



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

COLLOQUE DU 18 NOVEMBRE 2009

LYON

LA PRODUCTION DE LA VILLE

RETRANSCRIPTION DES DEBATS

10h00– 10h50 : La maîtrise de la production de la ville, ou les rapports complexes entre stratégie, planification et opérations



GRANDLYON
communauté urbaine

UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2
UNIVERSITÉ DE LYON



Avec le soutien de :



La maîtrise de la production de la ville, ou les rapports complexes entre stratégie, planification et opérations

Rôles respectifs et rapports entre planification (SDAL, SCOT), plan de mandat et projets opérationnels. Nécessité de prendre en compte la complexité de ces rapports.

Animation : Jean-Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole en charge des formes urbaines

Je vais demander à Paul Boino, en tant que chercheur, de nous donner son point de vue sur les recherches qu'il a faites dans ce cadre-là, puis je demanderai à André Chassin et Patrick Clancy de réagir respectivement sur le dossier du SCOT et sur la révision du PLU, deux dossiers stratégiques, et peut-être qu'ils nous disent s'ils pensent que l'on peut donner de tels projets à faire à des jeunes qui viennent de sortir de l'université, qui ont une connaissance magnifique des procédures mais qui ne connaissent que cela. J'ai l'impression en échangeant avec eux que, à la limite, les procédures ils se les mettent un peu de côté, sans trop le dire, et que c'est bien autre chose qu'ils vivent et qu'ils travaillent. Pour être précis, je pense que nos concitoyens n'habitent pas un SCOT, un PLH ou un PLU mais qu'ils habitent un logement avec des services et des quantités de choses.

En fait, ils nous le diront, est-ce que ce n'est pas le débat de la ville ? Ils rentrent dans des domaines de stratégie où ils rencontrent le politique, comment est-ce qu'ils gèrent habilement cela en sachant que, quand on arrive à leur âge, la compétence c'est 20 % et le relationnel 80 % ? Je dis tout cela pour situer ce que j'attends d'eux et pas pour qu'ils nous racontent ce que c'est qu'un SCOT, que tous les SCOT du monde sont magnifiques, que tous vibrent ensemble, qu'il faut préserver la nature, etc., car dans la pratique ce n'est pas cela du tout.

Paul Boino, Université Lumière Lyon 2

La question de la maîtrise de la production de la ville n'est pas mince. Elle est en effet de savoir si l'on peut encore maîtriser ce que l'on appelle une ville, autrefois une petite cité dans ses remparts, aujourd'hui des aires métropolitaines de plus en plus gigantesques.

Autour de cette question, deux grandes écoles s'opposent. D'un côté, certains pensent que la pluralité des acteurs, la dispersion des ressources, la multiplicité des contraintes et des intérêts en présence font que la ville est en réalité ingouvernable. De l'autre, certains considèrent que, sans doute, la production de la ville contemporaine ne peut plus être régie par l'autorité d'un seul ou d'une seule organisation, mais qu'il existe de nouvelles formes de coordination entre acteurs publics et privés et que cette nouvelle gouvernance permet l'affirmation d'un « acteur collectif ville » et une gouvernabilité renouvelée de la production de la ville.

Par rapport à ce débat classique, la plate-forme lyonnaise que j'ai animée s'est attachée à décaler le problème. La question que nous nous sommes posée a été de savoir non pas ce que l'on produit dans la ville, ça on le voit sans peine, c'est la Cité internationale, c'est la Confluence ou encore La Duchère. Elle n'a pas été non plus de déterminer directement si cette production est ou non maîtrisée par un acteur individuel ou par un acteur collectif. Elle a été de cerner le plus finement possible comment on produit la ville à Lyon. Ce comment nous a permis d'interroger les formes de régulation, au sens d'ordonnancement stabilisé, qui structurent la production de la ville et qui pourraient laisser entrevoir, en dernière analyse, une capacité pour les autorités politiques qui ont la responsabilité de ces territoires d'animer, de

discuter, de négocier et, en fin de compte, de développer au sens premier une politique : c'est-à-dire d'organiser la Cité.

Nous avons mis à l'épreuve cette hypothèse de trois façons différentes, avec comme postulat central que la production de la ville est en réalité régulée par la conjonction de ces trois registres de régulation.

Notre première entrée a été de considérer que la production de la ville est une affaire politique. Elle n'est pas une simple allocation des moyens en fonction de besoins et de problèmes scientifiquement identifiés. Elle est directement liée au jeu politique démocratique et, en l'occurrence, aux relations que les élus entretiennent avec leurs bases électorales, la temporalité des mandats, leurs luttes pour l'accès aux ressources et aux scènes décisionnelles. Reprenant la distinction faite en anglais entre *Policy* et *Politics* – la politique menée et le jeu politique –, nous nous sommes demandés en quoi et jusqu'où le premier ordonne, structure, détermine le second.

Notre deuxième entrée a été de prendre pleinement en compte que la production de la ville c'est aussi des intérêts économiques et des pratiques financières, c'est-à-dire de l'argent, des budgets, des retours sur investissement et des quêtes de plus-values. Elle nécessite d'avoir des ressources financières non seulement importantes mais aussi car en cela plurielles. Chaque source a cependant des contraintes propres : si je veux avoir plus de ressources fiscales, il faut que j'augmente les taux d'imposition mais il y aura des conséquences au niveau électoral. Je peux faire aussi appel à l'emprunt, mais il faudra alors payer des charges, plus ou moins prévisibles selon qu'il est à taux fixe ou à taux variable. Je peux aussi faire appel à des partenaires privés mais, dans ces cas-là, il faut que j'accepte de leur ouvrir des possibilités de plus-values. Ces pratiques financières sont ainsi en partie encadrées par le droit mais en partie aussi liées à des négociations entre acteurs publics et entre acteurs publics et privés. Elles sont à même, elles aussi, d'influer, d'ordonner et donc de réguler la production de la ville.

Notre troisième entrée, sur laquelle mon propos va plus particulièrement porter aujourd'hui, a été de nous interroger sur les normes, sur les règlements, et plus particulièrement sur la loi SRU. En quoi et jusqu'où permettent-ils de réguler la production de la ville ? Cette question générique renvoie de fait à interroger la performativité de la planification.

