropole d'équilibre Lyon – Saint-Étienne – Grenoble*, L'Isle d'Abeau, MEAVN, juillet 1969, 38 p.
- AHTIK V., « La création des villes nouvelles », *Sociologie du Travail*, octobre-décembre 1969, n°4, pp. 380-402.
- ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *L'évolution de la Région parisienne du début des années 1960 à nos jours : le logement*, Paris, IAURIF, 1976, 48 p.
- ALDUY J.-P., DAGNAUD M., *La V<sup>e</sup> République et l'aménagement de la région de Paris*, Paris, IAURIF, Paris, 5 vol., 1977 et 1978, 319 p., 52 p., 447 p., 65 p., 225 p.
- ALDUY J.-P., « L'aménagement de la région de Paris entre 1930 et 1975 : de la planification à la politique urbaine », *Sociologie du travail*, avril-juin 1979, n°2, pp. 167-200.
- ALDUY J.-P., « Les villes nouvelles de la région parisienne. Du projet politique à la réalisation, 1963-1977 », *Les annales de la recherche urbaine*, 1979, n°2, pp. 3-78.
- ALDUY J.-P., « 40 ans de planification en Ile-de-France », *Cahiers de l'IAURIF*, 1983, n°70, pp. 10-91.
- ALLAMAN M., MAROT F., SELLIER D., « L'Isle d'Abeau, 20 ans après », *Diagonal*, mai-juillet 1991, n°89-90, pp. 51-62.
- AMPHOUX N., *La ville nouvelle des Rives de l'Etang-de-Berre. Systèmes et jeux d'acteurs : de la conception du projet à l'achèvement de l'opération*, CETE de Méditerranée, avril 2002, 120 p.
- Les Annales de la recherche urbaine, *Les visages de la ville nouvelle*, octobre 2005, n°98, 208 p.
- BASDEVANT D., CHATIN C., MILLERON P., *Les villes nouvelles en Ile-de-France*, Paris, Hachette, 1979, 263 p.
- BAUDELLE G., *Villeneuve d'Ascq ville nouvelle, un exemple d'urbanisme concerté*, Paris, éd. du Moniteur, 1984, 198 p.
- BAUDELLE G., « Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle pionnière », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 71-74.

- BEDARIDA M., *L'Isle d'Abeau. Territoire entre Rhône et Isère*, Paris, Hartmann Editions, 2002, 125 p.
- BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles d'Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu – Revue de littérature (1965-2000)*, Paris, Acadie, juin 2002, 59 p.
- BEHAR D., ESTEBE P., GONNARD S., *Les villes nouvelles en Ile-de-France - séminaire organisé dans le cadre du programme HEVN -*, ACADIE, août 2003, rapport ronéoté, 104 p.
- BELMESSOUS F., « La fabrication de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : une aventure réaliste ? », in CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 21-43.
- BERNARD H., *Les conditions de la création de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, un exemple de la réalisation sur le terrain d'une décision d'aménagement du territoire prise au niveau national*, Thèse de 3<sup>ème</sup> cycle en Géographie, sous la direction de J. Labasse, Université Lumière Lyon 2, 1977, 182 p.
- BILLIARD I., « Entre les villes nouvelles et la sociologie urbaine, quelles médiations ? », *Séminaire d'Histoire et d'Evaluation des villes nouvelles*, journée d'étude n°2, 6 novembre 2002, 8 p.
- BONNET J., « Chronique Rhône-Alpes : La Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau », *Revue de Géographie de Lyon*, 1975, Vol. 50, n°2, pp 171-176.
- BONNET J., « L'Isle d'Abeau : Un enjeu économique pour Rhône-Alpes », *Revue de Géographie de Lyon*, 1989, Vol. 64, n°1, pp 23-29.
- BOUCLY Y., *L'organisation administrative des villes nouvelles*, Paris, Groupe central des villes nouvelles, DAFU, 1975.
- BRISSY Y., *Les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*, Paris, Berger-Levrault, 1974, 248 p.
- BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P. (dir.), *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°13, série histoire, La Documentation française, 2005, 128 p.
- BUTIKOFER J.-M., « *L'Isle d'Abeau 2015* », *une grande ambition pour une grande agglomération*, Rapport aux Ministres de l'Equipement, des Transports et du Logement, et de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Juin 1998, 69 p. + annexes.
- Cahiers de l'agglomération Nord-Isère Cahier n°0, *Repères géographiques et institutionnels*, EPIDA-SATIN, mai 2002 (mis à jour en octobre 2002), 8 p. Cahier n°1, *Population et habitat*, EPIDA-SATIN, juin 2002, 12 p. Cahier n°2, *Economie, emplois et formations*, EPIDA-SATIN-CCI Nord-Isère, octobre 2002, 20 p. Cahier n°3, *Foncier*, EPIDA-SATIN, juillet 2002, 8 p. Cahier n 4, *Propos d'étape, paroles d'acteurs* (Compte rendu du séminaire du 4 juillet 2002 du SATIN portant sur les éléments de diagnostic du Projet de territoire), EPIDA-SATIN, septembre 2002, 20 p. Cahier n°5, *30 ans de L'Isle d'Abeau : Regards d'experts, Paroles d'élus* (Compte rendu du séminaire du 10 octobre 2002), EPIDA, février 2003, 24 p. Cahier n°6, *Infrastructures, Transports collectifs*, EPIDA-SATIN, avril 2003, 16 p. Cahier n°7, *Commerce, Equipements et Services*, EPIDA-SATIN-CCI Nord-Isère, mai 2003, 20 p.

