



Journées d'études urbaines

Les 17 et 18 novembre 2011
Institut d'urbanisme de Lyon

DES MÉTROPOLIS HORS-SOL ?

*La déterritorialisation de la production de
l'urbain en question*



SESSION 4

L'impact de la diffusion de modèles sur la production de la ville



Discutants : **Laurent DEVISME** (ENSA Nantes, LAUA), **Renaud PAYRE** (UMR 5206 Triangle)

Intervenants : **Mathieu ADAM** (UMR 6575 CITERES), « La fabrique des éco-quartiers, entre injonction au local et urbanisme standardisé ».

Juliette MAULAT (UMR 8504 Géographie-Cités), « Densifier autour des gares : l'injonction générique à l'épreuve des héritages territoriaux ».

Le développement durable s'est imposé depuis le milieu des années 1990 comme un impératif d'action et de communication des politiques urbaines. Toute ville désireuse de tenir son rang dans la compétition interurbaine doit désormais adopter les outils et dispositifs lui permettant de revendiquer sa durabilité. Les éco-quartiers, poussés notamment par des politiques nationales (prix EcoQuartier, lois Grenelle) et européennes (Concerto), sont aujourd'hui des dispositifs-phares de cette volonté d'affichage de la durabilité. En l'absence de consensus sur une définition, élus, techniciens et architectes-urbanistes peinent à décrire ce qu'ils entendent par « éco-quartier », ils cherchent sur quoi fonder leur conception et s'appuient donc sur les références accessibles. Celles-ci sont principalement de deux natures : les prix, certifications et labels d'une part (Hamman & Blanc, 2009) et les quartiers décrits comme exemplaires d'autre part (Souami, 2009). Toutes deux sont de nature à produire une standardisation des manières de faire et, *in fine*, de l'urbain produit. Standardisation qui apparaît en contradiction flagrante avec l'injonction au local que l'on retrouve systématiquement dans les productions écrites sur les quartiers et la ville durables (de la Charte d'Aalborg aux plaquettes de présentation d'un projet en passant par les écrits d'institutions telles que l'IAURIF ou l'ADEME). Cette communication questionne les origines de cette contradiction, à travers la confrontation des discours¹ et de l'analyse des opérations produites, avec l'objectif d'expliquer comment labels et certifications et quartiers emblématiques participent à façonner l'image de ce qu'est un « bon » éco-quartier.

LE LOCAL, LEITMOTIV D'UN DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE STANDARDISANT

Les éco-quartiers sont généralement vus comme des « tentatives de préfiguration de la ville durable » (Rudolf & Kosman, 2004, p. 40), expériences à une échelle modeste des solutions permettant de répondre à des enjeux globaux. « *Nouveau modèle urbanistique appelé à refléter une modernité responsable* » (Devisme & al., 2009, p. 87), l'éco-quartier aurait ainsi vocation à servir d'exemple de ce que serait une conception urbaine « vertueuse ». Dès lors, la question qui se pose est : quelle vertu, quelle modernité et quelle responsabilité prônent les éco-quartiers qui sortent de terre aujourd'hui ? Et, consécutivement : de quelle manière ces ambitions sont-elles pensées et matérialisées ?

Si les écoquartiers prêchent pour un meilleur avenir, le contexte politique et économique dans lequel ils émergent est très actuel : la compétition interurbaine pousse les agglomérations à se distinguer par leur excellence et à communiquer sur celle-ci (Le Galès, 1993). La communication contemporaine se conjuguant avec la couleur verte (Pascual Espuny, 2008), elles mettent leurs projets d'éco-quartiers en avant. Comme le remarque Benoît Boutaud, « *communiquer sur son projet d'éco-quartier est une obligation, cela s'apprend même. Les publicistes en panne d'idées, les politiques en mal d'image comme les acteurs sincères ont saisi l'occasion* » (2009). Le marketing urbain est ainsi une modalité importante de la création des éco-quartiers. Si certains auteurs pensent que l'explosion du nombre de projets d'éco-quartiers en France est essentiellement liée à une volonté politique davantage tournée vers le respect de l'environnement et le social (Emelianoff, 2007), nous estimons que, dans une certaine mesure, c'est le marketing et la nécessaire mise en cohérence de la réalité des projets avec celui-ci qui pousse aujourd'hui à leur multiplication.

Ce qui marque, dans la communication sur les projets, c'est la mise en avant systématique de la composante locale. En dehors de slogans vantant la qualité de vie offerte par l'environnement immédiat, cette injonction au local s'énonce essentiellement

¹ Cette communication s'appuie sur l'étude de supports de communication interne et externe

selon trois modalités. La communication insiste sur l'insertion dans les projets des particularités territoriales, que ce soit dans le choix des principes d'aménagement, dans les solutions techniques et architecturales ou dans l'inscription du projet dans son territoire. L'importance de procédures dites de « démocratie participative » est un autre aspect de cette injonction au local, chaque projet se présentant généralement comme intégrant à un degré élevé les desideratas de ses futurs habitants. Enfin, plus épisodiquement, l'importance du local apparaît via la revendication de l'utilisation de ressources provenant d'un périmètre restreint. Selon les auteurs des documents de communication (que ceux-ci soient destinés au grand public ou à des décideurs), ces particularités s'inscrivent dans la logique de développement durable qui préside aux destinées du projet. On retrouve ici un des préceptes de la Charte d'Aalborg (1994), qui précise que « *Chaque ville étant différente, c'est à chacune qu'il appartient de trouver son propre chemin de parvenir à la durabilité.* »². Cette affirmation de la nécessité d'adapter des enjeux planétaires à un contexte particulier rejoint plus largement la formule « *agir local, penser global* »³, véritable leitmotiv des partisans du développement durable. Si les discours ne doivent pas être confondus avec l'action, nous pensons qu'ils révèlent les représentations de leurs auteurs et commanditaires tout en étant des modalités à part entière de l'action urbaine. Considérant qu'aujourd'hui « *le projet et l'activité de communication sont indissociables dans le système du projet* » (Rosemberg, 2000, p. 2), nous prenons au sérieux les intentions dont les productions écrites témoignent. En l'occurrence, les velléités de prise en compte des enjeux et potentiels locaux que l'on retrouve de façon systématique dans les écrits sur les éco-quartiers nous semblent à la fois révélatrices d'ambitions sincères des acteurs investis dans les projets et d'un caractère imposé qu'il s'agit de mettre en avant lorsque la durabilité de l'opération est revendiquée.

L'injonction au local est donc permanente dans les discours. Pourtant, les projets se ressemblent étonnamment dans leurs solutions techniques, architecturales et processuelles ainsi que dans leur communication. Même si le terme éco-quartier est utilisé pour décrire des opérations « *de taille variable et de contenu diversifié* » (Lefèvre, 2008, p. 13), les points communs sont légions et le visiteur des opérations récentes ou l'observateur des prévisualisations des projets en cours a parfois l'étrange impression de peiner à différencier les projets. Un certain nombre d'aspects nous semblent révélateurs de cette uniformisation.

Il y a d'abord la traduction urbanistique de certains grands principes sociétaux. Le premier de ceux-ci est la nécessité de protéger l'environnement et de lutter contre le réchauffement climatique. Ce qui se décline en un certain nombre de pratiques urbanistiques plus ou moins généralisées : « *densification qualifiée, recherche d'une diversité morphologique, fonctionnelle et sociale, valorisation de l'espace public, choix en faveur des transports collectifs et de la mobilité douce, renaturation de l'habitat, gestion écologique des ressources matérielles, participation des acteurs concernés à la conception, à la mise en œuvre et à la gestion du cadre de vie.* » (Da Cunha, 2011, p. 193). Cette liste de pratiques, dressée sur la base d'observations des plus emblématiques des écoquartiers européens, peut être étendue et développée dans le contexte français, comme le relève notamment Benoît Boutaud lorsqu'il parle de l'institutionnalisation de certains principes : « *une position centrale dans l'agglomération, une ouverture sur le reste de la ville, une échelle suffisante pour être qualifiée de quartier, une identité palpable, une réduction de la place de l'automobile, une efficacité énergétique notable, une mixité sociale et fonctionnelle, une éco-conception, etc.* » (2009). Pratiquement, la volonté affichée de prendre en compte les enjeux environnementaux, réchauffement climatique et réduction des consommations énergétiques en tête, se traduit par la mise en œuvre de solutions matérielles similaires. Un regard sur les premières réalisations françaises (Bonne, Clichy-Batignolles, etc.) amène à constater cette homogénéité. Ces opérations partagent nombre de caractères similaires : isolation par l'extérieur, réseau de chaleur,

² Charte d'Aalborg, 1994, p.3 [En ligne] Disponible sur : http://www.adequations.org/IMG/article_PDF/article_393.pdf (consulté le 20 septembre 2011)

³ Formule dont la paternité est le plus souvent attribuée à René Dubos au Sommet de la Terre de Stockholm (1972).

îlots en U aux cœurs végétalisés, toits recouverts de panneaux solaires ou toitures végétales, eau apparente (noues, darses), façades parées de bois et d'aplats de couleur, alternance de maisons en bande et d'immeubles de hauteur modérée, etc. Ces éléments dessinent le modèle esthétique et technique de l'écoquartier et s'inscrivent dans une logique de généralisation de « bonnes pratiques », comprises comme « *des critères essentiellement matériels* » et qui « *travaillent alors comme des systèmes de normalisation, voire de standardisation.* » (Devisme & al., 2007, p. 18).

Une autre caractéristique généralisée est une absence, celle du social avec « *deux grands champs particulièrement déficients : la production et la pérennisation de la mixité sociale ; l'implication de la population dans la constitution et la gestion du quartier.* » (Bonard et Matthey, 2010). La majorité des opérations fait la part belle aux avancées technologiques et laisse de côté l'approche sociale de l'urbanisme, pourtant liée au projet politique de l'écoquartier (Barthel, 2009). Si certains projets mettent la mixité sociale en avant (ex : Bottière-Chênaie à Nantes), la prise en compte de celle-ci se limite le plus souvent au respect du pourcentage de logements sociaux imposé par la loi SRU ou à son léger dépassement. Comme le souligne Olivier Soubeyran, les écoquartiers sont aujourd'hui pour partie des « *outils acceptables de gentrification* »⁴, masquant celle-ci sous un argumentaire environnemental conséquent et restant donc des « *vitrines technologiques* » à l'accès réduit à une certaine élite économique (Theys & Emelianoff, 2001, p. 129). De fait, les projets actuels illustrent la domination d'une vision « technocentrée » du développement urbain durable.

Enfin, nous observons un formatage des discours autour des éco-quartiers. Les documents de communication véhiculent ainsi, outre l'injonction au local évoquée précédemment, des messages consensuels identiques développés avec le même vocabulaire (qualité de vie, mixité, vivre ensemble, etc.), utilisant les mêmes codes graphiques (couleurs vertes et bleues, dessins d'oiseaux, de fleurs, de vélos...) et, comme nous l'évoquions en introduction, une référence perpétuelle aux quartiers emblématiques du Nord de l'Europe.

