Peut-on accueillir des entreprises tout en limitant l'artificialisation des sols ?

La planification spatiale face à l'étalement économique en Angleterre et en France

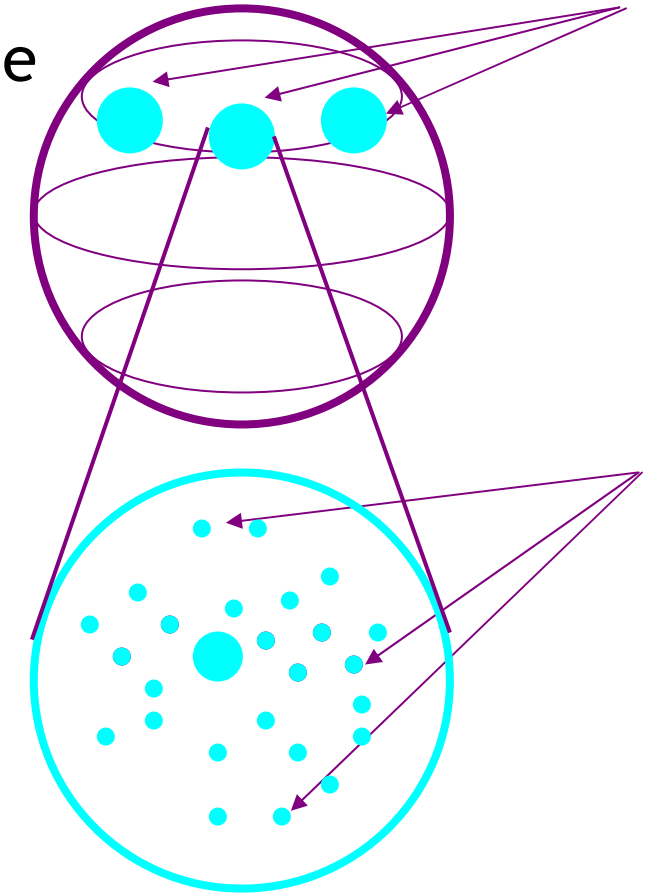
Christophe DEMAZIÈRE

Cités, Territoires, Environnement, Sociétés, U. de Tours et CNRS

Séminaire Développement Durable – Université de Nantes – 24 janvier 2014

Le paradoxe métropolitain (Douay, 2010)

A l'échelle mondiale



Concentrations humaines & flux en augmentation

A l'échelle locale

Étalement & polarisation de l'habitat et des **activités économiques**

Quels sont les déterminant de la localisation des activités économiques ?

→

Quels effets environnementaux (consommations foncières)?

- **Comment les acteurs publics locaux anticipent-ils l'arrivée /le déplacement d'entreprises ?**
- **Y a-t-il concurrence entre acteurs publics pour l'accueil d'entreprises ?**
- **Comment celle-ci est-elle régulée?**

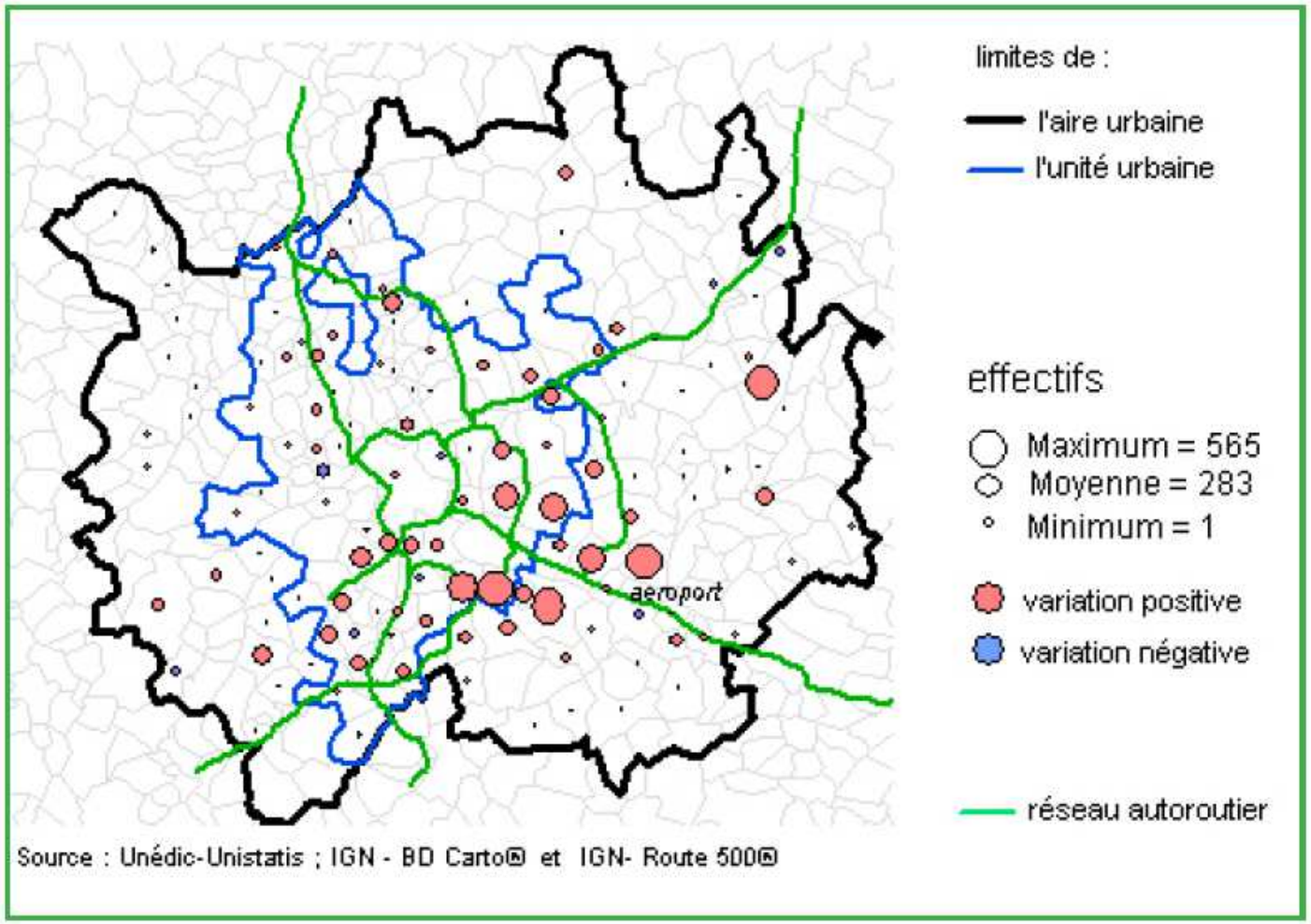
La localisation des activités dans les grandes agglomérations françaises (CERTU, 2011)

Localisation de l'emploi salarié privé (hors intérim) entre 1997 et 2008, dans les aires urbaines de Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Strasbourg, Rennes, Toulouse, Bordeaux et Mulhouse.

- Toutes les villes-centres d'agglomération ont connu une croissance de l'emploi, mais moins forte que dans le reste de l'aire urbaine.