- Cahier n°8, *Occupation et organisation de l'espace : Ville-nature, Ville-archipel*, EPIDA-SATIN, décembre 2003, 24 p. Cahier n°9, *Vivre de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau, Enquête d'Opinion*, EPIDA-IPSOS, octobre 2004, 16 p. Cahier n°10, *Les outils de la planification*, EPIDA-Conseil de Développement Nord-Isère, mars 2005, 20 p.
- Cahier n°11, *La gestion de l'environnement et la prévention des risques*, EPIDA (en collaboration avec la MISE, DDAF, DDE, DIREN, DRIRE, ONF, Direction des Services Vétérinaires, Institut des Risques Majeurs, SMABB, SAN), décembre 2004, 24 p.
- CAMPAGNAC E, DOURLENS C., *Le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans la planification et l'aménagement urbain ; un exemple : les villes nouvelles en région parisienne*, thèse de 3<sup>ème</sup> cycle sous la direction de L. SFEZ, UER Urbanisation et Aménagement, Université des Sciences Sociales de Grenoble, dactyl., 1975, 363 p.
- CARMONA M., *Le Grand Paris, L'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Bagnaux, Girotypo, 1979, 2 vol. 703 + 339 p.
- CARRIERE J., *Rhône-Alpes ? Une prospective*, Lyon, S.G.A.R., 1988, 72 p.
- Centre de documentation de l'urbanisme, « Villes nouvelles de France, 1968-1998, Bibliographie », *Urbanisme*, supplément de juillet-août 1998, 194 p.
- CERTU, *Vers un nouveau positionnement de l'Etat local ? L'exemple des DTA*, Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs, Lyon, CERTU, 2001, 90 p.
- CERTU, *Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux ?*, Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs, Lyon, CERTU, 2003, 79 p.
- CETE de Lyon, *Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire Urbaine de Lyon. Diagnostic stratégique de l'Espace Interdépartemental autour de Satolas*, Lyon, DRE Rhône-Alpes, mars 2000, 128 p.
- CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, 239 p.
- CHALAS Y., « L'urbanité contemporaine de L'Isle d'Abeau : la question des pratiques d'habiter en ville nouvelle aujourd'hui », in CHALAS Y (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 189-233.
- CHATIN C., *Neuf villes nouvelles, une expérience française d'urbanisme*, Paris, Dunod, 1975, 207 p.
- CHAUDOIR P., OSTROWETSKY S., « L'espace festif et son public. Villes Nouvelles - Villes Moyennes : l'intervention culturelle en espace public », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°70, 1996
- CHOMENTOWSKI V., *Les finances de cinq villes nouvelles : Cergy-Pontoise, Evry, L'Isle d'Abeau, Saint-Quentin-en-Yvelines, Sénart (1973-2003), Synthèse des Monographies*, Paris, Conjuguer, septembre 2005, 144 p.
- CIAVATTI M., POUYET B., VANIER M., *Comment inscrire L'Isle d'Abeau dans la planification métropolitaine et la prospective territoriale régionale ?*, INUDEL, 1998, 30 p. + annexes.
- CIAVATTI M., POUYET B., VANIER M., *Comment inscrire L'Isle d'Abeau dans la*