Le constat général de Françoise Navez-Bouchanine sur le développement urbain durable s'applique aux éco-quartiers : on observe la généralisation d'un certain nombre de « *« packages » méthodologiques et d'indications pratiques, assortis de calendriers plus ou moins normatifs, qui constituent une sorte de chemin à suivre, présenté de manière simple, rassurante.* » et qui prennent peu en compte les réalités sociales, politiques et territoriales locales (2007, p. 102). Nous observons donc une faible visibilité de la composante locale des projets, ce qui conduit à une impression d'uniformisation : la contradiction avec l'injonction au local est flagrante.

QUAND LABELS, PRIX ET CERTIFICATIONS FAÇONNENT LES PROJETS

La promotion de politiques de durabilité, se caractérise, notamment en urbanisme, par le développement d'instruments d'évaluation, de mesure et d'objectivation des performances des méthodes et des contenus. Dans le cadre des éco-quartiers, ces instruments sont nombreux, de natures différentes (labellisation, certification, référentiels liés à des prix) et s'appliquent à des échelles différentes (du logement à l'agglomération). Pourtant, les démarches qui nous intéressent partagent des caractères qui justifient que nous les étudions comme un ensemble. Ainsi, chacune est un référentiel qui répond à la définition suivante : « *il surpasse le dispositif réglementaire en vigueur ; sa mise en forme relève d'un processus de codification et de sélection des informations à retenir ; il a une fonction de partage d'information dans la mesure où il rend public un ensemble de*

⁴ Colloque du PIRVE, session plénière, 6 mai 2011

caractéristiques précises à respecter ; il a un rôle d'assurance dans la mesure où il garantit que le service, dès lors qu'il se conforme au référentiel, est apte à remplir la fonction pour lequel il a été conçu » (Borraz, 2004, p. 151).

Notre hypothèse est que la forte représentation, dans les projets d'éco-quartiers, des labels, prix, démarches normatives et certifications, participe à la standardisation de ceux-ci. Les logiques qui amènent les porteurs de projets à convoiter tel ou tel prix, label ou certification sont de natures différentes : il y a d'un côté la garantie d'un bénéfice économique direct, subventions (par exemple, programme Concerto) ou exonérations d'impôts ou de taxes (par exemple, certification BBC), et de l'autre l'attrait d'un bénéfice économique indirect, consécutif à un bénéfice de notoriété et d'image (ex : prix EcoQuartier). Notre objectif n'est pas ici d'interroger les différences entre les effets de ces deux logiques mais d'illustrer dans le cas des éco-quartiers comment elles favorisent « *la diffusion de solutions dont l'adoption n'est pas obligatoire* » mais intéressée (Delpuech, 2008, p. 12). Comme instruments d'action publique, les référentiels « *ne sont pas des dispositifs neutres, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs poursuivis et qui structurent, selon leur logique propre, l'action publique* » (Lascoumes & Le Galès, 2004, p.29). L'un de leurs effets est celui que nous illustrons ici : participer au façonnage des projets urbains et à travers eux à la construction du modèle associé. De fait, labellisations, certifications et récompenses variées « *constituent un versant des modèles circulants à prendre en compte.* » et participent à la généralisation de solutions (Moussi, 2010, p. 14).

La mesure systématique de la performance des politiques de développement urbain durable a notamment pour conséquence de les orienter vers certaines directions : « *Signe de l'attention portée à la mesure des opérations menées, des secteurs d'intervention du DD sont priorisés par rapport à d'autres en fonction des possibilités plus ou moins aisées de disposer d'indicateurs* » (Hamman & Blanc, 2009, p. 147). Les indicateurs participent à la fois à la sélection des priorités (par exemple la consommation énergétique), et à façonner la traduction concrète des grands principes du développement durable. Instruments de légitimation des politiques menées (Lascoumes & Le Galès, 2004), les indicateurs conditionnent *de facto* la mise en place des solutions qui s'intègrent alors progressivement dans le modèle-type de l'éco-quartier. Outils d'aide à la décision, ces référentiels imposent des indicateurs correspondant aux normes dominantes du secteur. Il convient alors pour les acteurs d'afficher leur mise en conformité avec celles-ci, ce qui est plus aisé si elle est garantie par des critères reconnus et quantifiables comme c'est le cas lorsqu'il y a labellisation ou certification. Cette démarche a de nombreux avantages pour l'organisation investie dans un processus de conception : « *il lui est plus facile de légitimer son activité en affirmant qu'elle respecte des principes supérieurs autour desquels existe un large consensus qu'en démontrant l'efficacité de chacune de ses actions (...) elle accroît son attractivité vis-à-vis des investisseurs, des personnels qualifiés et des clients ou usagers ; (...) elle jouit d'une meilleure réputation* » (Delpuech, 2008, p. 13)

L'une des principales faiblesses des démarches de certification ou de labellisation est qu'elles fondent leur évaluation sur des méthodes qui, pour intégrer un maximum d'éléments, multiplient les indicateurs sans les hiérarchiser, ce qui, comme l'écrivent Debarre & al., « *affaiblit leur pertinence face à la singularité de chaque opération évaluée.* » (1999, p. 118). Pour illustration, la HQE²R (Charlot-Valdieu & Outrequin, 2007) se décline en 6 principes, 5 objectifs, 21 cibles et finalement 61 indicateurs et l'AEU (ADEME, 2006) se décompose en 100 objectifs majoritairement quantifiables. Même si les institutions qui les portent insistent sur la nécessité de traduire les objectifs en fonction du contexte local, le problème est simple : pour que leurs projets obtiennent une certification, un label ou un prix donné, ils n'ont d'autres choix que d'adopter les solutions techniques leur permettant de satisfaire un maximum d'indicateurs. On observe alors une standardisation des solutions techniques et urbanistiques, ce qui participe à la diffusion d'une image uniforme du « bon » éco-quartier. En l'occurrence, le point commun des différentes démarches est d'entériner le choix d'une vision technique centrée sur la satisfaction d'un certain nombre de critères mesurables entretenant le culte de la performance et surtout de l'affichage de celle-ci. « *Ainsi comprise, la ville durable se réduit à l'affichage d'une performance thermique et carbone des bâtiments, aux infrastructures de transport mises à disposition des usagers, aux installations de traitement des déchets et de recyclage, etc.* » (Salomon Cavin & Bourg, 2010, p. 130).

Les certifications et labellisations mises en avant dans les éco-quartiers sont pour beaucoup celles qui concernent les bâtiments, de fait principalement centrées sur la consommation énergétique (dans une logique d'inflation des exigences, le standard est désormais la certification BBC, après les stades THPE et HQE). A l'échelle du quartier, trois démarches tiennent le haut du pavé : le concours EcoQuartier, le programme Concerto et WWF One Planet Living dont Confluence est le premier exemple français. Ce dernier est d'ailleurs révélateur de l'importance de l'image dans la logique qui conduit à suivre tel ou tel référentiel. L'image de l'ONG WWF est facilement exploitable pour une collectivité, ce qui justifie le choix de suivre les dix principes qu'elle impose. Ainsi, en adoptant la vision du WWF, centrée sur un développement durable mesuré par l'empreinte écologique, Lyon Confluence a pu s'offrir l'affichage de 1600 pandas en papier mâché lors de l'inauguration de 660 logements (le 14/10/2010) : un exemple de la manière dont le marketing urbain rejoint les enjeux environnementaux pour valider une conception du « bon » éco-quartier. Le programme Concerto n'est pas basé sur le strict suivi d'un référentiel normatif mais participe selon nous au même titre que les démarches de ce type (ex : HQE²R) à façonner le modèle-type d'un éco-quartier centré sur des contraintes techniques, en l'occurrence sur la maîtrise de l'énergie. La volonté de produire un modèle est d'ailleurs un objectif affiché : « *Il est prévu que les projets CONCERTO fournissent des modèles, basés sur des expériences de terrain, en matière d'offre et de demande énergétique.* »⁵. Au-delà de simples recommandations sur la question énergétique, le programme Concerto prône bien une vision de l'urbanisme que les agglomérations (en France : Ajaccio, Grenoble, Lyon, Nantes) désirant à la fois afficher le label et profiter des subsides de l'Union Européenne associées sont contraintes d'adopter et de participer à diffuser.

Enfin, même si nous ne les évoquons pas ici, notons que les référentiels locaux sont nombreux. Il s'agit le plus souvent de simples adaptations locales des démarches les plus répandues à l'échelle nationale même si certaines collectivités (agglomération de Rennes par exemple) s'en distinguent quelque peu. Pour la plupart ils reflètent eux-aussi une même vision de l'éco-quartier centrée sur la technique et l'évaluation de la performance. Nous formulons l'hypothèse que la conception technocentrée de l'urbanisme durable s'impose car la conception sociale du progrès lie celui-ci à la technologie et parce qu'en plus d'être relativement faciles à mettre en œuvre (si l'on excepte les coûts associés) et socialement acceptables, les solutions techniques ont, pour la plupart, l'avantage pour les collectivités d'être visibles, mesurables par des indicateurs simples et validés par des référentiels reconnus, ce qui permet de signifier à tous l'engagement « radical » de celles-ci vers le consensuel développement durable.

LES « MECQUES » DE L'URBANISME DURABLE, ETALONS DU MODELE « ECO-QUARTIER » ?

Lorsqu'on les interroge sur le sujet, acteurs et élus peinent à définir ce dont ils parlent. Pourtant, comme l'écrit Taoufik Souami, tous « *veulent de cette « chose urbaine » aux désignations multiples (...) Les appellations varient mais toutes désignent le même objet. Quand on leur demande de quoi il s'agit, ils peinent à répondre et pointent du doigt le Nord. Des exemples allemands, hollandais ou suédois parlent pour eux.* » (2009, p. 10). Certains quartiers (Vauban, Krönsberg, Bo01, Bonne, etc.) se sont installés comme des « mecques » de l'urbanisme durable (terme emprunté à Alice Le Roy qui parlait de « *mecques de l'écoconstruction* »⁶) qui suffiraient par leur composition à définir le modèle naissant de l'éco-quartier et dont elles seraient les étalons. Comment s'imposent-elles dans les discours, représentations et productions des acteurs des projets urbains ? Quelle

⁵ CONCERTO INITIATIVE [En ligne] http://concertoplus.eu/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=121&lang=fr (consulté le 3 octobre 2011)

⁶ Le Roy A., « Ecoquartier, topos d'une écopolitique ? » *La Revue Internationale des Livres et des Idées*. 2010, n°15.

image de l'éco-quartier-type participant-elles à diffuser ? Nous proposons ici une ébauche de réflexion sur le rôle de l'exemple dans la transmission et de la construction du modèle « éco-quartier » et dans la standardisation des opérations.

Des multiples descriptions et références à ces « mecques », on retient l'évocation de leur exemplarité et la mise en avant des caractéristiques les plus aisément reproductibles (de la place du vélo aux objectifs de consommation énergétique). Exemplarité et reproductibilité nous amènent à utiliser le terme de modèle au sens où l'entend Françoise Choay (1996). On retient aussi la convocation du vocabulaire de l'innovation pour présenter tel choix urbanistique ou technique (omniprésence des technologies vertes) en mettant en avant sa modernité. Comme le relève Nadia Arab, cette invocation simultanée de l'exemplarité et de l'innovation formule une injonction paradoxale puisqu'« *innover équivaut à introduire une rupture avec les modèles connus, les représentations dominantes et les savoirs établis et éprouvés.* » (2007, p. 39).