Comme Candide, on pourrait postuler de prime abord qu'il y a nécessairement un lien direct entre le plan et le projet. Le plan, c'est la planification : il définit les objectifs et expose comment les mettre en œuvre dans l'espace et dans le temps. Le projet, c'est la mise en œuvre opérationnelle : je fais les berges du Rhône, je fais le tram, je fais La Duchère. Il y a un rapport logique de l'un à l'autre, du plan au projet, et ce lien renvoie à ce que l'on appelle la rationalité instrumentale, c'est-à-dire une mise en adéquation entre la fin recherchée et les moyens utilisés.

La loi SRU a clairement cherché à renforcer cette relation entre pensée et action. La conception des plans en témoigne. Le rapport de présentation démarre sur un état des lieux qui se veut le plus objectif possible. Puis on réalise un PADD qui énonce les objectifs stratégiques tout en défendant leur bien-fondé. A la suite, on réalise le DOG, qui définit les règles à respecter pour atteindre les objectifs du PADD. Au-delà, la loi SRU a enfin renforcé le lien entre planification et opérationnel en supprimant par exemple le caractère dérogatoire des ZAC.

Ça, c'est la théorie, tellement rationnelle et apparemment si universelle. Dans la réalité, lorsqu'on se penche un peu sur la question, on se rend compte que ce n'est pas si simple que cela. Il y a des pays qui ont abandonné la planification comme l'Angleterre, et d'autres comme l'Espagne, pour qui c'est un référentiel mais pas une conception a priori de l'action. Ces deux pays seraient-ils irrémédiablement irrationnels ? La France doit l'être également alors, car lorsqu'on observe ce qui se pratique, on s'aperçoit qu'ici aussi il n'y a pas de lien mécanique entre planification et projet. Nombre d'opérations menées n'ont tout simplement

pas été prévues par les plans et, lorsqu'elles l'ont été, elles ne sont pas nécessairement menées comme cela avait été envisagé.

Les constats empiriques font voler en éclat toute idée de relations mécaniques entre plan et projet. Une approche plus analytique l'hypothèque encore davantage. Différents problèmes rendent en effet ce rapport univoque pour le moins illusoire.

En premier lieu, ce ne sont pas les mêmes élus et les mêmes techniciens qui conçoivent les objectifs stratégiques, qui réalisent la planification et qui portent les projets. Même dans les différents moments de planification, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui font le SCOT et le PLU. En deuxième lieu, les combinaisons d'organisation qui sous-tendent chacun de ces moments de la production de la ville sont aussi très dissemblables. On est plutôt dans du partenariat public-public pour ce qui est de la planification, et davantage dans du partenariat public-privé dans l'opérationnel. En troisième lieu, ce ne sont pas les mêmes types de contraintes qui s'exercent sur chacune de ces phases. Lorsqu'on fait un SCOT ou un PLU, surtout à Lyon, la question juridique est centrale car le risque est de voir son plan cassé en justice comme ceci a pu arriver dans les années 1990. En phase opérationnelle, les normes réglementaires jouent également, mais ce n'est plus cependant la contrainte majeure. La contrainte majeure est ici financière. Si l'on n'arrive pas à équilibrer son budget de ZAC, à trouver les fonds, on a beau avoir toutes les bonnes idées du monde, on a beau aussi être en parfaite conformité avec le droit, le projet ne se fera pas. En quatrième et dernier lieu, les temporalités de ces différentes phases ne sont enfin pas exactement les mêmes. Pour faire simple, quand un élu comme Gérard Collomb, par exemple, fait de la stratégie c'est dans son plan de mandat et il le fait pour la durée du mandat. Il l'a fait pour son premier mandat, il le fait pour son deuxième mandat, et il dit : voilà mes grands objectifs stratégiques et voilà ce que je souhaite faire durant les six prochaines années pour les atteindre. Lorsqu'on parle de planification, la loi nous parle en revanche d'un autre pas de temps : dix ans. Enfin, lorsqu'on fait de l'opérationnel, cela devient très variable. Il y a des opérations qui vont très vite comme le tram sous Raymond Barre, mais il y a aussi des opérations qui peuvent prendre énormément de temps, comme par exemple la Confluence.

Au final, il apparaît que l'opérationnel peut traverser différents moments de planification et différents moments de définition stratégique. On est de la sorte à rebours de ce que voudrait la rationalité linéaire.

Face à ces constats, on peut se demander alors à quoi sert la planification. Si elle ne sert pas à prévoir l'action, à quoi sert-elle ? Est-ce que cela signifie, parce qu'il n'y a pas possibilité de tout maîtriser, de tout prévoir à l'avance, qu'elle n'a qu'un rôle simplement d'annonce mais que, sitôt fait, le SCOT serait à ranger dans un tiroir ? Est-ce que cela veut dire, plus largement encore, que la planification n'a aucun effet sur la production de la ville, tout simplement parce que la rationalité instrumentale pure et dure n'est pas applicable ?

Si l'on veut bien considérer avec Spinoza que tout ce qui existe à un sens, on pourra alors faire l'hypothèse que la planification n'est peut-être pas en mesure de conditionner – au sens dur – l'action sur la ville, mais qu'elle doit nécessairement avoir un effet. Les recherches que j'ai menées, notamment sur Lyon, montrent en l'occurrence qu'elle a un effet non négligeable sur la conduite des acteurs qui produisent la ville, non pas en déterminant par avance leurs choix mais en régulant en partie leurs rapports mutuels.

A l'amont des procédures de planification, il y a en effet tout un jeu de concertations entre les différents partenaires qui concourent à la production de la ville : les collectivités locales, les intercommunalités, les services de l'Etat, les organisations professionnelles, etc. Ces consultations permettent de forger des consensus où l'on stabilise non pas nécessairement des projets précis mais avant tout des grands enjeux stratégiques sur lesquels les différentes organisations en présence sont d'accord. Cela permet en d'autres termes de faire le point sur

quoi on est d'accord et sur quoi il y a des désaccords. Ces préaccords amont facilitent à l'aval le calage des projets opérationnels.