- planification métropolitaine et la prospective territoriale régionale ?*, Note complémentaire au rapport de septembre 1998, INUDEL, 1999, 11 p. + annexes.
- CIBERT S., *Villes Nouvelles. Intentions-Réalisations, l'exemple de L'Isle d'Abeau*, Unité pédagogique d'architecture de Lyon, TPTC, 1982, 385 p.
- Cités Projets Créations, *Lecture du territoire, identité du territoire. Etudes préalables d'urbanisme pour l'agglomération Nord-Isère*, EPIDA, mai 2000, 25 p.
- CLAUDE V., FREDENUCCI J.-C., *Expériences professionnelles et effets de génération en villes nouvelles (1965-2002)*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2004, 165 p.
- Conseil Général de l'Isère, *Réflexions sur des perspectives de développement du Nord-Isère*, Décision modificative n°2, Octobre 1997, 36 p.
- CROZAT B., DENOYER P., GILBERT F., LACOUR S., RABILLOUD S., *Au milieu pousse la campagne. La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, histoire d'un défi fou*, Lyon, Des tomes d'Histoire - EPIDA, 2004, 112 p.
- CUSSET J.-M., *Production d'espace et formes d'urbanisation. La ville nouvelle, forme spécifique d'urbanisation produite par l'appareil d'Etat : l'exemple de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, Tome 2, décembre 1977.
- DAGNAUD M., « La transformation des institutions de Paris et sa région entre 1958 et 1975 », *Sociologie du travail*, 1979, n°2.
- DAGNAUD M., « Villes nouvelles ; greffe d'une décision administrative sur une société locale », *Les annales de la recherche urbaine*, 1979, n°5, pp. 123-163.
- DAGNAUD M., *L'aménageur et le politique, le cas des villes nouvelles (étude d'un système politique et administratif en prise sur l'aménagement, dans l'histoire des villes nouvelles de la Région parisienne)*, Paris, Fondation des villes, 1979, 254 p.
- DAVEZIES L., *Evolution des fonctions des villes nouvelles depuis 20 ans : accueillir, produire, servir-desservir*, L'ŒIL – IUP-Université Paris 12, 2004, rapport ronéoté, 79 p.
- Direction Régionale de l'Équipement Rhône-Alpes, *Directive Territoriale d'Aménagement de l'Aire Urbaine de Lyon. Rapport des études préalables*, Lyon, Préfecture de Région Rhône-Alpes, 1999.
- DOUILLET A.-C., FAURE A., VANIER M., « L'Isle d'Abeau ou la ville nouvelle malgré tout, quelques réflexions sur le traumatisme territorial en politique », in CHALAS Y. (dir.), *De la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 105-129.
- Ecole d'Architecture de Normandie, SGAR de Haute-Normandie, Groupe d'Études et de Programmation de la DDE de la Seine-Maritime, Plan Urbain, *Territorialisation, surlocalisation et jeux d'acteurs : le cas de l'agglomération rouennaise*, Ministère de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports, novembre 1989, Rapport définitif + 2 vol. annexes (*Aménagement et jeux d'acteurs en Basse Seine : Analyse des jeux croisés entre élus locaux et pouvoir institutionnel central à partir de deux monographies sur l'opération « Saint-Sever » et « Le Vaudreuil ville-nouvelle »*), n. p.
- EFFOSSE S., *Rapport sur la campagne d'archives orales menée auprès des acteurs de la genèse des villes nouvelles françaises*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2002, 160 p.