- Des tendances différenciées au desserrement : commerce de gros, commerce et réparation automobile, commerce de détail, construction vs. services supérieurs

Exemple : Transport, entreposage, activité de courrier : variation des effectifs salariés privés dans l'aire urbaine de Lyon (1997-2008)

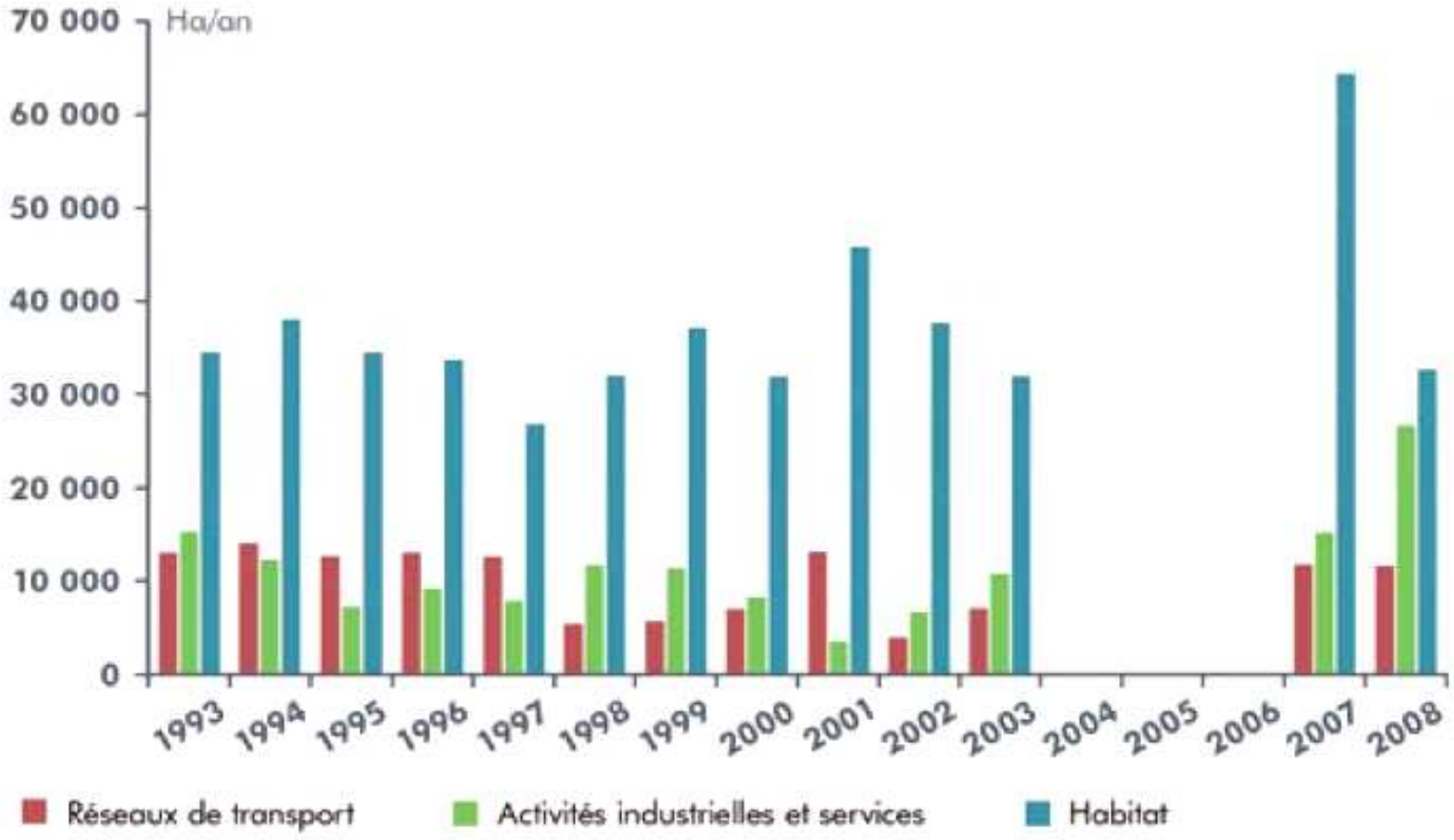


La localisation des activités économiques pour les chercheurs en urbanisme

- Une vision environnementale : consommation foncière, risque inondation, biodiversité
- Une notion géographique multiscalaire (de la parcelle à la région urbaine fonctionnelle)
- Des interventions publiques de planification de l'usage des sols, d'autorisation des projets

Conséquences de l'« étalement économique » : des dégradations environnementales

Evolution de l'artificialisation annuelle des sols français par secteurs, 1993-2008



Sources: MAAP et Teruti-Lucas.

La localisation des activités économiques pour les chercheurs en urbanisme

1. Une vision environnementale : consommation foncière, risque inondation, biodiversité
2. Une notion géographique multiscalaire (de la parcelle à la région urbaine fonctionnelle)
3. Des interventions publiques de planification de l'usage des sols, d'autorisation des projets

La puissance publique locale exerce une responsabilité dans l'équilibre pratiqué entre développement économique local et ménagement des services rendus à l'écosystème

Objectif de la recherche : analyser comment la planification stratégique spatialisée se recompose (ou non) pour traiter l'étalement économique

- Dans la planification, la réflexion sur la localisation des activités est-elle couplée avec la recherche d'une réduction des impacts environnementaux du fonctionnement économique ?
- Au niveau national, le système institutionnel agençant les relations entre documents, entre démarches de planification, y pousse-t-il ?
- Les orientations stratégiques d'une planification spatiale informent-elles les acteurs dans les choix qu'ils opèrent lors d'opérations d'aménagement (comme les zones d'activités) ?

Plan de l'intervention

I. Points d'analyse
II. Résultats de l'analyse comparée des systèmes de planification, des plans, des projets à vocation économique

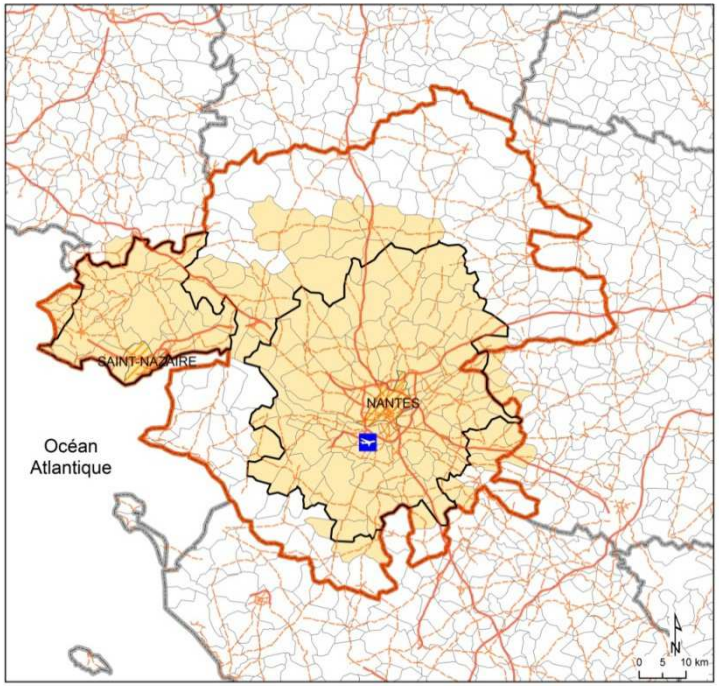
III. Perspectives en Angleterre et en France