Avant de revenir sur les motivations du transfert de solutions depuis ces « mecques », observons comment elles arrivent à la connaissance des acteurs impliqués dans les processus de conception. Pour nous, la circulation de ces solutions se fait essentiellement à travers deux canaux : la presse (spécialisée ou non) et les visites des sites. Ainsi, qui dit « mecques » dit pèlerinages : « *la tournée des écoquartiers du Nord* » (Devisme & al., 2009, p. 89) est ainsi devenue un passage obligé pour élus et techniciens. Des cars, affrétés par les CAUE ou les associations de professionnels, amènent ainsi des flots de professionnels venus découvrir ces sites-étalons. Ces voyages répondent à trois logiques d'action différentes et complémentaires. Ainsi, comme le détaille Nadia Arab, ils permettent de : « – *découvrir ce qui existe ailleurs et « dénicher » des concepts originaux. (...) – valider ou invalider des hypothèses de programme. (...) – comprendre les modes de fonctionnement des équipements et évaluer leur faisabilité dans le contexte local. (...)* » (2007, p. 41). Nous pensons que, dans le cadre des éco-quartiers, les voyages sont un vecteur privilégié de circulation tant il s'agit là d'une pratique généralisée, concernant un nombre de destinations limitées et emblématiques. Elus et concepteurs ramènent donc de leur voyage une conception de l'éco-quartier influencée par celle qui a cours dans ces « mecques », important ainsi certains caractères, souvent parmi les plus visibles (esthétiques et techniques pour la plupart, les transferts de processus existant aussi). Pour qui ne fait pas le voyage, presse et livres dédiés se chargent d'associer ces grands noms et leurs principes au concept d'éco-quartier.

Sans ces grandes références, les acteurs se trouvent dans une situation d'incertitude et peinent à juger de l'efficacité des solutions envisageables pour construire leur éco-quartier. Dès lors, il est très tentant de reproduire des solutions investies de la légitimité associée à leur réussite affichée dans des situations plus ou moins similaires. Des solutions qui se sont montrées bénéfiques économiquement, techniquement et/ou électoralement dans d'autres circonstances offrent notamment la garantie de pouvoir communiquer autour et d'appuyer le choix d'une solution « *décrite comme adéquate, rationnelle, désirable et nécessaire dans la mesure où elle ressemble aux solutions qui ont été retenues dans les pays étrangers désignés comme les plus performants.* » (Delpeuch, 2008, p. 14). En l'occurrence, la légitimité des solutions développées dans les éco-quartiers du Nord de l'Europe est d'autant plus grande que l'image de l'Allemagne, de la Suède ou du Danemark en termes d'écologie n'est plus à construire. De plus, la notoriété de BedZed, par exemple, dépasse aujourd'hui largement le cercle des professionnels de l'urbain, ce qui, pour les acteurs, justifie d'autant plus la référence à cet exemple et la reprise des principes qui lui sont associés. On observe ici la logique générale de la circulation des modèles que décrit Daniel Pinson, en prenant l'exemple des CIAM : plus le rayonnement du modèle gagne des cercles élargis, plus son influence et sa valeur d'exemple s'institue (2010).

Dans les plaquettes de communication, photographies et références aux quartiers emblématiques illustrent le chemin à suivre dans de nombreux domaines : de la densité à la gestion des eaux pluviales en passant par la diversité, la mixité ou la participation des habitants. Les exemples définissent donc ce qu'est un éco-quartier « idéal » et participent finalement à la standardisation des éco-quartiers en imposant une vision de l'urbanisme durable centrée sur les technologies dites vertes,

reconnaissable à certains stigmates techniques ou esthétiques et accompagnée d'une injonction au local permanente et de l'évocation d'éco-gestes ou éco-comportements à venir. L'image des éco-quartiers emblématiques a amené la généralisation de certaines solutions : mixité entre habitat intermédiaire, maisons en bande et habitat collectif, espaces verts collectifs et une certaine uniformité plastique que nous décrivions précédemment. C'est une approche très technologique de la ville durable que les références européennes imposent. Et comme l'écrivent Joëlle Salomon Cavin et Dominique Bourg, « *la ville durable, à l'échelle inférieure des écoquartiers, se réduit à un type de bâti et d'infrastructures, et donc à un substrat technologique associé à des performances en un sens abstraites, car garanties en dehors de toute condition d'usage. Ce qui revient à abstraire l'usager.* » (2010, p. 130). Pourtant, parmi les éléments que les acteurs français mettent en avant comme des « bonnes pratiques » instituées dans les pays du Nord, il y a la relation entre concepteurs et habitants qui aurait réussi la gageure de dépasser les traditionnels biais de la concertation pour s'approcher au plus près d'une idée de « co-construction ». Il est d'ailleurs intéressant de voir que les acteurs travaillant sur des éco-quartiers français, qui sont pour la plupart des opérations portées par des collectivités territoriales, disent importer des pratiques développées dans des contextes où les habitants étaient investis dans le processus dès le départ des projets et avaient leur mot à dire sur les principes d'aménagement. Il y a donc une sorte d'effet d'annonce consistant à mettre en avant l'application de solutions idéalisées mises en œuvre dans des cadres différents.

Le façonnage des projets par les référentiels d'un côté et par la reprise de solutions éprouvées au sein des « mecques de l'urbanisme durable » ne se sont pas deux logiques contradictoires de construction de la représentation de ce qu'est un « bon » éco-quartier, mieux : elles s'influencent et se renforcent l'une l'autre. Ainsi, la direction vers laquelle les référentiels orientent les projets qui s'y conforment est influencée par la définition de l'éco-quartier donnée par les « mecques » et, dans le même temps, les nouvelles figures phares de l'urbanisme durable s'imposent grâce au suivi de démarches de référence (ex : ZAC de Bonne, lauréat du grand prix EcoQuartier 2009). Etalons du genre, les grandes références européennes ont finalement rendu certaines solutions impératives pour tout projet se revendiquant durable. De sorte que ces solutions sont devenues de véritables « *normes d'étiquette* » (Elster, 1995, p. 142) auxquelles ils convient de se conformer pour légitimer son appellation d'éco-quartier.

LA DISTINCTION DANS LA CONFORMITE, CONTRAINTE DES ECO-QUARTIERS

Pour gagner ses galons d'éco-quartier et revendiquer fièrement cette appellation, tout projet est dans l'obligation de multiplier les labels et certifications, si possible se vanter d'être lauréat d'un prix et affirmer de manière évidente sa filiation avec les grands projets emblématiques. De la diversité des alternatives technologiques possibles émergent une ou plusieurs options qui subsistent et deviennent des standards (Lelong & Mallard, 2000). Ces standards, à la fois associés à un ou des quartiers de référence et valorisés par les critères pris en compte dans les référentiels, se répandent alors, notamment parce qu'ils rassurent sur la viabilité du modèle, celui-ci ayant fait ses preuves ailleurs, et garantissent aux acteurs à la fois une limitation de la prise de risque sur les dispositifs et une image verte aisément justifiable puisque conforme aux valeurs dominantes du secteur. Dans le même temps, il convient de mettre en avant les spécificités locales qui fonderaient à la fois l'unicité et le caractère « durable » du quartier. Sans être exactement dans le cadre d'une contrainte paradoxale au sens de Watzlawick et al. (2000), les acteurs impliqués se confrontent à la difficulté d'effectuer des choix dans un espace contraint, délimité : d'un côté il leur faut se distinguer pour exister et mettre en avant leur projet et ses spécificités, de l'autre il leur faut se conformer à un cahier des charges implicite, sans quoi justement ils n'obtiennent pas les prix d'excellence qui leur permettent de briller. Ou comment tenter de répondre à l'objectif suivant : se distinguer dans la conformité ?

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADEME, 2006, Réussir un projet d'urbanisme durable - Méthode en 100 fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme. Paris : Editions Le Moniteur, 360 p.

- Arab N., 2007, « A quoi sert l'expérience des autres ? « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain ». *Espaces et sociétés*. Vol. 4, n°131, pp. 33-47.
- Barthel P.-A., 2009, « Faire la preuve de l'urbanisme durable : Les enjeux de la régénération de l'île de Nantes ». *VertigO – La revue en sciences de l'environnement* [En ligne]. Vol. 9, n°2. Disponible sur : <http://vertigo.revues.org/8699> (consulté le 30 mars 2011)
- Bonard Y., Matthey L., 2010, « Les éco-quartiers : laboratoires de la ville durable. Changement de paradigme ou éternel retour du même ? ». *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne]. Disponible sur : <http://cybergeo.revues.org/23202> (consulté le 16 février 2011)
- Borraz O., 2004, « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique ». In : Lascoumes P, Le Galès P (dir.). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, pp. 123-161.
- Boutaud B., 2009 « Quartier durable ou éco-quartier ? ». *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne]. Disponible sur : <http://cybergeo.revues.org/index22583.html> (consulté le 11 janvier 2011)
- Charlot-Valdieu C., Outrequin P., 2007, « La démarche HQE²R : des outils d'analyse pour des projets de quartiers durables ». *Urbia*. n°4, pp. 193-216.
- Choay F., 1996 (1980), *La Règle et le Modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Nouvelle édition revue et corrigée. Paris : Seuil, 378 p.
- Da Cunha A., 2011, « Les écoquartiers, un laboratoire pour la ville durable : entre modernisations écologiques et justice urbaine ». *Espaces et sociétés*. Vol. 1, n°144-145, pp. 193-200.
- Debarre A., De Gravelaine F., Hoddé R., Léger J.-M., Mariolle B., Moley C., Periañez M., 1999, *Qualité architecturale et innovation*. Tome II. Etudes de cas. Paris : PUCA, coll. Recherche, n°113. 119 p.
- Delpuech T., 2008, *L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art*. Paris : Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po (Questions de Recherche / Research in Question n°27), 69 p.
- Devisme L., Dumont M., Roy E., 2007, « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés*. Vol. 4, n°131, pp. 15-31.
- Devisme L., Barthel P.-A., Dèbre C., Dumont M., Roy E., 2009, *Nantes, petite et grande fabrique urbaine*. Marseille : Editions Parenthèses, 267 p.
- Elster J., 1995, « Rationalité et normes sociales : un modèle pluridisciplinaire ». In : Gérard-Varet L.-A., Passeron J.-C. (dir.). *Le modèle et l'enquête : Les usages du principe de rationalité dans les sciences sociales*. Paris : Editions de l'EHESS, pp. 139-148.
- Emelianoff C., 2007, « Les quartiers durables en Europe : un tournant urbanistique ? ». *Urbia*. n°4, pp. 11-30.
- Hamman P., Blanc C., 2009, *Sociologie du développement durable urbain : Projets et stratégies métropolitaines françaises*. Bruxelles : PIE Peter Lang, 260 p.
- Lascoumes P., Le Galès P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 370 p.
- Le Galès P., 1993, *Politique urbaine et développement local : une comparaison franco-britannique*. Paris : L'Harmattan, 317 p.