- 
- EFFOSSE S., *Rapport sur la deuxième campagne d'archives orales menée auprès des acteurs de la genèse des villes nouvelles françaises*, rapport ronéoté, programme HEVN, 2004, 56 p.
- EPIDA, *L'Isle d'Abeau – Rhône-Alpes*, L'Isle d'Abeau : EPIDA - SCANIDA, 1976, 55 p.
- EPIDA, *L'Isle d'Abeau, Ville Nouvelle. Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme*, L'Isle d'Abeau, Rapport de présentation, décembre 1975, approuvé par décret interministériel du 10 mars 1978, 2 vol. 79 p. + annexes 81 p.+ cartes.
- EPIDA, *Vers un nouveau projet de ville*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, Compte-rendu de séminaire, 2 septembre 1997, n.p.
- EPIDA - SAN, *Du projet de ville au plan d'actions pluriannuel. Eléments de contribution pour l'élaboration d'un projet de ville et d'un plan d'actions stratégiques pour la nouvelle agglomération et pour une convention pluriannuelle de développement pour la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, Document de travail, mars 1998, 43 p.
- EPIDA, *Projet de territoire et programme de développement*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, mars 2000, n.p.
- EPIDA, *Orientations pour l'élaboration du projet d'agglomération. Premiers éléments de réflexions préalables, Rapport d'étape*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, octobre 2000, 37 p.
- EPIDA, *Contributions du SATIN à la DTA de l'aire métropolitaine de Lyon, Espace interdépartemental autour de Lyon – Saint Exupéry*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, février 2001, 4 p.
- Espaces et Sociétés, *Les Villes nouvelles, 30 ans après*, n°119, 4, 2004.
- ESTEBE P., *Du laboratoire au club : les villes nouvelles dans le système politique francilien (1970-2000)*, février 2005, rapport ronéoté, 51 p.
- Ethnologie Française, *La mémoire des villes nouvelles*, janvier-mars 2003, Vol. 33, n°1.
- Etudes Normandes, *Val-de-Reuil : jeunesse d'une ville nouvelle*, 2004, n°2, 104 p.
- FAVIER R., « Aux origines de L'Isle d'Abeau », in CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 13-19.
- FOURNY M.-C., « Entre rôle imposé, incertitude et entre-deux : l'évolution de la reconnaissance d'un territoire. Aménagement et identification de L'Isle d'Abeau », in CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005,, pp. 81-104.
- FRERET P., *De la ville nouvelle du Vaudreuil à la commune du Val-de-Reuil. Diagnostic de territoires et stratégies d'acteurs*, CETE Normandie Centre, mars 2002, 160 p.
- GAY F., BUSSI M., « Val-de-Rueil : le jeu des pouvoirs locaux et l'évolution d'une ville nouvelle », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 64-70.
- GLADIEU J.-D., « Saint-Quentin-en-Yvelines : le dur apprentissage de l'intercommunalité », *Ethnologie Française*, n°32, janvier 2003, pp. 59-67.
- GLADIEU J.-D., « Les conséquences de la loi Rocard sur le fonctionnement de l'intercommunalité à Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales*