La planification tend à réguler la conduite des acteurs qui interviennent dans la production de la ville d'une seconde façon. L'obligation de compatibilité des opérations d'aménagement avec le PLU a également pour effet non pas de prédéterminer totalement ce qui va se faire, mais de stabiliser et d'ordonner la conduite et les relations des organisations en présence. Lorsque vous faites un projet, il doit en effet, être compatible avec le PLU. S'il ne l'est pas, vous avez le droit de modifier le plan, mais si cela attente à l'économie générale du PADD, il faudra faire une révision complète.

Ce dispositif n'empêche pas les collectivités d'agir et, en l'occurrence, à saisir des opportunités. Il les oblige en revanche à expliciter leur choix d'aménagement. Si ce que vous voulez faire diffère des orientations que vous avez énoncées dans votre PLU alors, refaites votre plan et expliquez pourquoi vous avez changé d'avis. On est typiquement sur un dispositif qui peut limiter, jusqu'à un certain point, la grande capacité des acteurs publics mais également privés de se saisir constamment des opportunités au point d'avoir quelquefois des manières de faire assez erratiques. Les notions de compatibilité et d'économie générale du PADD sont certes floues, mais ce flou ne permet-il pas de facto la négociation ? Ne permet-il pas en l'espèce de surmonter un des obstacles sur lequel les SDAU ont achoppé ? Dans le cadre de la LOF, la compatibilité entre l'opérationnel et la planification était en effet une question avant tout et surtout judiciaire comme le rappelle le cas de la ZAC Sans Souci. La ville de Lyon avait voulu faire une ZAC pour faire une zone industrielle là où le SDAU parlait de résidentiel, le préfet avait dit oui mais les riverains n'ont pas été d'accord et la ZAC fut cassée en référé. De fait, ces zones de flou ouvertes par le législateur avec la loi SRU, ont créé autant de zones tampons qui permettent aux différentes organisations, à commencer par le Grand Lyon et les communes concernées, de pouvoir retourner à la table des négociations à différents moments sans passer par la révision générale ou par la voie judiciaire. En cela aussi, la planification a aujourd'hui pour effet de réguler, au sens toujours d'ordonner, les rapports entre les différentes organisations impliquées dans la production de la ville, sans les empêcher pour autant d'agir et de s'adapter aux circonstances.

Jean-Yves Chapuis

André Chassin, j'avais l'impression en vous connaissant un peu, en discutant avec vous, qu'une bonne planification donnait des libertés aux élus et aux services qui travaillent avec les élus pour faire des choix politiques, dans le sens noble du terme, opportuns.

André Chassin, *SEPAL (SCOT)*

Le SCOT de l'agglomération lyonnaise, au sens SEPAL du terme, c'est-à-dire au sens d'un périmètre qui associe au Grand Lyon deux intercommunalités, la communauté de communes de l'Est Lyonnais et la communauté de communes du Pays de L'Ozon, plus un certain nombre de communes, c'est soixante-douze communes, 1,3 million d'habitants, et c'est à peu près le même périmètre que l'ancien schéma directeur.

Par rapport à ce qu'a dit Paul Boino, la première chose que je voudrais dire c'est que quand on nous a passé la commande politique de faire un SCOT, on nous a moins demandé de maîtriser que de permettre. L'objet ce n'était pas de maîtriser, ce n'était pas de mettre des règles mais au contraire de libérer des énergies, de saisir des opportunités et de faciliter la sortie de projets.

Ensuite, par rapport à ce qui a été évoqué, je voudrais rappeler que l'histoire de la planification lyonnaise ne commence pas avec le SCOT. On s'inscrit dans une histoire longue depuis l'OREAM jusqu'au SCOT en passant par plusieurs schémas directeurs dont le schéma directeur Lyon 2010 des années 90. L'évolution de l'agglomération, les résultats obtenus par cette agglomération dans un certain nombre de domaines, qu'il s'agisse des classements

internationaux, des progrès dans la qualité de vie, du développement économique, peut-être que je suis naïf mais je reste persuadé qu'ils sont dus en partie aux efforts de planification qui s'inscrivent dans une assez grande continuité, quand on décortique les choses de très près, depuis plus de quarante ans. Je reste persuadé que, à force de labourer un sillon bien droit et jusqu'au bout du champ, cela fait qu'au printemps cela germe mieux et cela produit des choses intéressantes.

Il faut reconnaître aux responsables de l'agglomération lyonnaise, de l'Etat dans un premier temps et puis après des élus politiques de l'agglomération, une grande responsabilité dans le fait que chacun qui a marqué sa pierre en avançant un nouveau document a eu toujours le souci de ne pas s'inscrire en rupture par rapport à ses prédécesseurs mais dans une continuité. La troisième idée que je voudrais aborder, on parlait de planification programmatrice, stratégique, etc., c'est que je pense qu'il y a déjà l'idée qu'il faut faire une planification modeste. Ce que j'ai retenu de ces six années à élaborer le SCOT c'est qu'il fallait à la fois ne pas faire tout seul, on n'avait pas la capacité à faire tout seul, c'est clair, et donc que là on s'inscrivait résolument dans une démarche où les planificateurs avaient la capacité à dire qu'ils ne savaient pas faire tout seuls et qu'il fallait qu'ils fassent avec des gens.

Puis, deuxième point de modestie, ne pas vouloir tout faire. C'est-à-dire ne pas faire un document qui veuille tout prévoir, qui veuille tout décider à l'avance, mais un document qui recherche sa plus-value dans un cadre de cohérence. De l'extérieur, il peut paraître être un cadre de cohérence extrêmement souple et donc laxiste à la limite, ou insuffisant, ou insuffisamment ambitieux, mais quand je regarde le cadre de cohérence que va proposer le SCOT de l'agglomération lyonnaise pour les vingt prochaines années, moi je ne le trouve pas si souple que cela. Effectivement, il crée quand même des contraintes, dans lesquelles la vie, les opérations, les projets vont pouvoir s'inscrire, mais il crée quand même des contraintes qui sont tout à fait importantes vis-à-vis du développement de cette agglomération.