- Lefèvre P., 2008, Voyage dans l'Europe des villes durables. Paris : PUCA, 395 p.
- Lelong B., Mallard A. (dir.), 2000, « Dossier sur La fabrication des normes », Réseaux. Vol. 18, n°102.
- Moussi M., 2010, « Trajectoires et transactions de modèles urbains. Échafaudages théoriques et accommodements locaux ». Les Cahiers d'EMAM. n°20, pp. 9-22.
- Navez-Bouchanine F., 2007, « Le développement urbain durable : « best practice » ou leurre méthodologique ? ». Espaces et sociétés. Vol. 4, n°131, pp. 101-116.
- Pascual Espuny C., 2008, « Comment les organisations se saisissent-elles de l'« image verte » ? ». Communication et organisation. n°34, pp. 38-52.
- Pinson D., 2010, « La théorie au risque de la doctrine dans le Mouvement moderne, ou comment Sert et Écochard ont fait vivre la première contre la seconde ». Les Cahiers d'EMAM. n°20, pp. 23-31.
- Rosemberg M., 2000, Le Marketing urbain en question : Production d'espace et discours dans quatre projets de villes. Paris : Economica Anthropos, 186 p.
- Rudolf F., Kosman J., 2007, « Le développement durable entre programme d'action et applications ». In : Emelianoff C (dir.). Urbanisme durable ? Paris : Syllepse, pp. 37-51.
- Salomon Cavin J., Bourg D., 2010, « Deux conceptions de la durabilité urbaine : ville prométhéenne versus ville orphique ». In : Paquot T, Younès C (dir.). Philosophie de l'environnement et milieux urbains. Paris : La Découverte, pp. 117-136.
- Souami T., 2009, Ecoquartiers : secrets de fabrication : analyse critique d'exemples européens. Paris : Ed. les Carnets de l'info, 208 p.
- Theys J., Emelianoff C., 2001, « Les contradictions de la ville durable ». Le Débat. n°113, pp. 122-135.
- Watzlawick P., Weakland J., Fisch R., 2000 (1974) Changements : paradoxes et psychothérapie. Paris : Seuil, 190 p.

DENSIFIER AUTOUR DES GARES : L'INJONCTION GÉNÉRIQUE À L'ÉPREUVE DES HÉRITAGES TERRITORIAUX

JULIETTE MAULAT

INTRODUCTION : LA DENSIFICATION URBAINE AUTOUR DES GARES, DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Aujourd'hui, l'idée selon laquelle la coordination des politiques de transport et d'urbanisme est une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un développement urbain durable fait l'objet d'un large consensus entre les milieux professionnels et scientifiques européens. On serait face à un « mot d'ordre permanent, consensuel, mais peu discuté » (Gallez et al. 2008), à un « incontournable » de la ville durable (Nessi et Delpirou, 2009). Ce consensus est à mettre en rapport avec la diffusion, à l'échelle internationale, de nouveaux modèles d'aménagement parmi lesquels le modèle de ville compacte. De nombreux auteurs soulignent l'impact qu'a eu la célèbre courbe de Newman et Kenworthy sur les planificateurs européens (Breheny, 1995; et al., 1996). Après les vives critiques dont a fait l'objet la densité dans les années soixante dix, associée aux travers de l'urbanisme moderne vertical, celle-ci devient souhaitable (Wiel, 2008). Il semble qu'on soit rapidement passé du « blocage absolu » au « consensus bien pensant » (Panerai, 2008). Le modèle de ville compacte et dense s'est progressivement imposé comme modèle de ville « durable ».

Ce consensus aboutit à l'introduction et à la diffusion de nouvelles orientations en matière d'aménagement, parmi lesquelles celle de la densification urbaine autour des stations de transports collectifs. La loi SRU marque la prise en compte dans la législation française des préoccupations liées au développement durable. La cohérence urbanisme/transport et la densification urbaine sont identifiés comme les solutions clefs en matière de développement urbain durable. Pour inciter à la densification, la loi SRU puis la loi Engagement National pour l'Environnement suppriment certains freins à la densification⁷. Les impératifs de densification autour des stations de transport collectif et de limitation du développement urbain en dehors des aires d'influence des transports en commun sont intégrés dans la plupart des Schémas de Cohérence territoriale (Desjardins et Leroux 2007).

A ce titre, les quartiers des gares régionales sont identifiés comme des secteurs stratégiques et comme point d'ancrage d'un renouvellement urbain dense. En effet, depuis la régionalisation du transport ferroviaire régional, les Régions ont fortement investis dans le développement de l'offre, en particulier sur les segments urbains et périurbains (Ollivier-Trigalo, 2009). Les quartiers de gare font l'objet d'un regain d'intérêt tant du côté des acteurs en charge de l'aménagement urbain que des acteurs du transport. Les travaux sur la valorisation urbaine autour des gares se sont multipliés⁸ et rare sont les nouveaux Scot qui n'incluent pas des préconisations en matière de densification urbaine autour des gares.

Cet article présente les résultats d'une recherche de doctorat en cours qui s'intéresse à l'écart entre les injonctions de la planification métropolitaine et la réalité des stratégies et des pratiques locales en matière de cohérence urbanisme/transport

⁷ Suppression du plafond légal de densité et de la participation pour dépassement de COS, suppression du minimum parcellaire et mise en place de la possibilité de fixer dans les documents d'urbanisme des planchers minimums de densité dans les secteurs situés à proximité des transports collectifs existants ou programmés.

⁸ Le Rapport Keller sur la gare contemporaine (2009) a clairement affirmé l'enjeu que représentaient les gares en matière d'attractivité du transport ferroviaire et de développement urbain durable. Le GART, la FNAUT et la FNAU ont organisé en 2009 un colloque sur les Gares périurbaines, le Certu pilote un séminaire en 2011-2012 sur la valorisation foncière autour des gares TER. Des collectivités, agences d'urbanisme, Cete, Dreal mènent de nombreuses études d'opportunité ou de faisabilité sur l'urbanisation autour des gares.

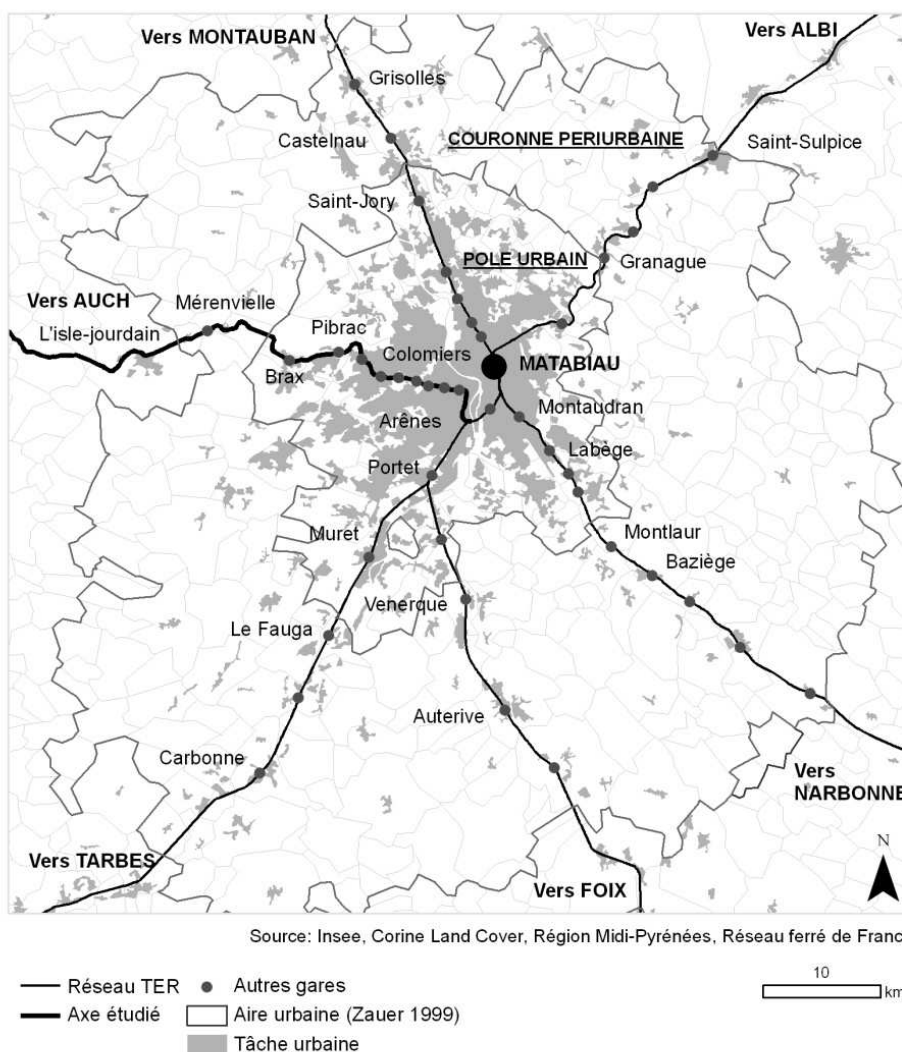
ferroviaire et d'aménagement des quartiers de gares régionales. Les injonctions métropolitaines peuvent être comprises comme la conséquence de la diffusion, à l'échelle internationale, de normes en matière d'aménagement urbain durable et d'une « standardisation » de l'action collective conduisant à l'énoncé de standards d'aménagement génériques déconnectés des réalités territoriales locales (Wiel 2008) (Offner 2007). Néanmoins, ces principes sont appropriés, redéfinis, discutés aux différentes échelles de décisions et de l'action urbaine (à l'échelle métropolitaine et intra-métropolitaine). Plusieurs questions orientent l'analyse : au-delà de l'apparent consensus autour du principe de cohérence urbanisme/transport et de densification urbaine des quartiers de gare, quelles traductions locales de ces principes? Quels écarts entre la norme fixée par la planification urbaine en matière d'aménagement des quartiers de gare et les pratiques locales? Comment expliquer ces écarts?

Nous faisons l'hypothèse selon laquelle l'analyse des pratiques locales en matière d'aménagement des quartiers de gare met en doute l'idée d'une homogénéisation effective et sans accros des pratiques de l'action publique urbaine en lien avec la standardisation des discours techniques et politiques sur la ville durable. Les pratiques d'aménagement des quartiers des gares révèlent une hétérogénéité forte qui nous éloigne de l'hypothèse trop simple d'une déterritorialisation de la production de l'urbain, « formulée en termes de déclinaison mécanique de règles pré-existantes définies dans d'éventuels obscurs corridors » (Devisme et al., 2007, p 23). Loin du consensus et de la non-contradiction, l'aménagement des quartiers de gare, dans la pratique, soulève des controverses fortes. Les quartiers de gare sont des territoires complexes tant d'un point de vue **morphologique** (effet de coupure lié à l'infrastructure ferroviaire, inégale intégration des gares aux tissus urbains, contraintes réglementaires spécifiques, terrains ferroviaires), **fonctionnel** (fonction de transport et intermodalité, urbaine et de service supposant des fonctionnalités pouvant être concurrentes) et de **gouvernance** (multiplicité d'acteurs, conception divergentes des gares et de leurs quartiers, échelles de compétence variées, stratégies opposées). Les pratiques d'aménagement de ces territoires apparaissent alors comme le fruit de négociations et de régulations entre des injonctions métropolitaines, globales, fortes - facteurs de standardisation de l'action - et une complexité, des réalités locales, matérielles, territoriales contradictoires – facteurs de différenciation - .