- (1960-2005), Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 297-316.
- GUELTON S., « Une fiscalité communautaire », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°13, série histoire, La Documentation française, 2005, pp. 102-121.
- INET, *Le devenir de la Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau*, Centre National de la Fonction Publique Territoriale, Avril 1999, 36 p.
- INSEE territoires, *La Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau*, Les dossiers Rhône-Alpes n°122, décembre 1997, 42 p.
- INSEE Rhône-Alpes, *L'Isle d'Abeau et le Nord-Isère, le développement d'un pôle de l'aire métropolitaine*, septembre 2002, dossier n°142, 55 p.
- JANVIER Y., *Nord-Isère : éléments pour une stratégie*, EPIDA, mars 1983, 32 p.
- JANVIER Y., *Etude des structures techniques nécessaires pour le territoire Nord-Isère après la fermeture de l'établissement public. Rapport n°1 – Formulation des enjeux*, EPIDA, mai 2003, 23 p.
- JANVIER Y., *Etude des structures techniques nécessaires pour le territoire Nord-Isère après la fermeture de l'établissement public. Rapport n°2 – Analyse des fonctions techniques*, EPIDA, juin 2003, 17 p.
- JANVIER Y., *Etude des structures techniques nécessaires pour le territoire Nord-Isère après la fermeture de l'établissement public. Rapport n°3 – Principes d'organisation des fonctions techniques*, EPIDA, janvier 2004, 35 p.
- JANVIER Y., *Etude sur les structures techniques pour le territoire Nord-Isère après la fin de l'Opération d'Intérêt National. Synthèse*, EPIDA, février 2005, n. p.
- LALUQUE L., « Vers la fin des villes nouvelles », *AJDA*, 3 mai 2004, pp. 915-923.
- LEBRETON J.-P., BROUANT J.-P., *Villes nouvelles et décentralisation : mise en perspective historique, juridique et financière de l'intercommunalité dans les villes nouvelles*, GRIDAUH, 2004, rapport ronéoté, 2 tomes : 1- rapport de synthèse, 79 p. ; 2- monographies - rapport final, 235 p.
- LEGER J.-M., *Les villes nouvelles d'Île de France. Images sociales et identité*, Paris, IPRAUS, 1997.
- LEVY B., SALLET A., *Du Vaudreuil à Val-de-Reuil : histoire d'une utopie*, SNLD, 2005, 323 p.
- LOJKINE J., MELANDRES M., TOURAINE A., *La création des villes nouvelles*, Paris, Ecole pratique des Hautes Etudes, 1968, 4 Vol. (71 p., 32 p., 44 p., 50 p.).
- LOJKINE J., « Villes nouvelles et capitalisme monopoliste d'Etat », *Economie et Politique*, sd, 1969, pp. 23-54.
- MEAVN, *L'Isle d'Abeau, ville nouvelle. Propositions*, Ministère de l'Équipement et du Logement, avril 1970, 44 p. + cartes.
- MEILLERAND M.-C., *La région lyonnaise, cadre d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire dans les années soixante*, Université Lumière Lyon 2, DEA d'histoire contemporaine, juin 2003, 180 p.
- MEILLERAND M.-C., « Le genèse de l'idée de ville nouvelle dans la région lyonnaise »,

- in VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 113-128.
- MELENDRES-SUBIRATS M., LENTIN F., « La planification urbaine face au marché du logement : Trois projets de villes nouvelles en France », *Sociologie du Travail*, n°4, octobre-décembre 1970, pp. 427-448.
- MERLIN P., *L'aménagement de la région parisienne et les villes nouvelles*, Paris, La Documentation française, 1982, 212 p.
- MERLIN P., *Les villes nouvelles en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1991 (réed.), 127 p.
- MORGES K., *Les villes nouvelles, laboratoires d'intercommunalité ? Le cas de L'Isle d'Abeau*, Institut d'Urbanisme de Lyon-ENTPE, 2003, Travail de fin d'étude, DESS, dactyl., 152 p.
- MURARD L., FOURQUET F., *Naissance des villes nouvelles*, Paris, CERFI, rapport de recherche DGRST, juillet 1976, 290 p.
- NOVARINA G., GALLAND-SEUX M., « Fragments de modernité en Bas-Dauphiné », in CHALAS Y. (dir.), *L'Isle d'Abeau, de la ville nouvelle à la ville contemporaine*, Paris, La Documentation Française, 2005, pp. 45-80.
- OREAM Lyon - Saint-Etienne - Grenoble, *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon - Saint-Etienne - Grenoble*, Paris, La Documentation Française, mars 1971, 239 p.
- OREAM Rhône-Alpes, *La Région Urbaine de Lyon*, Lyon, OREAM Rhône-Alpes, avril 1978, 60 p.
- OSTROWETSKY S., AHTIK V., CASTELLS M., TOURAINE A., *La mobilité des entreprises industrielles en région parisienne*, Paris, IAURIP, 1967, 214 p.
- OSTROWETSKY S., « De l'urbain à l'urbain », *Cahiers internationaux de sociologie*, LII, 1972.
- OSTROWETSKY S., « L'imaginaire planificateur », *Le progrès en question*, Paris, Anthropos, 1978
- OSTROWETSKY S., *L'imaginaire bâtisseur, Les villes nouvelles françaises*, Paris, Librairie des Méridiens, 1983, 345 p.
- OSTROWETSKY S., « Architecture et villes nouvelles : le lieu commun », in VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 63-85.
- PAQUOT E., PAQUOT T., « Les villes nouvelles : une utopie de droite », *Espaces et Sociétés*, décembre 1977, n°22-23, pp. 3-23.
- PISANI E., « Administration de mission, administration de gestion », *Revue française de science politique*, 1956, n°6, pp. 315-331.
- PLANCHET P., « La géographie communautaire », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P. (dir.), *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°13, série histoire, La Documentation française, 2005, pp. 38-52.
- Pouvoirs Locaux, *Villes nouvelles : le tournant du politique*, mars 2004, Vol. 1, n°60, pp.