Qu'est-ce qu'il dit ? Premièrement qu'il faut se développer, et ça c'est une ardente obligation parce qu'on n'est pas dans un choix malthusien, on est dans un choix de s'inscrire dans une concurrence entre les métropoles en Europe et, pour s'inscrire dans cette concurrence, le choix c'est de se développer. Deuxièmement, c'est de dire, sans retomber dans les errements des anciens schémas avec des cartes de destination générale des sols dans lesquels on donnait effectivement la part belle au juridique puisque plus on est précis, plus on va aller nous chercher : j'ai soixante-douze communes, cela représente douze bassins de vie et, dans ces douze bassins de vie, j'ai vingt pôles. Je choisis vingt pôles et c'est là que je dis que l'on va concentrer l'essentiel du développement. Ce n'est pas rien d'écrire une chose comme cela parce que, après, cela va servir de ligne directrice par rapport aux gens qui auront à conduire les documents de PLU d'une part et les opérations d'autre part.

Cette multipolarité autour de ces vingt pôles, on l'inscrit autour de trois réseaux : un réseau des espaces naturels et agricoles, ce qui dans l'agglomération lyonnaise n'est pas anodin parce là encore il est le fruit de mesures d'identification et de préservation que le SCOT s'emploie à poursuivre depuis de nombreuses années. Il y a ensuite le réseau autour des fleuves dont on reconnaît aujourd'hui l'intérêt et le potentiel de valorisation. Et, enfin, ce qui est quand même l'élément novateur à la fin du XX^e siècle, le fait de dire que l'on a une rupture dans le lien traditionnel entre le développement urbain et le réseau routier et que dorénavant les vingt polarités, les lieux de développement, ce n'est pas autour du réseau routier que l'on veut les mettre.

Vous voyez que c'est un cadre souple parce que, à l'intérieur, il y a à inventer la vie qui va avec, et cela laisse beaucoup de place à l'initiative. Mais en même temps que c'est un cadre souple, ce cadre a une force par la simplicité de ce qu'il représente, ce qui fait que c'est un message communicable à l'ensemble des acteurs et reprenable par l'ensemble des acteurs qui peuvent se le réapproprier à leur sauce et le mettre en œuvre à leur façon.

Pour moi, l'importance est dans le tuilage. On dit en général cohérence, moi je dis tuilage. Il faut absolument se tuiler avec les documents antérieurs, il faut absolument se tuiler avec les autres documents, fussent-ils de rang « inférieur » – quand je discute avec les gens de SYTRAL, je n'ai pas l'impression que le SCOT est supérieur et que le PDU est inférieur, je pense que l'on parle d'égal à égal –, puis il faut se tuiler avec les autres territoires, ce qui est aussi un élément important parce qu'on n'est pas seuls au monde, on ne constitue pas une île au milieu de l'océan, on a forcément à chercher des accords et des orientations communes avec les autres territoires.

Dans le SCOT, une des méthodes que nous avons retenue pour assurer ce tuilage, c'est d'ouvrir des portes. C'est-à-dire que l'on définit à travers des cartes et des prescriptions quelques règles un peu dures, celles que je viens d'évoquer, et puis après on ouvre la porte, la saisira qui veut, à des schémas thématiques. Par exemple, sur un thème comme le commerce ou l'exploitation des matériaux, on ne va pas dire que l'on a tout réglé dans le SCOT, on dit que l'on fera un schéma pour préciser les choses dans le respect des grandes orientations. On a défini sur le territoire de l'agglomération sept territoires de projet, on aurait pu, sur chacun de ces territoires, écrire un volet territorial du document d'orientation générale où l'on allait définir pour les vingt ans à venir très précisément comment chaque polarité allait se développer, quelle ligne de tram on allait faire ou ne pas faire, etc. Non, on a dit que l'on appelle, dans la durée de vie du SCOT, à ce qu'il y ait des études qui les approfondissent et que, le cas échéant, cela débouche soit sur des documents informels, soit sur des schémas de secteur comme le Code de l'urbanisme nous le permet.

Jean-Yves Chapuis

Je voudrais que vous réfléchissiez sur une question qui me vient à l'esprit en vous écoutant. Est-ce que cette planification, qui est quand même relativement forte au niveau du SCOT, n'est pas nécessaire dans la mesure où la gouvernance politique est difficile à ce niveau-là et qu'on vous demande finalement, à vous, en tant que responsables techniques, de faire un travail assez puissant de planification pour contrebalancer une organisation de gouvernance qui est quand même un peu légère, et qui devrait sans doute un jour se renforcer ?

Patrick Clancy, vous travaillez sur le PLU intercommunal. Ce qui me frappe c'est que c'est vraiment un dossier que l'on ne peut pas confier à n'importe qui parce qu'il demande une connaissance non seulement précise des communes mais aussi un relationnel très puissant avec les maires. Entre la commune de Lyon et les communes de l'ouest ou de l'est lyonnais, il y a des différences fondamentales dans le vécu, dans l'histoire, et réussir à faire un document juridiquement fort, cela demande tout un travail. On ne peut pas mettre ce document en place s'il n'y a pas quelque chose qui se joue dans l'épaisseur humaine. C'est pour cela que je disais que vous êtes des gens qui ont une expérience de la vie et que ce n'est pas la procédure qui vous permet de faire ce que vous faites.

Patrick Clancy, *service planification et territoires – Grand Lyon*

Oui, je pense qu'il faut avoir une certaine expérience de la territoriale, c'est-à-dire de la vie des communes, de leur vie politique et de leur vie quotidienne. Hier soir, j'étais avec une équipe municipale et, même si je n'ai pas envie d'y être tous les soirs, je trouve que c'est passionnant. C'est passionnant parce que, pour moi, la planification, en cela je suis assez d'accord avec l'exposé qu'a fait Paul Boino, c'est avant tout un projet politique.