Nous présentons ici les premiers résultats d'un travail mené sur l'agglomération toulousaine (Figure 1) concernant la prise en compte, à l'échelle locale, des préconisations du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine (Scot GAT). Nous nous appuyons sur le croisement de trois types de matériaux : une quarantaine d'entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs de l'aménagement urbain et du transport (techniciens et élus) intervenant à différentes échelles ; des données de contexte (données de transport, données urbaines, démographiques, foncières) ; l'analyse des documents de planification métropolitaine et locale et d'autres documents divers tels que les études annexes mobilisées lors des démarches de planification, les porteurs à connaissance, les compte-rendus de débats et les documents de projets.

Pour répondre à la problématique posée, nous proposons dans un premier temps d'analyser le processus de planification du Scot GAT comme une première étape d'appropriation et de territorialisation des normes de développement durable aboutissant à la formation d'un apparent consensus entre acteurs locaux. Les « arènes » de la planification métropolitaine (Interscot, Scot, Pdu) sont les lieux de production de ce consensus (1). L'analyse des pratiques d'aménagement des quartiers de gare révèle, cependant, des tensions fortes entre objectifs métropolitains et stratégies locales. Nous proposons une typologie des réactions locales face aux injonctions métropolitaines : conformité, appropriation, résistance ou détournement (2). A partir de cette analyse des pratiques nous essayerons de proposer un modèle explicatif de l'hétérogénéité et des écarts à la norme constatés (3). En prenant le parti pris d'une démarche inductive et en mettant l'accent sur l'analyse des pratiques locales en matière d'aménagement des quartiers de gare, nous défendons la pertinence d'une compréhension du contenu et du sens de l'action publique urbaine, par l'étude des processus de mise en œuvre des politiques urbaines (Reignier, 2007).

Figure 1 - L'aire urbaine toulousaine et le réseau ferré régional



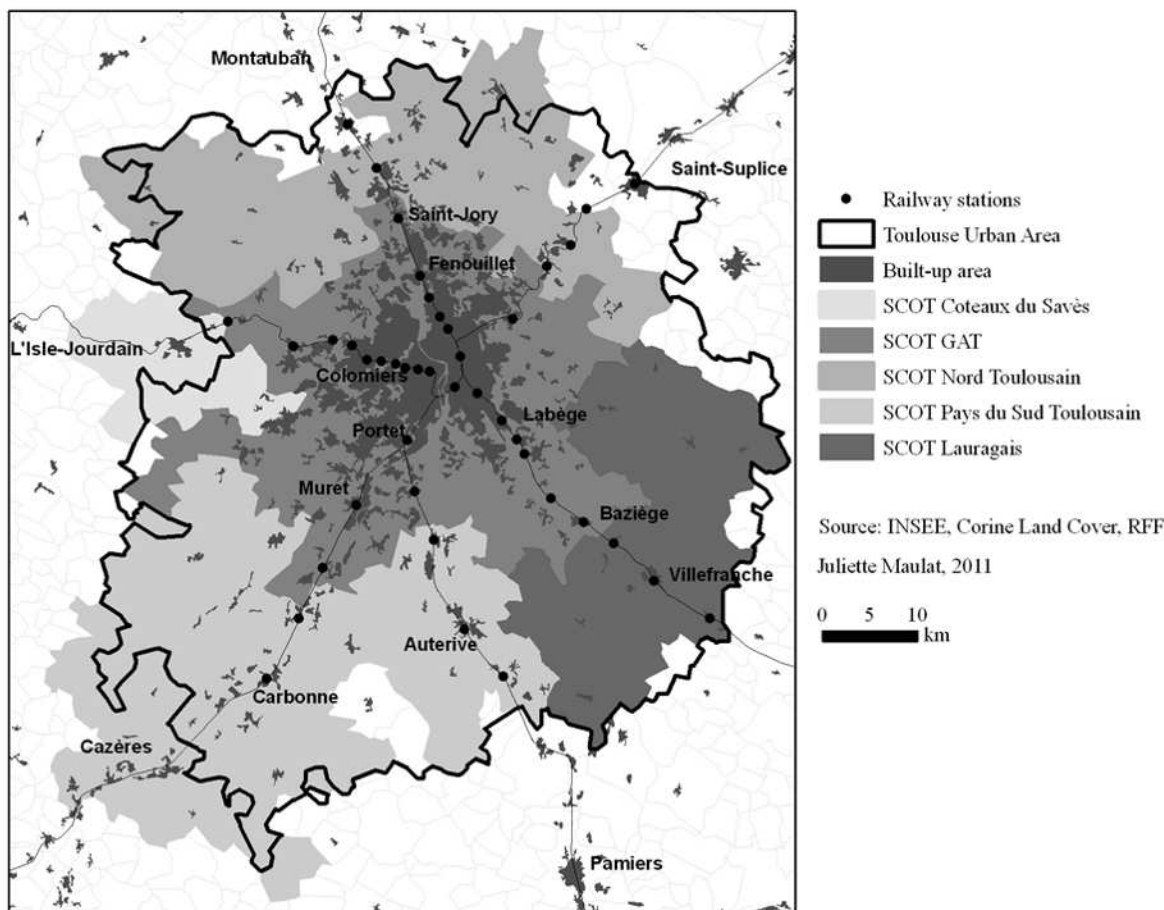
LA DENSIFICATION URBAINE DANS LE NOUVEAU SCOT : ENTRE « STRATIFICATIONS DES DOCTRINES GLOBALES »⁹ ET IMPERATIF DE TERRITORIALISATION DES NORMES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le processus d'élaboration du Scot de la Grande agglomération toulousaine constitue une première étape de « territorialisation » des standards de développement durable tels qu'ils sont définis à l'échelle nationale et internationale (Figure 2). Le Scot affirme l'ambition d'inverser la tendance extensive de développement de la métropole toulousaine en mettant la question de la densification urbaine au cœur des débats et en intégrant dans le document des préconisations précises adaptés aux configurations locales. Si le processus d'élaboration du SCOT apparaît significatif d'un renouvellement de la planification métropolitaine et notamment du tournant « communicationnel » (Healey, 1997; Motte, 2006), le Scot hésite entre définition de la « norme » et le « projet » (Maksim et Gallez, 2007), entre « gouvernementalité » - technologie du

⁹ Gallez, Maksim, 2010.

pouvoir pour organiser les lieux et les flux- et « gouvernance » - processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement- (Le Galès, 1995) .

Figure 2 : Le Scot GAT dans l'aire urbaine toulousaine



L'INVERSION DU PARADIGME DE DEVELOPPEMENT : DENSIFIER LA VILLE DIFFUSE

La métropole toulousaine est cas d'étude intéressant pour analyser le rôle de la planification urbaine dans la mesure où les préconisations de l'Interscot et du Scot GAT vont à contre-courant des dynamiques de développement extensives de la métropole. Jusqu'à présent, la planification urbaine a échoué à maîtriser et polariser le développement urbain autour des axes de transport collectif¹⁰. Le nouveau Scot de la Grande agglomération toulousaine ambitionne d'inverser la tendance.

¹⁰ A ce titre, le Bilan du Plan de déplacement urbain en 2007 est éloquent : « Sur la plupart des gares de l'agglomération, le tissu urbain environnant ne favorise pas l'usage du ferroviaire : tissu urbain peu dense, une localisation parfois à l'écart des centralités, maillage avec les réseaux de transports collectifs urbains et interurbain peu performants, des accès à pied et à vélo peu confortables et attractifs »

Historiquement, l'aire urbaine toulousaine est caractérisée par une forte fragmentation institutionnelle et un faible pilotage politique de l'agglomération. La création récente de la Communauté urbaine du Grand Toulouse et la relance de la planification urbaine en 2002 modifient la donne. Faisant le constat que les évolutions résidentielles récentes marquent une accélération du desserrement de la population et de l'étalement urbain¹¹, le nouveau Schéma de Cohérence territoriale de la Grande Agglomération toulousaine affirme l'ambition d'inverser le processus d'étalement urbain et de réduire les déplacements automobiles en concentrant le développement prioritairement dans les zones bien desservies actuellement ou prochainement en transport collectif. Les différents acteurs interrogés ayant suivis le Scot insistent sur la nécessité d'inverser la tendance et de rompre avec la période antérieure. Ces nouvelles orientations marquent un changement stratégique : il s'agit désormais de faire du « territoire » à partir des réseaux existants ou programmés. La « politique d'aménagement urbain devient l'élément déterminant de la politique des transports » (Kaufmann et al., 2003). Cependant, par comparaison avec d'autres métropoles françaises, la question de la densification urbaine prend à Toulouse une dimension spécifique dans la mesure où ce principe est présenté comme condition nécessaire au développement du réseau de transports collectifs tel qu'il est projeté par le nouveau PDU:

« Toulouse que ce soit la ville, la commune ou l'agglomération, c'est la moins dense de France, avec un éparpillement total de logements n'importe comment, qu'on ne sait pas desservir. Parce qu'on peut faire tous les discours qu'on veut on ne sait pas desservir des zones aussi diffuses. On a ce problème. » (Vice Président au transport de la communauté urbaine du Grand Toulouse)

LES PRECONISATIONS DU SCOT : ENTRE NORME ET PROJET

Le Scot préconise ainsi une densification urbaine à la fois en extension et en renouvellement urbain et limite le développement des zones non desservies en transports collectifs. Le précédent Schéma directeur s'étant révélé inopérant à maîtriser l'étalement urbain et à concentrer le développement (en dépit de l'identification de « zones de cohérence territoriale »), le nouveau plan intègre des objectifs précis et localisés. Par exemple, les zones d'extension urbaines sont cartographiées dans le document d'orientations générales par des « pixels » qui fixent des objectifs à atteindre en matière de densité urbaine. Plusieurs niveaux de densification sont identifiés pour les zones à d'urbanisation future en fonction des trois types de territoires délimités par le SCOT (cœur d'agglomération, ville intense et développement mesuré) et en fonction du niveau de desserte en transports collectifs (Figure 3). Certaines gares, du fait de leur faible niveau de desserte, ne sont pas concernées par des objectifs de densification. Les préconisations, si elles signalent une volonté de « territorialisation » des orientations de la planification, mobilisent néanmoins un référentiel extra-territorial. Par exemple, la formule de « ville intense » fait explicitement référence la délibération cadre de Lille Métropole datée de 2009 intitulée « faire la ville intense ». Les zones d'influences et les objectifs de densité sont établis à partir des standards du Certu.

¹¹ Depuis 1975, la métropole toulousaine connaît une croissance démographique importante qui s'est traduit par un étalement urbain important en fonction des réseaux routiers. La densité de population en 2006 dans les corridors ferroviaires (3km de part et d'autre des lignes ferroviaires) de l'aire urbaine toulousaine est deux fois inférieure à la densité constatée dans les corridors ferroviaires bordelais. (Source : Insee, RP 2006, RFF, traitement J. Maulat).