Les 8 régions urbaines étudiées

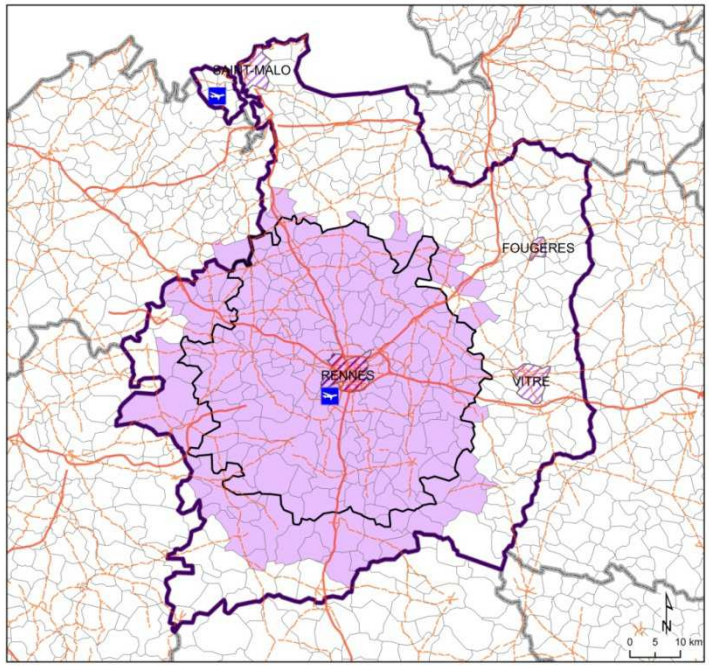
	Marseille-Aix en Provence	Nantes et Saint-Nazaire	Rennes	Tours
Superficie aire urbaine (en 2011, km2)	**3 190**	**4 250**	**3 781**	**3 199**
Population (en 2008)	**1, 7 M. hab.**	**0,9 M. hab.**	**0,7 M. hab.**	**0,5 M. hab.**
Institutions	**90** communes **11** EPCI **6 SCoT (1 appr)**	**143** communes **20** EPCI **8 SCoT (4 appr)**	**189** communes **20** EPCI **8 SCoT (6 appr)**	**144** communes **17** EPCI **5 SCoT (3 appr)**
	Bristol	**Birmingham**	**Sheffield**	**Newcastle**
Superficie TTW[1] en 2011 (km2)	**1 335**	**1 042**	**796**	**1 236**
Population TTW[1] en 2011 (millions)	**0,98 M. hab.**	**1,35 M. hab.**	**0,84 M. hab.**	**1,13 M. hab.**
Institutions	**3** Local Planning Authorities (**1** Local Economic Partnership)	**6** Local Planning Authorities (**2** Local Economic Partnerships)	**4** Local Planning Authorities (**1** Local Economic Partnership)	**2** Local Planning Authorities (**1** Local Economic Partnership)

1. Travel to work area

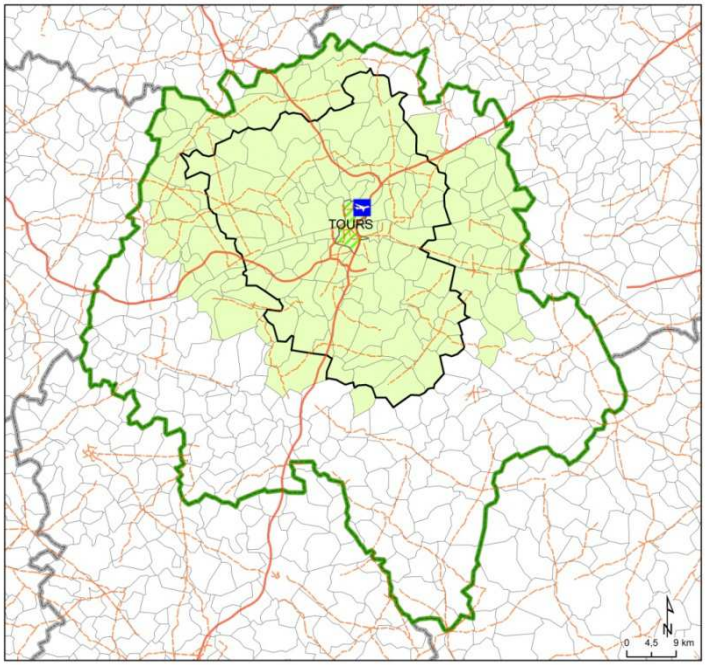
Evolution des aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire



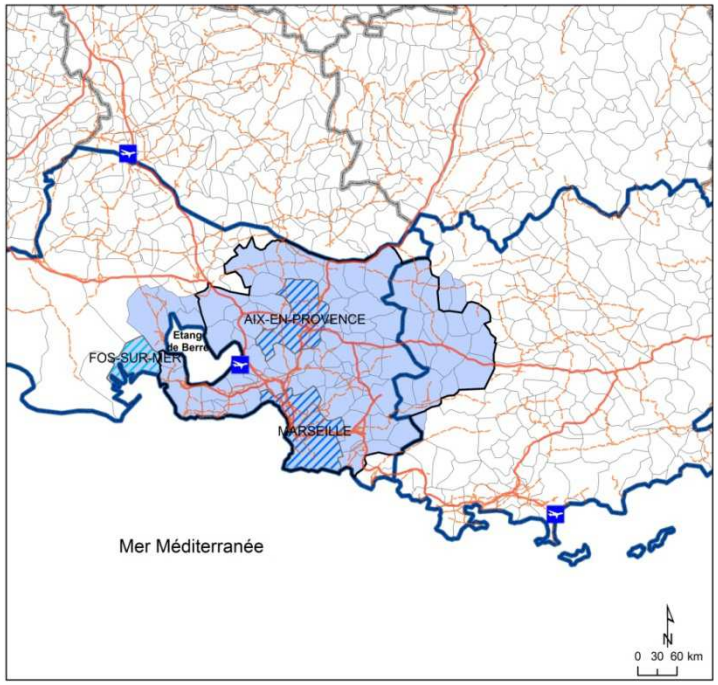
Evolution de l'aire urbaine de Rennes



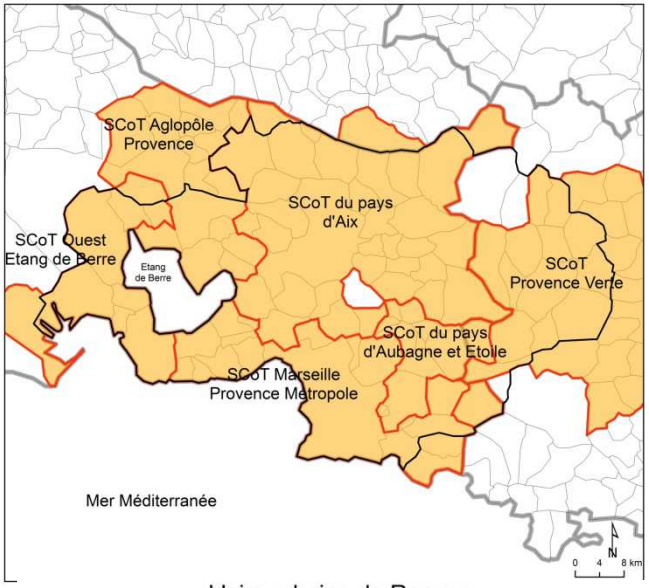
Evolution de l'aire urbaine de Tours



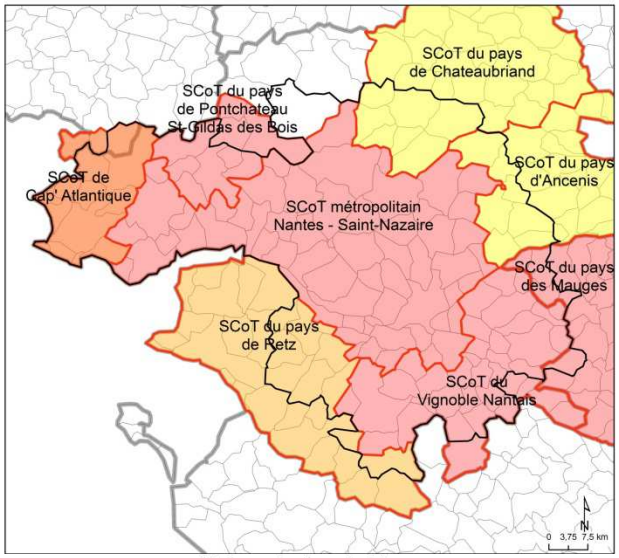
Evolution de l'aire urbaine de Marseille - Aix-en-Provence



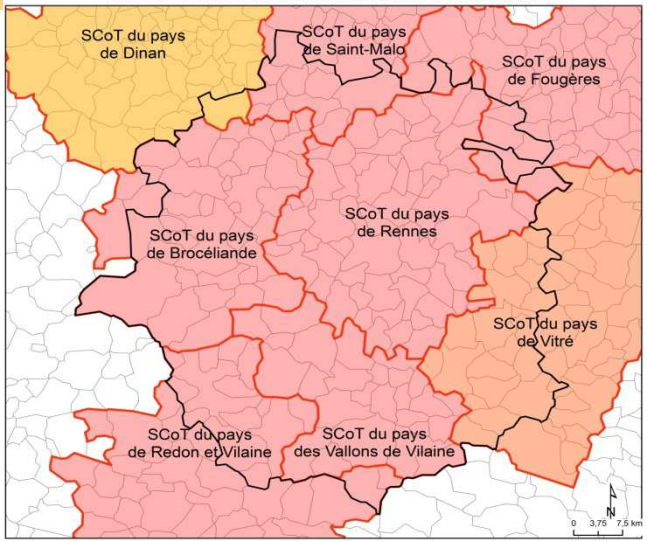
L'aire urbaine de Marseille - Aix-en-Provence
et les Schémas de Cohérence Territoriale



Les aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire
et les Schémas de Cohérence Territoriale



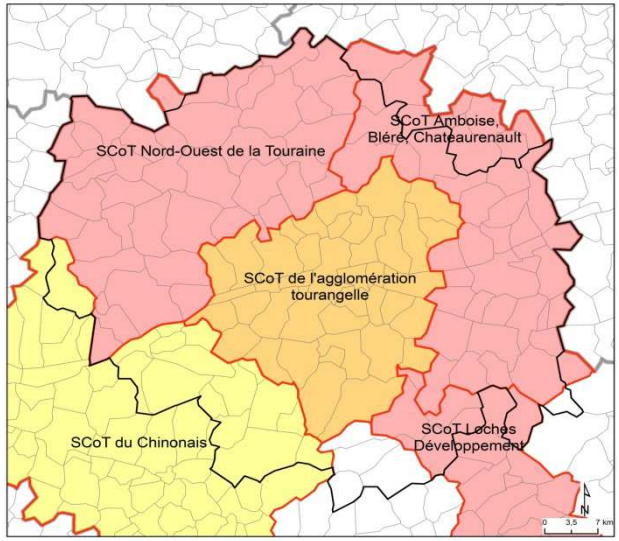
L'aire urbaine de Rennes
et les Schémas de Cohérence Territoriale



SCoT en cours d'élaboration
SCoT arrêté
SCoT approuvé
aire urbaine de Rennes
limites communales

Sources : GEOFLA® ©IGN 2007, INSEE 2010
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C.,DURAND C., GERARD P., HUET H., PELLOUX A., PRUDENT H.,EPU-DA5, octobre 2011

L'aire urbaine de Tours
et les Schémas de Cohérence Territoriale



SCoT approuvé
SCoT en cours d'élaboration
SCoT en projet
aire urbaine de Tours
limites communales
limites départementales

Sources : GEOFLA® ©IGN 2007, INSSE 2010
Réalisation : BARRADO N., BERTHELOT C.,DURAND C., GERARD P., HUET H., PELLOUX A., PRUDENT H.,EPU-DA5, novembre 2011

La planification stratégique spatialisée (PSS) : au centre de l'action publique locale ?

Qu'est ce que la PSS ?

*« un **effort collectif** pour imaginer (ou ré-imaginer) une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle **vision spatiale** en termes de **coordination des politiques publiques** et des réalisations des **acteurs privés** »*
(Healey, 1997)

La planification spatiale des régions urbaines : d'un idéal à la pratique

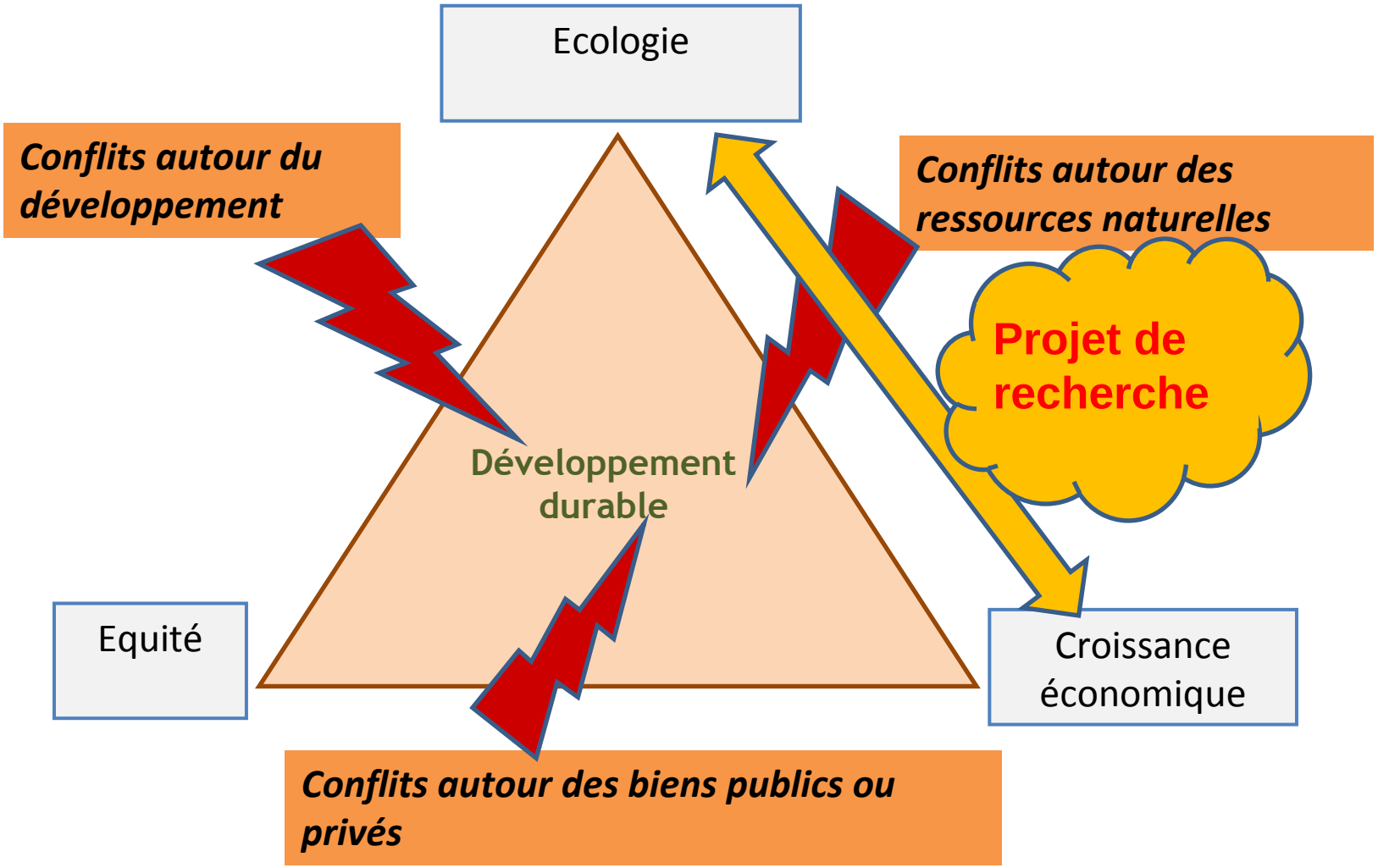
*« **la planification de l'usage des sols par le zonage** et le contrôle des densités de construction constitue **un référentiel qui imprègne toutes les représentations des acteurs** (…)*