Un projet politique c'est la mise en œuvre, sous une certaine forme et selon une certaine technicité, de problématiques politiques qui répondent à des questions en matière sociale, en matière économique, en matière d'environnement. Ce sont à chaque fois des choix politiques qui s'opèrent dans un cadre qui est ce que l'on appelle « l'Etat de droit », qui va être aussi bien le Code de l'urbanisme que la Constitution française ou les directives européennes.

Pour mettre en œuvre un projet de société à des échelles différentes correctes, il faut aller dans tel ou tel sens. Je n'appellerai pas ça des contraintes, parce que quand on décide d'aller en marche avant ce n'est pas une contrainte, mais on prend une direction.

Planifier c'est faire le choix d'aller dans certaines directions et, compte tenu des sujets que l'on traite, il est envisageable de considérer qu'à l'étape où l'on fait un choix, on peut le faire de manière plus ou moins précise. Ou bien, comme le dit André Chassin, à l'étape où l'on est, avec les acteurs avec lesquels on est en train de discuter, on est en train de faire un premier pas pour passer le relais à d'autres décideurs. Tout cela dans un contexte qui est le cadre démocratique d'élaboration des documents de planification.

C'est entre autres ce que je disais hier soir aux élus à la fin de notre réunion de travail, à savoir que nous, techniciens, sommes là pour leur apporter un savoir-faire technique, leur transmettre une certaine connaissance que nous glanons ici ou là en échangeant avec des chercheurs et d'autres professionnels. Ce sont des hypothèses de travail. Mais, au bout du compte, une des choses à laquelle j'ai toujours été particulièrement vigilant et que je répète assez régulièrement à mes collaborateurs, c'est qu'il y a un principe incontournable : ceux qui décident, ce sont les élus.

Nous sommes dans un pays démocratique où les élus sont désignés par la population pour élaborer et conduire un projet politique – ce projet s'élabore dans le cadre de la concertation, il y a des règles qui ont été définies, et si on ne les respecte pas, on est sanctionné. Et c'est ça aussi la démocratie, c'est de permettre qu'à un moment donné, un préfet ou un juge rappelle à l'ordre ceux qui ne respecteront pas une règle du jeu, règle du jeu qui n'est pas une contrainte, mais un sens donné à une société pour travailler ensemble et s'exprimer.

Oui, c'est vrai, nous ne travaillons pas seulement à l'élaboration de ce projet politique mais aussi à sa traduction dans un plan, mais le plan n'est pas premier. Il m'arrive parfois de dire à des élus, un peu pour forcer le trait, que là où leur présence est indispensable c'est dans le diagnostic, c'est-à-dire le regard qu'ils portent sur ce territoire qu'ils ont en responsabilité, quelle que soit sa taille. Ce regard est le leur et il est partagé avec la population parce qu'il induit le projet d'aménagement et de développement durable qui doit être cohérent avec ce diagnostic.

Ce projet, les élus vont en débattre avec la population, ils choisiront les modalités qu'ils considèrent comme raisonnables et utiles pour ce faire. Ensuite, pour fabriquer les outils (le plan), si nous sommes respectueux de la décision publique, le rôle des élus est moins déterminant. Nous ne sommes que les administrateurs de la décision publique. C'est-à-dire que, une fois que la décision publique a été prise par ceux qui en ont l'autorité, notre savoir-faire est de fabriquer les outils, les médiations qui permettront à cette décision politique de prendre effet. Et là, c'est la question non seulement de compétences techniques mais aussi des relations de confiance qui existent entre les élus avec lesquels on travaille quant à la mise en œuvre de leurs décisions. Cette confiance se construit à travers du relationnel qui a, c'est vrai, certaines contraintes en termes de disponibilité : il faut rencontrer les élus quand ils sont libérés de leurs obligations professionnelles et, si l'on veut dialoguer avec les habitants, cela se fait souvent à des heures où nous aimerions parfois aller jouer notre rôle de citoyen dans les communes où nous habitons... C'est la contradiction parfois de nos métiers.

Donc, oui, c'est important d'avoir acquis de l'expérience. Quand on est beaucoup plus jeune, on peut être tenté de croire que notre technicité va nous permettre d'apprendre aux élus à bien décider. Or ce n'est pas exactement comme cela que ça se passe. Notre technicité est indispensable parce qu'elle nous permet d'éclaircir les enjeux, les choix possibles selon les paramètres pris en compte, mais il nous faut acquérir une certaine modestie dans ce métier très exigeant qui ne nous donne pas le droit de décider.

Débat avec la salle

Jean-Yves Chapuis

J'ai l'impression que vous dites tous les deux qu'il y a une nécessité d'avoir un cadre, d'avoir de la planification, plus ou moins modeste, forte, etc., mais que, quand ces documents existent, ce n'est pas suffisant, il faut qu'ils vivent. Et pour qu'ils vivent, il faut tout ce relationnel que vous établissez dans le cadre qui est le vôtre, au niveau du SCOT comme au niveau de l'intercommunalité. On a l'impression qu'il y a déjà tout un travail pour préparer ces documents mais que, le jour où ils sont faits, rien n'est fait et c'est là où ça commence parce que tout ce qui a été dit il faut le faire vivre et ce ne sont pas uniquement des orientations, ce ne sont pas uniquement des projets, c'est un peu entre les orientations et les projets la manière de les prendre. Il y a entre les grandes orientations politiques qui sont prises et l'opérationnel tout un temps de stratégie que ces documents permettent de cadrer mais qu'il faut continuellement travailler dans ce relationnel que vous avez établi.

Vous, vice-président, comment est-ce que vous vivez ces documents, qui sont très techniques, dans votre responsabilité à la fois de maire et de vice-président ?

Patrick Bouju

En entendant André Chassin et Patrick Clancy, je crois que c'est comme cela que l'on veut que cela se passe. Les travaux que vous faites sont importants parce qu'il faut que l'on avance et que vous apportiez de la réflexion, de telle manière que l'on puisse travailler et réfléchir au développement de nos communes à travers les PADD mais aussi au rôle que l'on veut jouer, qui est le rôle de nos communes dans le Grand Lyon. Je crois qu'il y a une notion d'évolution du SCOT par rapport au SDAU où l'on disait que c'était figé. Aujourd'hui, nous avons un document qui doit évoluer dans le temps. Et même si un certain nombre d'entre nous ne retrouvent pas tout ce qu'ils souhaitent dans le SCOT, il faut bien se dire qu'il devra évoluer pour que l'on puisse prendre en compte les différents projets qui seront nécessaires au développement de nos communes mais aussi du Grand Lyon. C'est un débat que l'on aura sans aucun doute quand il faudra voter le DOG.