Figure 3 - Les préconisations du Scot GAT en matière de densité urbaine

Territoires mixtes	Densité (habitants + emplois/ha)	Densité de logements (nombre de logements/ha)	Densité d'emplois (nombre d'emplois/ha)	Modes	Zone d'influence
Cœur d'agglomération	200	70	45	Tous modes	
Ville intense	200	70	45	Métro	600 m
				Tram	500 m
	140	50	30	Gare	600 m
				BHNS	400 m
100	35	20		Autres territoires de la ville intense	
Développement mesuré	55	15	10		Pôle de services et noyaux villageois
	30	10			Hors pôles de services et hors noyaux villageois

Source : Document d'orientation générale, Scot GAT

Néanmoins, ces préconisations ne sont pas uniquement le produit de débats techniques mais un produit politique qui traduit un premier mouvement d'adaptation de la norme au territoire métropolitain. Par exemple, la délimitation des territoires du SCOT (cœur d'agglomération, ville intense, développement mesuré), n'a pas été établie uniquement en fonction d'indicateurs « objectifs » (densité, population, niveau de desserte en transports collectifs, niveau d'équipement et de service). Certains élus influents de communes périurbaines ont réussi à faire adapter les périmètres afin d'être inclus dans la ville « intense », leur garantissant des possibilités de développement plus importantes que dans la ville maîtrisée et à la hauteur de leurs ambitions et de leurs projet de développement (entretien avec l'agence d'urbanisme).

UN EFFORT DE TERRITORISATION DES NORMES DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Les outils et des instruments prévus pour la mise en œuvre des objectifs en matière de cohérence urbanisme/transport, signale aussi un effort de « territorialisation » des objectifs de densification urbaine à l'échelle locale. Deux types d'outils sont déployés : des instruments institutionnels et des outils de gouvernance en mode « projet ». L'institution chargée de l'élaboration du SCOT (SMEAT) est pérennisée et est chargée du suivi du SCOT et de l'évaluation des Plans Locaux d'Urbanisme sur le même périmètre que le Plan de Déplacement urbain, ce qui doit garantir la cohérence des projets de transports et des

projets urbains. A ces dispositifs institutionnels s'ajoutent des outils pour la mise en œuvre des orientations en matière d'articulation urbanisme/transports collectifs : les « contrats d'axe ». Ce dispositif est conçu comme un dispositif de gouvernance présenté par les acteurs comme un outil « pragmatique » et innovant devant conduire les responsables de l'aménagement et des transports à s'engager sur des objectifs en terme de coordination des projets de transport et des projets urbains. Si cet outil est présenté comme un outil de « gouvernance » des projets de transport, il a néanmoins une valeur réglementaire dans le Scot et le PDU : dans les « axes » concernés par un projet de transport, l'ouverture à l'urbanisation des zones non urbanisées est conditionnée à la signature d'un contrat d'axe.

L'APPARENT CONSENSUS : LE SCOT COMME PROCESSUS D'APPROPRIATION DE LA NORME PAR LA « PEDAGOGIE »

Dans les discours des acteurs interrogés, le consensus semble de mise. Rares sont ceux qui mettent en doute la pertinence du principe de densification urbaine autour des réseaux de transports collectifs comme solution pour répondre aux défis rencontrés par la métropole toulousaine. Lors des entretiens, les acteurs interrogés ont insisté sur le fait que le processus d'élaboration du SCOT, organisé autour de différents ateliers thématiques, groupes de travail, séminaires de prospective a été l'occasion de faire progressivement émerger un consensus autour des principes de densification urbaine et de cohérence urbanisme/transports collectifs. Cette « scène » d'action locale que constitue le Scot fait interagir des acteurs inégaux. Le processus d'élaboration du SCOT aura surtout été l'occasion pour les acteurs intercommunaux et techniciens (agence d'urbanisme) de faire de la « pédagogie » auprès des élus locaux pour favoriser l'appropriation des enjeux de densification urbaine :

« J'ai l'impression que c'est quelque chose qui à force d'être ressassé et le Scot, ça a été un processus long, qui a permis de faire de la pédagogie. On a l'impression que si on interroge les élus sur quel est l'objectif fondamental du Scot ils vont parler de densité et de cohérence urbanisme/transport. C'est intégré dans leur logiciel politique. »
(Chargé de mission à la CU du Grand Toulouse)

Ce consensus est présenté comme la principale garantie de la mise en œuvre des orientations du Scot à l'échelle locale. Néanmoins, si la formulation des objectifs en matière de cohérence urbanisme/transport et de densification urbaine autour des gares traduit un certain volontarisme et un effort de « territorialisation » des normes de développement urbain durable, la question de la mise en œuvre effective de ces orientations reste ouverte : en dépit du consensus, de nombreux freins à la traduction locale de ces orientations émergent :

« On a dit arrêt de l'urbanisation à vau l'eau qui se faisait jusqu'à maintenant et on maîtrise, on densifie sur les axes de transports, des équipements... Tant qu'on était sur des principes tout le monde était d'accord. Quand on a commencé à dire : ah non, tu ne fais pas ton lotissement là !..., on s'est un peu fâché. Mais bon le débat continue, ça avance. » (Vice Président au transport de la communauté urbaine du Grand Toulouse).

DIFFERENCIATION ET HETEROGENEITE DES STRATEGIES ET PRATIQUES LOCALES EN MATIERE D'AMENAGEMENT DES QUARTIERS DE GARE

L'analyse des pratiques locales face à l'injonction métropolitaine interroge l'apparent consensus métropolitain. Nous proposons dans cette partie une esquisse de typologie des réactions, des stratégies communales déployées face aux injonctions métropolitaines à partir d'études de cas. Cette typologie fait apparaître une hétérogénéité forte des pratiques qui interroge l'idée d'une standardisation ou d'une « déterritorialisation » de l'action publique urbaine. Elle est établie en fonction du degré d'écart et du niveau de tension entre les préconisations du Scot en matière de densification urbaine autour des gares pour chacune des communes et les projets locaux effectivement mis en œuvre.

CONFORMITE

Le premier type regroupe des communes pour lesquelles il y a une convergence forte entre les orientations de la planification et la stratégie d'aménagement locale. Le contenu et les principes du Scot ne sont pas mis en question. Les préconisations sont comprises comme des normes auxquelles il faut se conformer dans la mesure où elles sont adaptées au contexte local.

Le cas de la commune de Brax est significatif. Cette commune est située sur la branche ouest de l'étoile ferroviaire toulousaine, elle est incluse dans la Communauté Urbaine du Grand Toulouse. Elle compte 2373 habitants (source, RGP 2006). Sa densité brute est de 537 habitants / km² et elle est à 20 minutes en train de la station de métro des Arènes. Les entretiens avec les élus locaux ont mis en évidence une certaine convergence entre les intérêts de la commune et les orientations du Scot sur le sujet de la densification urbaine. La commune bénéficie d'une desserte ferroviaire cadencée à la demi-heure et, par conséquent, est incluse dans le périmètre de la « ville intense », ce qui lui ouvre, conformément aux règles du Scot, des possibilités réglementaires de développement plus importantes. L'appropriation des préconisations en matière de densification urbaine se fait de manière non conflictuelle, dans la mesure où ces orientations rencontrent le projet politique des élus locaux. La commune est confrontée, comme d'autres communes, à la nécessité de construire du logement accessible aux ménages modestes dans un contexte d'augmentation des prix des logements dans la périphérie toulousaine. Cela conduit la commune à impulser une dynamique de densification en renouvellement urbain (Plan masse dans le centre bourg) et en extension sur des terrains situés à proximité de la gare. La densification urbaine apparaît comme le résultat d'un compromis entre des ambitions (construire du logement social), des contraintes géographiques (petit territoire communal, tissu urbain pavillonnaire, présence d'un massif forestier irréductible) et financières.

« C'est vrai que depuis les dernières opérations qu'on a ouverte depuis 2003 on essaie de prendre en compte la question de la densification. On a fait des logements sociaux à côté de la mairie et donc on a commencé à densifier un peu. Les dernières ouvertures de zone que l'on a faites, on n'avait pas encore les chiffres du SCOT mais on est assez bien tombés : 40 logements/ha » (Maire de Brax).

Ce choix politique vise à répondre à une demande exprimée d'accès à des logements abordables dans une commune accessible en transports collectifs et de maintien sur place de la population jeune. Ces décisions provoquent des émois chez certains habitants n'hésitant pas à faire le rapprochement entre les quelques constructions à quatre étages sur la commune et les grands ensembles du Mirail au centre de Toulouse. Les élus font état de certaines difficultés à insérer, dans un territoire communal à profil résidentiel pavillonnaire, des immeubles de plusieurs étages, modifiant marginalement le paysage communal et entrant en contradiction avec certaines logiques de NIMBY. A l'exception de quelques programmes ponctuels, la densification urbaine est principalement envisagée au fil de l'eau, en fonction des évolutions du tissu pavillonnaire, et de manière volontariste dès lors que l'offre ferroviaire sera améliorée et que l'intégration tarifaire sera réalisée (Contrat d'axe n°26 du Scot). L'exemple de Brax fait apparaître que la décision prise localement de densifier n'est pas liée directement ni aux préconisations du Scot ni à la gare mais à la volonté de répondre à une demande de logement social dans un contexte de faibles disponibilités foncières.

Appropriation

Le second type inclut des communes qui se sont appropriées les orientations métropolitaines en matière de polarisation du développement urbain autour des stations de transports collectifs mais qui développent leur propre analyse de la problématique en fonction de leur territoire et des contraintes qui s'y appliquent. Cette analyse peut les amener à mettre en question la validité opérationnelle de certaines préconisations du Scot (jamais « l'esprit » ou la pertinence du Scot) mais aussi à développer des solutions innovantes et volontaristes pour traduire localement les normes métropolitaines.

La commune de Colomiers appartient à la première couronne toulousaine. Elle compte Colomiers 32110 habitants et une densité brute de 1542 habitants/km². Le territoire communal a été pour l'essentiel structuré par un projet de ville nouvelle ou « ville satellite » lancé au début des années 1960, en parallèle de l'opération du Mirail. Ce projet, piloté par la municipalité et élaboré par l'architecte Paul Viguier a conduit au développement du territoire de Colomiers principalement sous maîtrise d'ouvrage publique, sur le modèle des new towns anglaises (Weidknnet, 2006). Aujourd'hui, la commune est concernée par la ligne ferroviaire Toulouse-Auch, intégrée en partie à la tarification des transports urbains (ligne C). Les trois gares de Colomiers bénéficient d'une desserte ferroviaire de qualité (par comparaison au reste des gares métropolitaines) mais inégale¹². La commune développe des stratégies différentes sur ces trois quartiers de gare qui mettent en évidence les difficultés à adapter, à l'échelle locale, les orientations du Scot. La politique communale en matière de densification urbaine autour des gares est orientée selon deux axes : en extension urbaine, dans le cadre de grandes opérations d'aménagements publics, et en renouvellement urbain.