*Il y a **un problème de changement de référentiel** dans un certain nombre de pays, d'adaptation aux nouvelles exigences du développement urbain et des pratiques politiques »*

(Motte, 2006, p. 29-30)

Conflits entre objectifs du développement durable

(Source: Godschalk, 2004 ; Campbell, 1996)



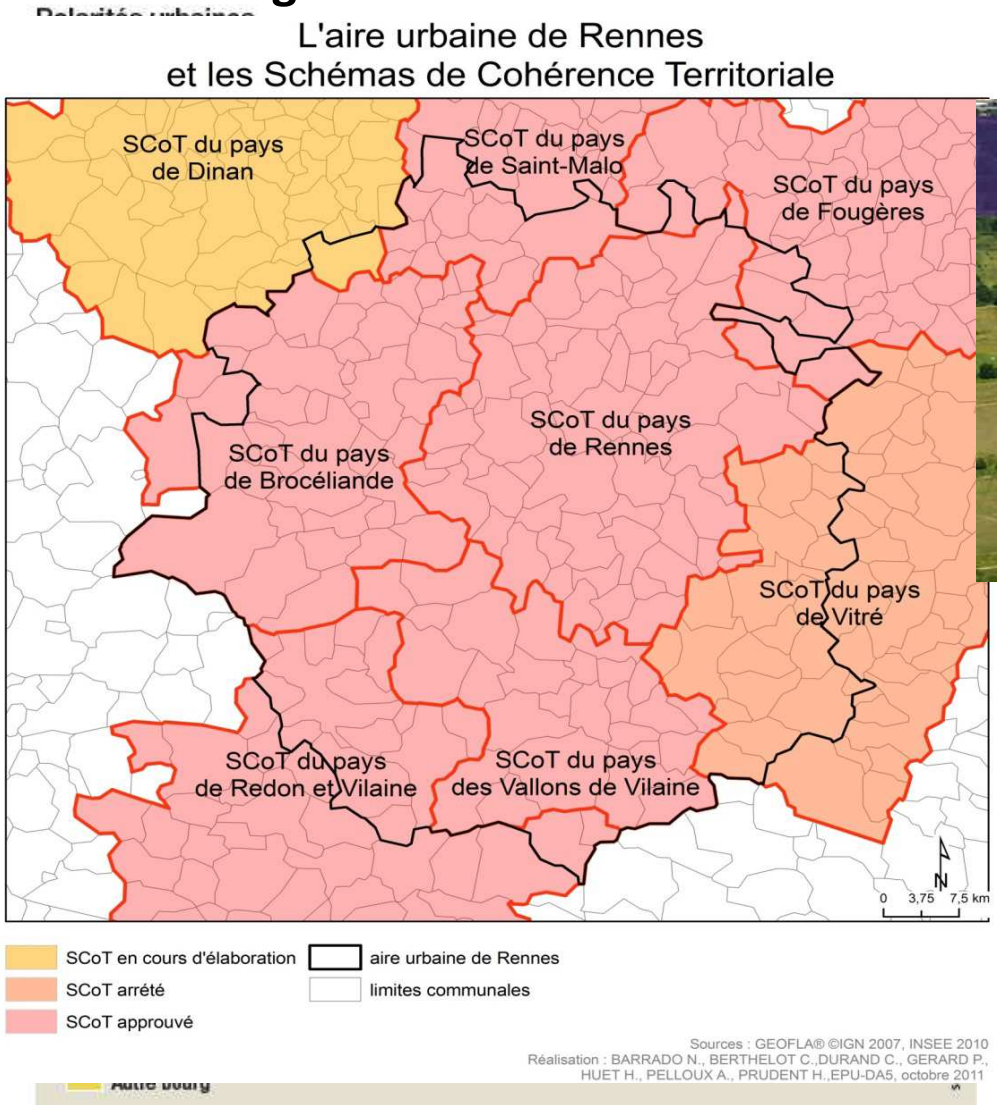
La planification stratégique spatialisée : au centre de l'action publique locale ?

- Les réformes nationales du système de planification infléchissent-elles les pratiques locales ?
- La planification spatiale recompose-t-elle les interventions publiques d'action économique et de gestion environnementale ?

Hypothèse : La planification stratégique spatialisée peine à s'imposer comme dispositif permettant la **mise en évidence d'intérêts contradictoires,** la négociation de solutions allant dans le sens de la viabilité, **et la coordination des politiques sectorielles**