Le PLU, pour certains est plus difficile à faire évoluer, encore que depuis quelques années les choses changent. C'est aussi parce que nos habitants ont des préoccupations, des envies qui sont différentes, que les équipes municipales ne durent pas toujours aussi longtemps que certains le voudraient. Nous avons aussi besoin de ce temps, donc il faut pouvoir évoluer en fonction des nouvelles équipes et des nouveaux projets des élus.

Jean-Yves Chapuis

Je voudrais préciser, au travers ce que vous dites là, que dans ce travail que font aujourd'hui les cadres, les responsables, dans cet aller et retour entre des cadres réglementaires formels et puis tout ce débat relationnel, il faut aussi accepter que les cadres dirigeants des structures puissent rentrer dans la stratégie et dire ce qu'ils pensent aux élus. A un moment donné, il faut que les élus acceptent que les cadres dirigeants soient dans la stratégie, qu'ils rentrent dans le domaine politique au sens noble du terme. Aujourd'hui, la stratégie ne se fait pas que par les politiques, même si c'est eux qui décident, il faut accepter ce débat « égalitaire ». Est-ce que vous êtes prêts à ça ?

Patrick Bouju

Je crois que si le Grand Lyon est ce qu'il est aujourd'hui c'est que les élus du Grand Lyon ont toujours été dans ce sens. Je vais vous citer un exemple. Il y a à Fontaines-sur-Saône un projet de renouvellement urbain où l'on a démolé trois cents logements sociaux sur une petite commune de 230 hectares. Pour réussir notre projet, il fallait que l'on essaye de ne pas trop

densifier à certains endroits. Nous avons donc proposé à nos collègues des communes avoisinantes de reprendre soixante logements pour la reconstitution de notre offre de logements sociaux. Pourquoi a-t-on pu le faire ? Parce qu'il y a cette solidarité qui existe sur un territoire mais aussi parce que les techniciens ont pu s'expliquer avec nos collègues, qui n'étaient pas obligés de construire du logement social mais qui l'ont fait pour qu'un projet urbain puisse se réaliser.

Cela prouve que ces échanges ont lieu et que les techniciens participent. Ceux qui travaillent au niveau du SEPAL voient bien les apports qui ont été faits par les uns et par les autres.

Philippe San Marco, vice-président de la Communauté urbaine Marseille-Provence-Métropole en charge de la politique de la ville

Je suis très dubitatif devant tout ce que j'entends et je vais le raccrocher à l'exemplarité lyonnaise. Je ne dis pas du tout que c'est faux, au contraire, c'est peut-être vers cela qu'il faudrait aller. La Région urbaine Marseille-Aix, c'est celle-là qui appelle les décideurs à être appréhendés et modelés. Nous avons déjà là-dedans sept intercommunalités... Cela veut dire que nous ne pouvons rien faire de pertinent ni de sérieux, d'autant que ces sept intercommunalités, contrairement à des déclarations lénifiantes et récurrentes, ne se parlent jamais.

Quand vous dites que ce sont les élus qui décident, fort bien... Mais qui sont ces élus ? D'abord, personne n'est élu au suffrage universel direct parmi les gens qui prennent les décisions. C'est une petite remarque mais qui est quand même gênante... Non seulement nous ne sommes pas élus au suffrage universel mais, en plus, nous ne sommes pas élus dans le même périmètre. C'est-à-dire que quand quelque chose arrive à notre niveau, finalement nous devons inventer. Parce que moi je peux parler de Marseille mais je ne peux pas parler d'une commune voisine, j'ai mon idée mais je ne me suis pas présenté là. Et chacun des élus de deuxième degré représente un programme politique de sa commune et pas de l'agglomération. Jamais de l'agglomération.

Cela veut dire que cela n'intéresse pas grand-monde et que ceux que cela intéresse sont des militants de l'urbanisme. Heureusement qu'ils sont là mais ils ne sont pas portés par un projet. On arrive donc assez vite à des consensus minimums puisque le suffrage universel ne nous porte pas.

Paul Coste, délégué à la Communauté urbaine de Lyon

Il me semble qu'il manque une échelle dans ce qui a été dit qui est le poids de l'agglomération par rapport au poids des communes. On a eu l'impression que le SCOT était l'émanation des désirs des communes, or ce n'est pas forcément cela. Il y a aussi dans l'autre sens une volonté de l'agglomération, avec toutes les nuances, en disant qui est l'agglomération et qui sont les élus qui décident qui essaient d'avoir une vision d'agglomération effectivement, mais après cette vision d'agglomération va forcément se traduire localement par des grands projets qui sont plus ou moins acceptés après localement.

Je voudrais rajouter un autre point sur l'habitant. Comme disait André Chassin, le SCOT qui arrive en fin de course maintenant, cela fait plus de six ans qu'il est en élaboration, l'enquête publique va avoir lieu en 2010, donc si le citoyen dit qu'il n'est pas d'accord avec telle ou telle chose, c'est trop tard pour intervenir.

Patrick Clancy

Concernant ces questions sur l'intercommunalité qui rassemble des élus. Certes ils ne sont pas élus dans l'instance intercommunale au suffrage universel mais, pour moi, ils restent des élus. Ils ne peuvent siéger au sein du Conseil de communauté que parce qu'ils sont issus du suffrage universel dans leur commune et ils en tirent leur légitimité.