En extension urbaine, tout d'abord, la halte des Ramassiers, ouverte en 2003 dans le cadre du projet ferroviaire périurbain « ligne C », est située dans un site en cours d'urbanisation dans le cadre d'un projet de Zac intercommunale (ZAC des Ramassiers) en cours de réalisation (opérationnalisation en 2005) et concernée par un projet de bus en site propre. Le projet urbain prévoit l'accueil de 5000 habitants supplémentaires à proximité immédiate de la gare. Les préconisations du Scot sont prises en compte principalement dans le cadre du projet de bus en site propre qui impose de programmer l'urbanisation autour (logique des contrats d'axe préconisés dans le Scot et le PDU) :

« On sait qu'il y a un espèce de poids d'équilibre entre les investissements publics faits sur ces aménagements et les services qu'ils rendent, et la densité d'usagers nécessaires à proximité pour pouvoir trouver un équilibre de fonctionnement. » (Directeur de la SEM Colomiers).

Si le contenu du projet correspond aux préconisations du Scot, la gare n'est pas l'élément structurant des partis pris en matière d'aménagement.

La politique de densification urbaine par renouvellement urbain concerne principalement le quartier de la gare de Colomiers. Ce pôle multimodal intercommunal majeur est confronté à des problèmes de stationnement importants (gare principale de la ligne Toulouse-Auch en nombre de voyageurs) et est situé dans un tissu urbain mixte déjà constitué qui fait actuellement l'objet d'une densification urbaine au fil de l'eau, principalement menée par des acteurs privés. Face à ce constat, la municipalité cherche à reprendre la main sur ce processus de densification et à organiser la restructuration du quartier (entretien avec la Directrice de l'urbanisme de Colomiers). Pour cela, une première étude a été commandée par la municipalité à l'Agence d'urbanisme qui a mis en évidence que l'évolution prévisible du secteur en fonction des tendances observées et du zonage du PLU en vigueur amènerait à une densification urbaine intense du quartier de gare. Pour anticiper l'impact de ces évolutions sur le domaine public et les maîtriser, la municipalité, dans le cadre de la révision de son PLU, prévoit de mettre en place sur le secteur de la gare une servitude foncière permettant de geler les évolutions urbaines. Cette servitude est fixée en attente de l'approbation par la commune d'un projet d'aménagement global du secteur. La municipalité dans ce cas exprime sa volonté de maîtriser le renouvellement urbain et d'éviter de laisser le privé piloter la densification urbaine. Cette position est fortement liée au fait que, à Colomiers, l'essentiel du développement urbain s'est fait sous maîtrise d'ouvrage publique dans le cadre de grands projets d'aménagement.

¹² La gare de Colomiers est desservie au quart d'heure en heure de pointe. Les haltes des Ramassiers et de Colomiers Lycée International (non-intégrée à la tarification urbaine) à la demi-heure.

Le quartier de la halte de Colomiers-Lycée International, enfin, apparaît à la commune comme peu propice à une densification urbaine en dépit des orientations prévues par le Scot. Deux arguments principaux sont avancés : d'une part le niveau d'offre est insuffisant et ne justifie pas, actuellement, une densification urbaine ; d'autre part, le tissu urbain autour de la gare et les contraintes qui s'y appliquent (zone naturelle inconstructible) sont défavorables à une telle politique. Les acteurs locaux soulignent le décalage fort entre mes préconisations du Scot qui s'imposent à la commune et la configuration urbaine du quartier de gare. Ils interpellent la pertinence des préconisations du Scot. Le cas de la halte de Colomiers-Lycée international met en évidence les contradictions de la planification – l'impératif de densification urbaine vient dans ce cas précis contredire l'objectif de maintien d'une « ceinture verte » autour de Toulouse :

« La gare est à proximité du lycée mais elle est sur une coulée verte qui est inconstructible et sur lesquelles il n'y a aucune intention, y compris au niveau du Scot d'aller construire là. Donc ça va être difficile de trouver les capacités de densification urbaine. Du coup, il y a certainement un travail à faire auprès des gens du Scot à affiner les territoires au delà de simples lignes de transport et des continuités urbaines. Dans le centre cela ne pose pas de problème, mais là c'est difficile, il y a peu de possibilités. » (Directrice du service urbanisme de Colomiers)

Résistance

Le troisième type de stratégie renvoie à des communes pour lesquelles par la nécessité d'adapter à un contexte local particulier les principes d'aménagement fixés à une échelle supra-communale, soulève des enjeux et des tensions fortes. En dépit des efforts de « territorialisation », les normes du Scot sont perçues comme trop « génériques » et inadaptées au territoire. Leur pertinence en matière de développement durable est interrogée.

La commune de Portet-sur-Garonne accueille près de 10000 habitants et a pour particularité d'accueillir environ 8000 emplois du fait de la présence d'un grand centre commercial sur le territoire communal. Elle appartient à la communauté d'agglomération du Muretain, intercommunalité « périphérique » incluse dans le SCOT central. Elle se caractérise par la forte présence de l'activité commerciale et par un éloignement de la gare, très bien desservies, et du centre-bourg. La commune dispose de disponibilités foncières importantes à proximité de la gare : zone de 75 hectares composée de friches agricoles, délaissés industriels, pavillons isolés et d'abord dévalorisés de la gare. Pour le moment, aucun projet n'a été arrêté sur ce périmètre, alors même que cette zone est identifiée dans le SCOT comme devant faire l'objet d'une densification importante (200 individus / ha pour les 4 pixels mixtes, 100 emplois/ha pour les pixels d'activité). Si le maire identifie le principe de cohérence urbanisme/transport comme lié à une nécessité de « bonne gestion des deniers publics », de desserte en transports collectifs des territoires et d'optimisation de l'utilisation des réseaux de transports collectifs existants (réseau ferroviaire et routier), il oppose au principe de densification théorique, technique, imposé « d'en haut », une connaissance empirique et localisée des enjeux spécifiques du territoire :

« Il faut densifier, la cohérence urbanisme/transport c'est aussi une logique de bonne gestion des deniers publics. Il faut forcément qu'on soit très précis là-dessus. En même temps, je ne pense pas que les élus locaux dans leur culture aujourd'hui ici soient complètement prêts dans tous les sites et dans tous les cas de figures à faire ça. On développe, par contre, des stratégies propres, quand on a la chance d'avoir des gares. » (Maire de Portet-sur-Garonne)

La localisation excentrée de la gare par rapport au reste du tissu urbain et au centre bourg, fait apparaître aux élus locaux la nécessité de faciliter l'accessibilité de la gare et le rabattement en voiture particulière (aménagement de parking en projet) et en transports collectifs (bus en rabattement). Cette fonction du pôle de gare, « échappe à la logique de, seulement, densifier autour de la gare ». La gare est appréhendée principalement comme un pôle d'échange dont le fonctionnement doit être optimisé (rabattement en transports collectifs, aménagement du parking etc.). Cette

conception de la gare et cette mise en cause du principe de densification urbaine sont aussi liées à la conception que le maire qui est aussi conseiller régional a du réseau ferré ferroviaire :

« Je respecte encore une fois cette logique de densification. Ce n'est pas ça qui me gêne. Ce qui peut gêner, c'est l'idée qu'on se fait du train et de ses capacités. (...) Bien sûr qu'il faut s'appuyer sur le réseau ferroviaire mais on ne peut pas faire jouer au réseau ferroviaire un rôle qui ne serait pas forcément le sien. » (Maire de Portet-sur-Garonne)

L'élue local insiste sur le fait que le site est fortement contraint par la traversée de lignes à haute tension et la proximité d'un aéroport, auxquels s'ajoutent des coupures routières (voie ferrée, autoroute). Ces contraintes s'avèrent plus structurantes, selon le maire, que la seule nécessité de densifier. De plus, le site constitue la dernière poche de développement de la commune. Si la vocation métropolitaine du site est soulignée par le maire, celui ne souhaite pas voir ce terrain aménagé par d'autres et développe sa propre vision du site en lien avec les besoins identifiés sur sa commune. Un premier projet avait été élaboré par le maire précédent qui ne convient pas au nouveau maire, au regard des problèmes qu'ils identifient :

« Il y a du contenu à repenser (...) Ce 1^{er} PLU a été un peu trop pensé par rapport à la gare : il y a la gare donc des bureaux - ça c'est la logique basique imbécile de base - et il y a la gare donc les étudiants vont prendre le train. Je ne suis pas sûr que ça se passe comme ça. » (Maire de Portet-sur-Garonne)

Ainsi, le maire oppose son approche politique des enjeux du site à une approche techniciste de l'agence d'urbanisme, maître-d'oeuvre du premier projet. Il identifie un problème de vieillissement sur sa commune et souhaite poursuivre l'effort en matière de production de logements sociaux. Ces deux préoccupations orientent sa manière de concevoir l'aménagement du site de Ferrié-Pallarin.

« Par ailleurs, on a d'autres données, c'est pourquoi l'entrée urbanisme/transport n'est pas suffisante à nos yeux. Nous, on a une autre idée de ce que doit être la ville. Aujourd'hui, nous on a une population qui est légèrement plus vieille vraisemblablement qu'ailleurs et une forte exigence de maintien à domicile sur un territoire où le coût au m² est de plus en plus élevé. 1. une forte obligation de construction de logement social et je m'en fais un devoir. 2. Il faut que les personnes âgées puissent rester le plus longtemps possible à domicile puis en institution. (...) Donc, cela pose d'autres questions pour nous simplement que la question de la densité et des transports. » (Maire de Portet-sur-Garonne)

Ce projet apparaît aussi comme une occasion pour le maire d'affirmer son leadership politique par rapport à la ville centre et à l'intercommunalité centrale. Pour avoir la main sur le projet, il mène une politique foncière volontariste de rachat des terrains privés sur le site dans la double perspective d'anticipation de l'arrivée de la ligne de TCSP et de maîtrise du projet urbain. Le cas de la commune de Portet-sur-Garonne invite à repenser la manière d'appréhender la mise en œuvre du principe d'articulation urbanisme/réseau ferré. Le maire ne remet pas en cause les orientations du SCOT mais les confronte à ses préoccupations locales.

« On n'est pas simplement là parce qu'il y aurait un souci, comme ça, théorique ou général ou global de densifier autour des réseaux de transport. »

Cette étude de cas confirme l'hypothèse que les pratiques locales mettent en évidence une tension entre les injonctions métropolitaines et la réalité territoriale, des contraintes et des besoins locaux/localisés. Les objectifs de développement urbain durable ne sont pas interrogés mais la pertinence des moyens identifiés pour atteindre ces objectifs est mise en question.

DETOURNEMENT

Le dernier cas étudié correspond à un cas de « détournement » de « l'esprit du Scot » par des acteurs locaux qui utilisent le fait d'avoir une gare pour légitimer, auprès des instances en charge de l'élaboration et du suivi du Scot, leur modèle d'aménagement qui va à contre-courant des préconisations de la planification métropolitaine. De fait, le caractère systématique du principe de densification urbaine à proximité des stations de transports collectifs, fixé dans le SCOT, conduit à certaines incohérences.