20-100.

Préfecture de Région Rhône-Alpes, *DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, Projet*, septembre 2004, 78 p.

Programme HEVN, *Vers l'intercommunalité de projet. De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération, Actes de la journée d'études du 5 juillet 2005*, Ministère de l'Équipement, 2006, 120 p.

RABILLOUD S., *La Ville Nouvelle de L'Isle d'Abeau : développement économique et enjeux politiques*, Université Lumière Lyon 2, Maîtrise de Géographie, 1998, 174 p. + Volume annexe (entretiens oraux), 165 p.

RABILLOUD S., *L'Isle d'Abeau 2015. Radiographie d'un rapport*, CCI Nord-Isère, septembre 1998, 37 p.

RABILLOUD S., *Ebauche d'un consensus d'acteurs publics pour le C.G.D. « Isère Porte des Alpes » ou le C.G.D. « Isère Porte des Alpes » pour un consensus d'acteurs publics : le paradoxe d'une stratégie*, CCI Nord-Isère – Conseil Général de l'Isère, décembre 1998, 21 p.

RABILLOUD S., *Le « Nord-Isère », entre représentations territoriales et systèmes d'acteurs. Exemple d'une production politique du territoire*, Université Lumière Lyon 2, Institut d'Urbanisme de Lyon, DEA de Géographie, mention Aménagement et Urbanisme, 1999, 114 p. + Volume annexe 118 p.

RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou l'itinérance d'un territoire. Du projet à l'opération et l'opération au projet : les permanences de la planification », in CERTU, *Quelle appropriation des Villes Nouvelles par les acteurs locaux ?*, Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs, Lyon, CERTU, 2003, pp. 34-37.

RABILLOUD S., SCHERRER F., « L'Isle d'Abeau : la difficile naissance politique de l'agglomération », *Pouvoirs Locaux*, 2004, n°60, Vol. 1, pp. 52-58.

RABILLOUD S., « La ville nouvelle de L'Isle d'Abeau : quel référentiel pour l'action publique locale ? », in VADELORGE L. (dir.), *Éléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 131-146.

RABILLOUD S., « L'Isle d'Abeau ou le blocage de la construction politique de l'agglomération », in VADELORGE L., *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 339-358.

RABILLOUD S., *La ville nouvelle comme action publique. Un regard sur la planification urbaine à L'Isle d'Abeau*, 2006,  
[http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id\\_article=410](http://www.annalesdelarechercheurbaine.fr/article.php3?id_article=410)

Région Rhône-Alpes – Etablissement Public Régional, *Rapport du Préfet de Région. Les perspectives de développement de la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau – Session extraordinaire du Conseil Régional, 28 novembre 1977 –*, novembre 1977, 95 p. + annexes.

ROSSI R., VIGNAUD C., « Ville nouvelle de L'Isle d'Abeau », *Urbanisme*, mai 1969, n°114, pp. 38-43.

ROULLIER J.-E., « Les problèmes administratifs et financiers posés par la réalisation des villes nouvelles de la Région Parisienne », *Technique et Architecture*, n°5, novembre 1970, 32 p.