Je crois que l'expérience lyonnaise tient aussi à deux choses : son ancienneté et puis au fait qu'il y a eu depuis une vingtaine d'années, de manière assez continue, une volonté politique de créer quelque chose de commun, de solidaire. A un moment donné, la Communauté urbaine définit dans ses instances quelques grandes lignes de conduite qu'elle propose à l'ensemble des communes. En un peu plus de quinze ans d'expérience sur le PLU, s'il m'est arrivé d'avoir une quinzaine de difficultés graves à résoudre parce que je n'avais pas réussi en travaillant avec les élus à trouver un consensus sur certains sujets, c'est bien un maximum. C'est-à-dire qu'avec énormément de bon sens politique, de volonté et de mobilisation politique au niveau des instances dirigeantes, on arrive, quand on veut aller de l'avant, à trouver des réponses aux attentes communales et des réponses aux attentes communautaires. Cette exigence est difficile mais l'expérience montre que l'on y est arrivé, ce qui veut dire que les élus ont fini par se construire une conscience collective.

J'ai fait un certain nombre de réunions publiques et je suis étonné de voir que les débats sont globalement les mêmes dans ces communes qui sont pourtant toutes assez différentes – je suis allé aussi bien dans des communes de plusieurs dizaines de milliers d'habitants que dans des communes de quelques centaines d'habitants. Il y a un fonds commun qui a commencé à se construire au fil de ces vingt dernières années. Certes, je suis d'accord avec vous pour dire qu'au moment de l'enquête publique, il y aura des gens qui viendront s'exprimer pour marquer leur désaccord – ce qui est dommage d'ailleurs, c'est que l'on n'entende que ceux qui ont des désaccords – mais quand on regarde à l'échelle de la population, ils sont fondamentalement minoritaires.

Ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas les entendre. Certaines remarques sorties de leur contexte polémique peuvent être à la base de nouvelles réflexions. La planification c'est quelque chose qui vit. Quand on fait un document de planification, ce n'est pas pour le mettre au placard le lendemain où il a été voté, ou l'encadrer. C'est pour le regarder vivre et voir comment on l'améliore et on le corrige au fil du temps.

Jean-Yves Chapuis

Bien sûr qu'il y aura toujours des débats entre l'agglomération et les communes, mais ce qui est intéressant c'est que, dans la pratique, à partir de ces documents-là, le dialogue continue toujours. Cela serait bien que les élus marseillais viennent ici voir le travail qui est fait pour échanger. Le programme POPSU permet également ces échanges-là à travers la recherche, les élus et l'Etat, et peut-être que l'Etat a ici un rôle à jouer dans le cadre de la décentralisation en organisant des débats entre les élus et la recherche pour pouvoir échanger là-dessus.

André Chassin

Aujourd'hui c'est inscrit dans la loi et cela le sera encore plus demain. Un document de planification ce n'est pas fait pour être élaboré mais pour être mis en œuvre puisque le législateur, à travers la loi SRU, nous fait obligation, syndicats de SCOT, de dire qu'à partir du moment où nous avons approuvé c'est là que tout commence puisqu'il faut que nous mettions en place un dispositif de suivi, de mise en œuvre et d'évaluation de ce que nous avons fait. On ne peut plus dire : on a fait ça et dans vingt ans des gens viendront et regarderont si cela a produit des effets. On est bien dans l'idée que ces documents, il faut continuer à les faire vivre pour pouvoir le cas échéant les adapter au fur et à mesure que la vie continue.

Par rapport à la question de gouvernance que vous avez posée tout à l'heure, c'est-à-dire est-ce que finalement, dans la mesure où, nous, nous avons affaire à un territoire qui ne correspondait pas au périmètre institutionnel d'une grande collectivité, cela nous a posé des difficultés. Pas vraiment, beaucoup moins que nous n'aurions pu l'imaginer, parce que nous sommes partis d'une règle simple qui a consisté à dire qu'on allait travailler ensemble non pas pour se mettre d'accord pour redessiner des périmètres institutionnels mais pour fabriquer des

orientations de territoire pour des habitants. Si l'on avait mis comme clé d'entrée la question institutionnelle, là cela aurait été compliqué.

Ce que je note à travers les élus que je fréquente depuis sept ans autour de ce projet, c'est quand même leur capacité, au-delà de leur mandat communal, à se projeter à l'échelle de l'agglomération et à mesurer l'intérêt pour les habitants de leur propre commune de s'inscrire dans un dispositif cohérent à une échelle plus large. Moi qui travaille depuis de nombreuses années, j'ai été particulièrement et heureusement surpris de voir cela. Cela n'a pas été si difficile que cela. Il y a bien évidemment eu des frottements car quand on a vécu séparés, il y a un certain nombre d'apprentissages qui sont à faire, mais ce que je constate c'est que le temps d'élaboration du SCOT a été l'occasion pour les élus du Grand Lyon et les élus des intercommunalités hors Grand Lyon qui siégeaient au bureau du SEPAL de se rencontrer une fois par mois et de se connaître. Et même si cela ne se traduit pas par une intégration institutionnelle, je suis persuadé que, à terme, c'est prometteur de résultats intéressants.

A une autre échelle, puisque l'on a le même dispositif dans l'agglomération lyonnaise en dehors du périmètre de l'agglomération avec les SCOT voisins dans le cadre de l'inter-SCOT, le fait que les techniciens d'une part et d'autre part les élus de ces territoires de la grande Région urbaine de Lyon se rencontrent régulièrement pour parler là encore non pas d'intégration institutionnelle mais pour parler simplement de gestion d'une copropriété qui est la maison commune métropolitaine pour essayer d'éviter les grosses bêtises et les gros dysfonctionnements, je pense que par rapport à ce que l'on a connu il y a vingt ou trente ans en arrière, c'est quand même une vision plutôt optimiste.

Paul Boino

Ce que dit Philippe San Marco est en partie comparatif : la situation marseillaise n'est pas la situation lyonnaise. Il y a des coutumes locales à Marseille qui ne sont pas exactement celles de la tribu des Lyonnais et qui font que l'on ne discute pas de la même manière ici et là. Mais, dans sa remarque, il n'y a aussi des choses d'une portée plus générale et je pense qu'il a raison.