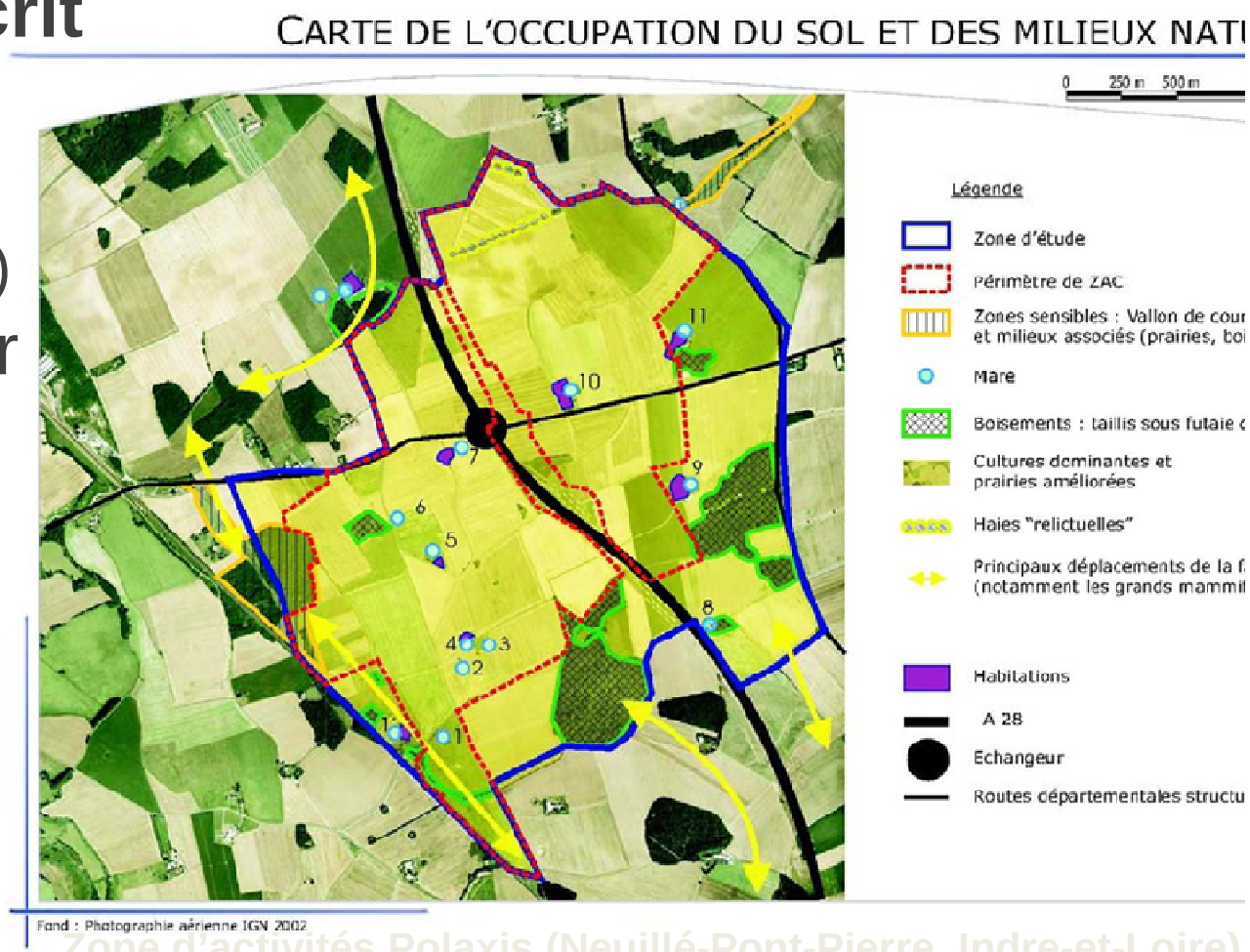
L'analyse de plans *et* de projets d'aménagement à vocation économique

La région urbaine de Rennes



le **projet circonscrit à vocation économique**
(2 par région urbaine)

→ examiner quels **types de projets** et de décisions émergent
(signaux faibles ?)



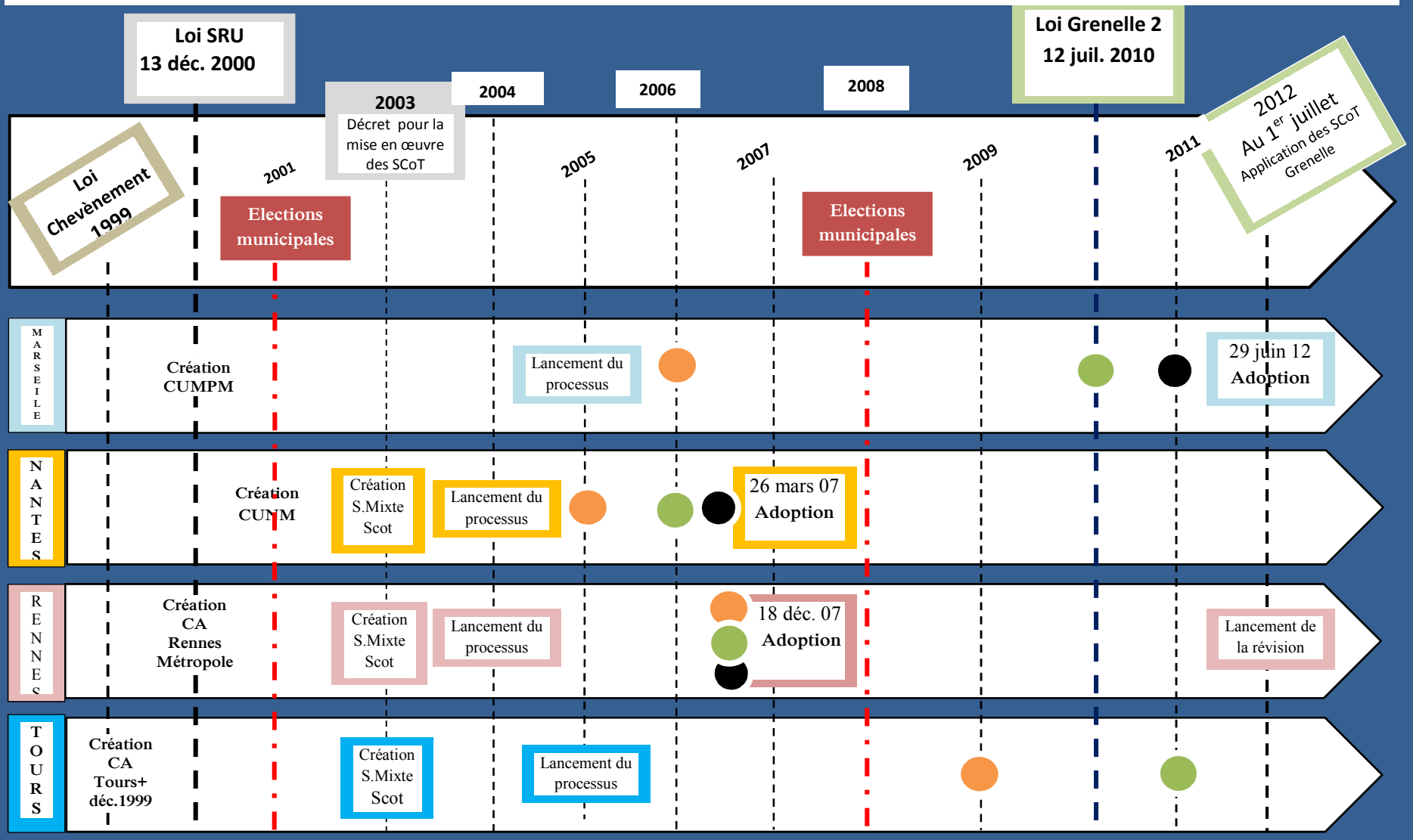
Zone d'activités Polaxis (Neuillé-Pont-Pierre, Indre-et-Loire)

II. RÉSULTATS DE L’ANALYSE COMPARÉE DES SYSTÈMES DE PLANIFICATION, DES PLANS ET DES PROJETS A VOCATION ÉCONOMIQUE

Première série de résultats : **La contribution de la planification** à l'atteinte de la viabilité écologique du développement économique est liée **à la nature et à l'intensité du lien entre le niveau national et le niveau local de décision**

	Angleterre	France
Orientations des plans	*Homogènes. Le contexte local compte peu*	*Autant de situations que de cas étudiés*

Processus d'élaboration des SCoT « centraux » à Marseille, Nantes, Rennes et Tours et jalons de la législation



En orange, le diagnostic ; en vert, le PADD ; en noir le DOG

Source : Nadou F., 2012.