- 
- ROULLIER J.-E., « L'expérience des villes nouvelles. Essai de réponse à Jean-Paul Alduy », *Les annales de la recherche urbaine*, n°2, 1979, pp. 79-104.
- ROULLIER J.-E. (dir.), *25 ans de Villes Nouvelles en France*, Paris, Economica, 1989, 360 p.
- SAINT-PIERRE C. de, *La fabrication plurielle de la ville. Décideurs et citoyens à Cergy-Pontoise, 1990-2000*, Paris, Créaphis, 2001, 147 p.
- SATIN-EPIDA, *Projet de territoire Nord-Isère, Version n°10*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, juin 2004, 64 p.
- SATIN, Conseil Régional Rhône-Alpes, Conseil Général de l'Isère, Préfecture de la Région Rhône-Alpes et du Département du Rhône, *Agglomération Nord-Isère, Contrat d'agglomération*, L'Isle d'Abeau : EPIDA, 26 avril 2005, 95 p.
- STEINBERGJ., *Les villes nouvelles d'Ile-de-France*, Paris, Masson, 1981, 741 p.
- TELLIER T., « La mémoire politique de Villeneuve d'Ascq », *Ethnologie Française*, janvier-mars 2003, n°1, pp. 51-57.
- THEULE F., « La Loi Boscher du 10 juillet 1970, ou la porte étroite », in VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp.147-166.
- THEULE F., « La Loi Rocard du 13 juillet 1983 : loi d'aménagement, loi militante ou loi des élus ? » in VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 271-295.
- THEULE F., « Représentation et décisions intercommunales », in BROUANT J.-P., LEBRETON J.-P., *Trente ans d'intercommunalité dans les villes nouvelles : enquête sur la législation et ses pratiques*, Les Cahiers du GRIDAUH, n°13, série histoire, La Documentation française, 2005, pp. 64-88.
- THEULE F., « Du projet de ville à l'intercommunalité de projet(s) », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, PUCA, n°98, 2005, pp. 35-41.
- VADELORGE L., « Des villes pour mémoire », *Ethnologie Française*, janvier-mars 2003, Vol. 33, n°1, pp. 5-11.
- VADELORGE L., « Des villes sans histoire », *Ethnologie Française*, janvier-mars 2003, Vol. 33, n°1, pp. 21-31.
- VADELORGE L., « Val-de-Reuil, une histoire nécessaire », *Etudes Normandes*, 2004, n°2, pp. 5-18.
- VADELORGE L., « Généalogie d'un mythe : les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles », *Espaces et Sociétés*, n°119, 4, 2004, pp. 37-54.
- VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, 266 p.
- VADELORGE L., « Mémoire des acteurs et histoire des villes nouvelles », in VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 87-112.
- VADELORGE L., « Mémoire et histoire. Les villes nouvelles françaises », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Paris, PUCA, 2005, n°98, pp. 7-13.

- VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, 403 p.
- VADELORGE L., « Comment faire l'histoire de l'intercommunalité en villes nouvelles ? », in VADELORGE L. (dir.), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit-Université, 2005., pp. 243-269.
- VANONI D., SAUVAYRE A., *Identités, représentations collectives et gouvernance urbaine dans les villes nouvelles de Cergy-Pontoise et Saint-Quentin-en-Yvelines*, FORS, 2003, 105 p.
- VANONI D., SAUVAYRE A., « Gouvernance et villes nouvelles », *Pouvoirs Locaux*, n°60, 2004, pp. 81-86.
- VANONI D., SAUVAYRE A., « L'intercommunalité à l'heure de la fermeture des EPA à Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines », in VADELORGE L. (2005), *Gouverner les villes nouvelles. Le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2005, pp. 359-372
- VIGNAUD C., « Et si l'on tenait compte de l'expérience des villes nouvelles : la ville nouvelle de L'Isle d'Abeau, modèle expérimental de ville parc ? », *Metropolis*, novembre-décembre 1979, Vol. 5, n°41-42, pp. 44-81.
- VIGNAUD C., « Quels centres pour L'Isle d'Abeau ? », *Techniques et architecture*, mai 1980, n° 330, pp 81-87.
- VOLDMAN D. (dir.), « Région parisienne, approches d'une notion 1860-1960 », *Les cahiers de l'IHTP*, octobre 1989, n°12, 138 p.
- VOLDMAN D. (dir.), « Les origines des villes nouvelles de la région parisienne (1919-1969) », *Les cahiers de l'IHTP*, décembre 1990, n°17, 105 p.
- VOLDMAN D., « La région parisienne depuis les années 1930 : un parcours du temps présent », in VADELORGE L. (dir.), *Eléments pour une histoire des villes nouvelles*, Paris, éd. Manuscrit Université, 2004, pp. 29-37.
- ZYLBERBERG. L., *De la région de Paris à l'Île-de-France, construction d'un espace politique*, thèse de doctorat de Sociologie, direction Catherine Grémion, 1992, dactylographiée, 469 p.