Il ne s'agit pas de porter des jugements sur les personnes, mais les élections au deuxième degré posent des problèmes, à commencer aux élus eux-mêmes. A différents moments, ils se retrouvent à devoir réfléchir : est-ce que je suis maire de Corbas ou conseiller communautaire ? C'est pareil pour un député qui doit constamment se poser cette question : est-ce que je suis élu de la nation, je réfléchis pour la France, ou est-ce que je suis élu de ma circonscription ? Cette différence entre territoire d'élection et territoire d'action est un gros problème qui se pose aux élus et il a des conséquences tangibles sur la décision politique. Il n'est pas toujours possible en effet de concilier l'intérêt particulier de son territoire d'élection avec l'intérêt général de son territoire d'action.

Ce n'est peut-être pas trop difficile lorsque l'élu est en fin de carrière et qu'il a décidé de ne pas se représenter. Dans ce cas-là, il peut aller jusqu'au bout en se disant par exemple qu'il est élu de la nation et qu'il a à agir en conséquence. J'ai pu rencontrer à ce titre des élus qui ont par exemple soutenu la loi Chevènement alors qu'ils étaient élus de territoire très rétif à une quelconque intégration communautaire. Mais pour des élus qui souhaitent poursuivre leur carrière politique, la chose n'est pas toujours aussi aisée. S'ils ne défendent pas leur territoire d'élection, les conséquences pourront être fâcheuses aux échéances électorales suivantes. Il en est ainsi au niveau national. Il en est également ainsi au niveau local et cela à Lyon comme à Marseille.

Que reste-t-il du célèbre consensus lyonnais si l'on parle de sujets qui fâchent comme par exemple le contournement ouest de Lyon ? Que doivent faire en l'occurrence les élus communautaires de l'ouest lyonnais ? Est-il possible de satisfaire à la fois les intérêts spécifiques de leur commune d'élection et l'intérêt général de la Communauté urbaine ? De

fait, la chose devient impossible et l'on n'arrive pas à surmonter la contradiction par le seul dialogue. Je suis ici tout à fait d'accord avec Philippe San Marco. Il y a un énorme problème de défaut d'arbitrage et l'on peut regretter que la réforme des collectivités locales qui semble arriver ne règle pas réellement cette question, ni celle du reste de la mise en adéquation entre territoire d'action et territoire d'élection.

Ensuite, sur la question des techniciens. On est heureusement en démocratie. C'est un bien précieux que l'on doit protéger si ce n'est toujours et encore renforcer. On doit notamment se défier des discours à l'emporte-pièce qui font de fait l'apologie de la « savantocratie », pour ne pas dire la dictature éclairée en nous déclarant en substance que l'on devrait prendre les décisions uniquement par rapport à l'intérêt général, qu'ils ont évidemment défini eux-mêmes en tant que savants ou techniciens. Je suis donc tout à fait ravi d'entendre des techniciens rappeler qu'ils sont au service des élus. Cela étant, le rapport entre sphère technique et sphère politique n'est pas aussi simple, notamment à Lyon. Cette ville a en effet une particularité : il y a toujours eu la volonté d'avoir une forte technostructure avec de grosses ressources cognitives, et ceci depuis Edouard Herriot – 4 500 fonctionnaires rien que dans le Grand Lyon, 6 500 à la ville de Lyon aujourd'hui –. Cette technostructure est non seulement forte quantitativement, mais aussi qualitativement et, de fait, les techniciens sont sans doute au service des élus mais ils exercent aussi un rôle de conseil non négligeable. Au final, il y a en réalité une co-élaboration des politiques publiques par les techniciens et les élus, même si en dernier ressort ce sont les élus qui tranchent.

Sur le juridique enfin. Je suis d'accord pour dire que faire du SCOT ou du PLU est un exercice politique, mais c'est aussi un exercice juridique. Il y a des questions de droit qui se posent et qui font qu'on ne fait pas un SCOT seulement pour faire de la politique. A cette fin, le plan de mandat de Gérard Collomb suffit amplement. Il définit très clairement les orientations stratégiques et les moyens à mettre en œuvre. Le SCOT ou le PLU ne fait pas cependant que reprendre ces éléments politiques. Ils ont l'un et l'autre une dimension juridique et c'est bien cette dimension juridique qui les spécifie par rapport aux plans de mandat.

Cette question réglementaire s'est du reste passablement compliquée ces dernières années avec la réforme de l'instruction du permis de construire. D'un côté, la loi SRU a invité les collectivités à maîtriser davantage leur urbanisation. De l'autre, la réforme du permis de construire a limité à deux mois pour l'instruction des permis de construire et à quatre mois celle des permis d'aménager, et si vous ne l'avez pas fait en temps et en heure, il est donné d'office. Comment faire dès lors pour produire la ville dans les règles du développement durable ? Comment vérifier si les questions environnementales, ou encore de mixité sociale et fonctionnelle ont été respectées ? Les tensions sont fortes et risquent de l'être encore davantage avec les nouvelles réglementations environnementales. Elles ouvrent autant de brèches à des contestations en justice qui nécessitent de prendre d'autant plus au sérieux la dimension juridique de la planification.

Jean-Yves Chapuis

Je voudrais rajouter qu'un élu est élu dans une commune mais que sa commune n'est plus un territoire isolé, et ça les élus l'ont compris. Il y a un certain nombre de choses qui ne sont possibles dans sa commune que s'il est dans l'intercommunalité.

Par ailleurs, les cadres sont aussi dans de la stratégie, dans le rôle de conseil, et là il y a tout un jeu subtil à faire : respect des élus mais, en même temps, une liberté de parole. On est là dans un domaine où la pratique est au-delà des compétences, c'est la manière de gérer ça dans ce relationnel qui peut être difficile.

Patrick Bouju

Je suis maire de Fontaines-sur-Saône, conseiller communautaire, et je le vis très bien. Je ne suis pas élu au suffrage universel mais je suis aussi présent au Grand Lyon, les habitants de Fontaines-sur-Saône habitent le Grand Lyon, cela se passe bien. Je crois que nous sommes un certain nombre de maires sur les cinquante-sept communes du Grand Lyon qui pensons que cela va bien et que l'on travaille bien pour l'ensemble des habitants du Grand Lyon.