Le développement durable dans les SCoT

une thématique au premier plan, une rhétorique ?

Orientations (PADD/DOG)	Marseille (2012)	Nantes (2007)	Rennes (2007)	Tours (2013)
Réticences à encadrer le foncier économique	Moyennes	Moyennes	Faibles	Fortes
Préconisations pour la maîtrise de l'étalement économique	Enoncé ciblé sur la logistique et les grands sites industriels	Passe par un recentrage sur les pôles urbains désignés comme structurants	Définition de sites stratégiques et cartographie spécifique	Enoncé de principes généraux sur la densification
Intégration paysagère et aux fonctions urbaines	Enoncés	Importance accordée aux connexions au réseau de transport	Recherche de mixité fonctionnelle, prescriptions	Enoncés

Première série de résultats : **La contribution de la planification** à l'atteinte de la viabilité écologique du développement économique est liée **à la nature et à l'intensité du lien entre le niveau national et le niveau local de décision**

	Angleterre	France
Orientations des plans	Homogènes. Le contexte local compte peu	Autant de situations que de cas étudiés
Actions des collectivités en matière de développement économique	*Subsidiaires ; Offre foncière uniquement dans les régions en difficultés*	*Motrices ; Offre foncière quelle que soit : - la croissance économique, - la position dans la région urbaine*

Les EPCI, actions de développement économique

EPCI centraux *: des actions diversifiées, ambitieuses*

	Marseille Provence Métropole	Nantes Métropole	Rennes Métropole	Tour(s) Plus
Projets phares en centre-ville	Euroméditerranée (600 000 m² bureaux)	Ile de Nantes (350 ha, 300 000 m² bureaux) EuroNantes (600 000 m² bureaux)	Quartier de la Courrouze (120 ha, 140 000 m² bureaux).	Magasins généraux (35 000 m²) Projet Mame
Zones d'activités existantes	67 ZA (NC)	124 ZA (3 630 ha)	35 ZA (2 500 ha)	43 ZA (1 500 ha)
Zones d'activités en projet	160 ha	250 ha	385 ha	98 ha

EPCI périurbains *: une action portée essentiellement sur les ZA*

La rivalité entre EPCI : exemple de la région urbaine de Rennes

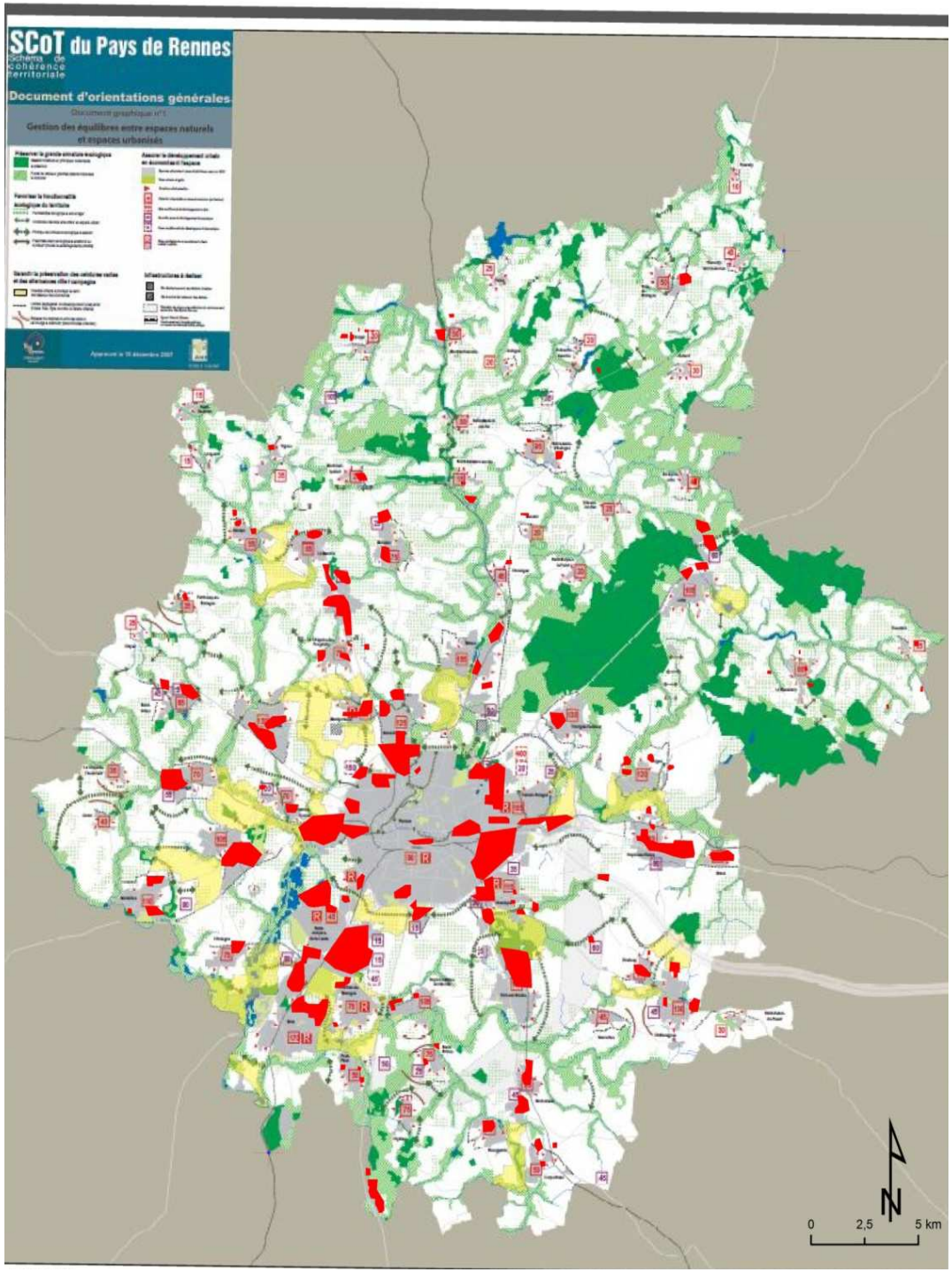
	Stratégie de développement économique
C Agg. Rennes Métropole	**Conforter sa place de leader régional**, rayonner sur la scène (inter) nationale **Connaître et s'adapter à la demande des entreprises** Typologie-hiérarchie des ZA E Promotion de la mixité fonctionnelle en réponse à la pénurie de foncier **Schéma** D'Aménagement Économique (SDAE)
CC Val d'Ille	**Etre sur des niches de développement** Volonté de démarcation avec Rennes Métropole en accueillant des entreprises de la « **croissance verte** » Recherche de polarisation des activités autour de **zones commerciales** : Cap Malo, Route du meuble (*inscrits dans le SCoT de Rennes*)
CC Pays de Liffré	**Accueillir le surplus du « centre »** et garder les activités présentes par de l'accompagnement. **Expansion foncière** (ex. 15 ha supplémentaires de ZAE en 2008) et services

Première série de résultats : **La contribution de la planification** à l'atteinte de la viabilité écologique du développement économique est liée **à la nature et à l'intensité du lien entre le niveau national et le niveau local de décision**

	Angleterre	**France**
Orientations des plans	Homogènes. Le contexte local compte peu	Autant de situations que de cas étudiés
Actions des collectivités en matière de développement économique	Subsidiaires ; Offre foncière uniquement dans les régions en difficultés	Motrices ; Offre foncière quelle que soit : - la croissance économique, - la position dans la région urbaine
Régulation des consommations foncières	*Par les opérateurs privés et par l'Etat (Employment Land Review)*	*Par les finances locales*

Deuxième série de résultats : **L'efficacité de la planification** est dépendante de la place de cette activité dans **les multiples sphères d'action publique locale**

	Angleterre	France
Coordination des interventions économiques locales et de la gestion environnementale	*Pas de formulation obligatoire d'une stratégie économique locale*	*Pas d'indicateurs reliant croissance économique et état de l'environnement dans les SCoT (sauf Rennes)*



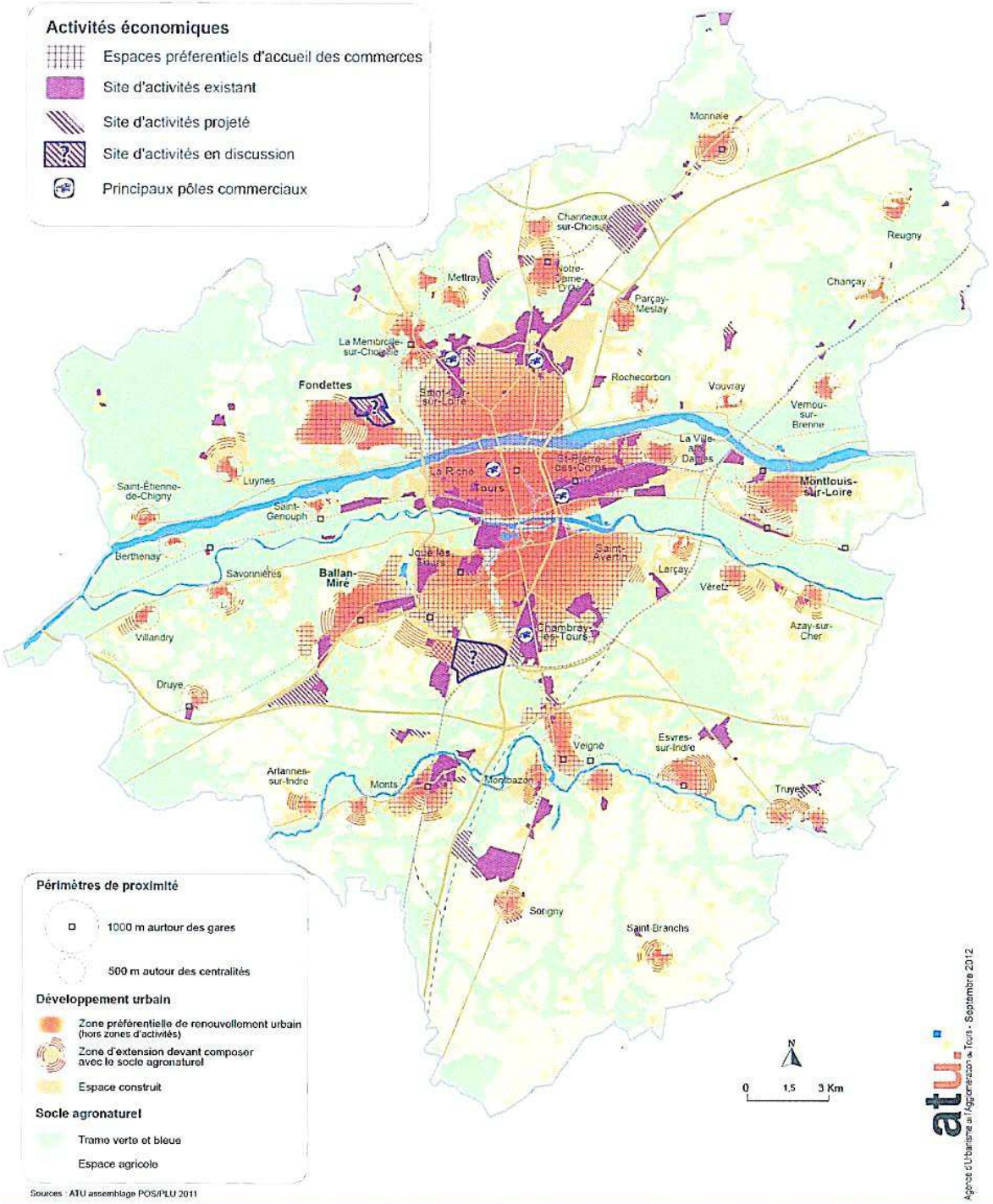
Au sein du SCoT du pays de Rennes (approuvé en 2007)

Volonté d'**articuler** questions économiques et **Trame verte et bleue :**

•Des zones sont réservées pour le développement économique, mais le **nombre d'hectares maximum** autorisés est spécifié.

•Les nouvelles zones doivent répondre à des **exigences en matière d'intégration paysagère**.

•Elles sont conditionnées à **la desserte par les transports en commun.**



En discussion dans le cadre du SCoT de Tours (septembre 2012)

Deux sujets de débat :

- La limitation de l'étalement économique, en réduisant d'un tiers les surfaces réservées aux zones d'activités (de 900 à 600 hectares).
- La révision à la baisse les projets d'équipement routier

Deuxième série de résultats : **L'efficacité de la planification** est dépendante de la place de cette activité dans **les multiples sphères d'action publique locale**

	Angleterre	**France**
Coordination des interventions économiques locales et de la gestion environnementale	Pas de formulation obligatoire d'une stratégie économique locale	Pas d'indicateurs reliant croissance économique et état de l'environnement dans les SCoT (sauf Rennes)
Implication des parties prenantes	*Au niveau des plans et des projets*	*Les consulaires = PPA ; pas d'implication des entreprises, pas de débat contradictoire avec les associations environnementales*

III. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES D’EVOLUTION DES POLITIQUES LOCALES EN FRANCE

7 conclusions

1. La métropolisation a des effets environnementaux spatialisés autour des grandes agglomérations (consommation foncière, pollution de l'air, transformation des paysages…)
2. Le contexte local compte car les collectivités jouissent en France d'une forte autonomie
3. Un héritage : des activités souvent localisées dans ou à proximité de périmètres de protection
4. Evolution des pratiques (effet Grenelle) ; les contradictions sont plus ou moins bien gérées (planification et projets)

5. Préférence pour la croissance économique à l’échelle des structures intercommunales, difficile régulation : un étalement économique alimenté par le jeu d’acteurs
6. La planification spatiale reste peu collaborative, donc butte sur la mise en œuvre
7. Des indicateurs de suivi qui se mettent en place