La commune périurbaine du Fauga regroupe moins de 2000 habitants. Elle bénéficie d'une accessibilité de qualité par la route (autoroute gratuite) et le train (desserte cadencée à la demi-heure en heure de pointe) de qualité. Le centre-village est situé proximité de la gare mais est isolé de celle-ci par les infrastructures routières. Jusqu'en 2009, la gare était peu desservie, ce qui peut expliquer que le développement urbain s'est principalement organisé autour du noyau villageois existant. La commune n'appartient, pour le moment, à aucune intercommunalité mais est incluse dans le périmètre du Scot de la Grande agglomération toulousaine. Elle s'est développée principalement selon un modèle extensif et peu dense : maisons individuelles sur grandes parcelles articulées au réseau routier. La stratégie de la commune a été, jusqu'à maintenant, de préserver la « qualité de vie » et le caractère rural de la commune essentiellement en maîtrisant la taille des terrains à vendre :

« Nous avons essayé de préserver le caractère village par le dimensionnement des terrains. Les personnes qui viennent aujourd'hui sur la commune du Fauga cherchent la qualité de vie. Et la qualité de vie aujourd'hui nous avons peu d'éléments pour la maîtriser ; l'élément de base étant la surface des terrains. Aujourd'hui nous avons des surfaces de terrain qui tournent autour de 1500-2000 m². » (Adjoint à l'urbanisme du Fauga)

Cette stratégie est remise en cause par les préconisations du Scot qui sont perçues, par les élus locaux, comme une contrainte qui va à l'encontre des choix de développement de la commune, en l'incitant à une polarisation du développement urbain et à une densité supérieure pour les nouvelles opérations :

« Aujourd'hui, le type de construction souhaité sur la commune c'est plein pied ou maximum R+1. Il s'avère que dans le Scot on nous conseillerait – on ne nous oblige pas, parce qu'on se bat quand même, on essaie de se défendre - du R+2 voire R+3 qui serait une anomalie totale par rapport à notre commune. » (Adjoint à l'urbanisme du Fauga)

La commune défend son parti pris auprès du Smeat dans le cadre des négociations sur la révision du PLU. La commune veut poursuivre son développement de manière progressive (objectif de 3000 habitants en 2030) par le biais d'une grande opération d'aménagement privée (35 ha) et de petites opérations de lotissement incluant quelques logements à caractère social. Par crainte d'un renforcement des restrictions en matière d'urbanisation des terrains agricoles, la commune cherche à conserver au maximum les zones ouvertes à l'urbanisation dans le cadre du précédent POS et qui ne font pas pour le moment l'objet de projet précis. La prise en compte des orientations du Scot est limitée à une réduction non-systématique de la taille des terrains lors des opérations de lotissements (terrains autour de 800m²) et à un respect minimal des objectifs du Scot en matière de densité :

« Vous voyez, nous réduisons un peu la surface pour répondre au Smeat mais nous essayons de ne pas hyper densifier pour garder la caractéristique du village (...) Aujourd'hui, le Smeat nous impose 10 à 15 logements à l'ha à peu près. Si je veux moins, je ferais moins, je vous le dis tout de suite. » (Adjoint à l'urbanisme du Fauga)

Les partis pris du Scot sont perçus comme non-légitime par les élus communaux qui mettent en avant, à contrario, leur légitimité démocratique et le fait qu'ils vont dans le sens des attentes de leurs habitants actuels et futurs ; la desserte routière et en transport ferroviaire soutenant le modèle de développement :

« La priorité du Scot aujourd’hui, c’est développer Toulouse. On veut ramener les gens en ville. (...) Que la loi, que le Scot veuille attirer les gens dans la ville, je veux bien le concevoir. Mais tous les gens ne veulent pas forcément résider en ville. Ils ont la chance d’avoir à proximité une commune comme Le Fauga, que je défends aujourd’hui, qui leur permet d’avoir une qualité de vie toute autre tout en ayant, un handicap très atténué compte tenu que nous avons une autoroute, une voie ferrée, des transports etc. qui leur permettent de se déplacer très facilement, d’accéder aux loisirs, au travail tout en gardant de l’espace chez eux. C’est ça que je défends. (...) Nous, notre volonté est inchangée et on est confronté au Scot. »

Bénéficiant d’une gare, cela lui ouvre des droits à construire important. Les élus locaux peuvent continuer à s’étendre, avec un minimum de densité et le fait d’avoir une gare les y autorise, contrairement à d’autres communes similaires:

« Le seul avantage que nous avons aujourd’hui au Fauga, et je sais qu’au fond d’eux même ça les dérange un peu au Smeat, c’est que ce que je défends est conforté par les équipements que nous avons en termes d’infrastructures. Pourquoi ? Parce que si aujourd’hui je n’ai pas de gare et je n’ai pas d’autoroute et bien le Fauga, 1 pixel ou 2 alors que là on en a huit. »

La présence d’une gare et de l’autoroute est utilisée par les élus locaux comme un levier de négociation avec le Smeat pour obtenir plus de droits à construire. Même si le projet de la commune est en contradiction avec « l’esprit du Scot », le niveau de service en matière de transport offert sur la commune les autorise, leur confère des droits au développement supplémentaire.

« - Ils ne sont pas d’accord avec votre projet mais le fait que vous avez une gare et l’autoroute les oblige à vous laissez vous développer ?

Ils sont obligés de lâcher.

- C’est surtout lié à la gare ou à l’autoroute ?

Les deux. Mais la gare, aujourd’hui, a pris de l’importance. (...) C’est le côté positif que j’ai sur la commune. Ils me disent : il faut densifier, on mange du terrain etc... Je leur réponds : trouvez-moi des communes qui ont les services que nous avons ! Ils sont un peu mal, là. Ça contrebalance un petit peu ma position en tant qu’ élu par rapport à la loi. (...) On dérange. Avec nos infrastructures on va un peu à l’encontre de ce qu’ils défendent. Ils ont lâchés beaucoup plus de pixels. (...) Et demain, nous serons dans la CAM (Communauté d’agglomération du Muretain), on aura encore plus de transport ! On répond à 200 % à l’élément de base que demande le Scot pour lâcher du lest. Heureusement qu’on a ça, sinon on aurait droit à rien. » (Entretien avec l’adjoint à l’urbanisme du Fauga)

Dans une perspective de maîtrise du développement urbain et de réduction des déplacements automobiles, le Scot préconise l’articulation des nouveaux développements urbains aux réseaux de transports collectifs existants. L’accessibilité en transport collectif est la condition et la garantie d’obtenir des droits au développement. L’équation est simple : une gare = des droits à construire. Certaines communes en profitent. Le cas de la commune du Fauga paraît significatif d’un « détournement » de l’esprit du Scot et met en évidence certaines contradictions de la planification par rapport aux objectifs qu’elle se fixe (développement urbain durable).

ESQUISSE D’UN MODELE EXPLICATIF DE L’ECART ENTRE LES INJONCTIONS METROPOLITAINES ET LES PRATIQUES LOCALES

A partir de l’analyse des pratiques locales en matière d’aménagement des quartiers de gare, nous proposons d’esquisser un modèle explicatif des écarts constatés entre les préconisations de la planification métropolitaine et les pratiques locales. On peut distinguer, en nous appuyant sur le modèle proposé par L. Andres et B. Farco des facteurs de régularité, d’homogénéité

entre les préconisations métropolitaines et les pratiques locales et des facteurs d'irrégularité, de différenciation (Andres et Farco, 2007).

En France, le recensement des obstacles à la mise en œuvre ou à la réussite des opérations articulant transport et urbanisme a fait l'objet de quelques travaux qui mettent l'accent sur les facteurs explicatifs de nature institutionnelle : le cadre réglementaire et les instruments de planification sont inadaptés aux enjeux dans la mesure où les compétences d'urbanisme sont détenues par l'échelon local en dépit du développement de l'intercommunalité (Desjardins et Leroux 2007), la superposition des périmètres institutionnels et leur déconnexion des territoires fonctionnels est synonyme d'incohérence territoriale (Guerrinha et Thébert, 2006); la séparation sectorielle des compétences limitent les efforts de coordination entre institutions aux objectifs et stratégies contradictoires. Si les institutions jouent un rôle clef dans la coordination des politiques de transport et d'aménagement, certains chercheurs soulignent les limites de ces approches: « la coordination entre politiques de l'urbanisation et des transports ne peut être réduite à une fonction de la géographie des découpages institutionnels et du réseau d'acteurs impliqués dans les processus de prise de décision. » (Kaufman et al., 2003, p 26). En mobilisant l'analyse de V. Kaufman et à partir de les premiers résultats tirés de l'étude de terrain, nous faisons l'hypothèse selon laquelle la mise en œuvre des principes de densification autour des gares dépend de la coordination institutionnelle, de la capacité des acteurs à coopérer et des opportunités offertes par le contexte local. Le trinôme structure/acteur/contexte sert d'appui à la construction de notre modèle explicatif (Figure 4).

REGULARITES

Parmi les facteurs de « régularités » entre la norme et les pratiques, nous identifions plusieurs éléments :

- (1) Des facteurs institutionnels : le cadre législatif et idéologique national (loi SRU et ENE, circulation des modèles de ville durable), la mise en place d'un dispositif de planification urbaine à l'échelle métropolitaine (Interscot et Scot) en parallèle de la démarche de planification des transports (PDU), la structuration de l'échelon intercommunal (création de la Communauté Urbaine du Grand Toulouse), le renouvellement des outils de la planification urbaine (plus « collaboratifs » mais aussi plus prescriptifs).
- (2) Des facteurs liés aux acteurs : à grande échelle, la convergence d'intérêt entre les acteurs de l'urbain (répondre aux besoins de logements, de locaux d'activités, d'équipements tout en maîtrisant en favorisant le report modal) et les acteurs du ferroviaire -Région, RFF, SNCF- sur le sujet de la polarisation du développement urbain autour du réseau ferré (opportunité de mieux rentabiliser leurs investissements et de valoriser les emprises foncières ferroviaires).
- (3) Des facteurs liés au contexte : renouveau du transport ferroviaire régional, maturité des espaces périurbains et nécessité de maintenir sur place la population, coût de l'énergie et congestion autoroutière, les configurations urbaines locales et le potentiel de renouvellement urbain.

IRREGULARITES

Les facteurs d' « irrégularités » sont nombreux :

- (1) Des facteurs institutionnels : la fragmentation institutionnelle du territoire et l'écart entre les périmètres fonctionnels et les périmètres institutionnels, la multiplicité des échelles de décision en aménagement et le poids de l'échelon local, la séparation des compétences entre le ferroviaire et l'urbain, des conceptions du ferroviaire divergentes (transport régional vs transport urbain)

- (2) Des facteurs liés aux acteurs : les cultures professionnelles, les stratégies divergentes des acteurs régionaux et de l'urbain (la Région Midi-Pyrénées développe une politique offensive de développement des parkings relais, opposée à la logique du Scot), les stratégies politiques locales (opportunisme et clientélisme).
- (3) Des facteurs liés au contexte: l'héritage territorial, l'insertion et la localisation de la gare dans le territoire, le niveau de l'offre ferroviaire, l'attractivité et la dynamique démographique local, les configurations urbaines héritées à proximité des gares, les opportunités foncières, la taille des communes, leurs capacités techniques, financières, réglementaires etc.

Figure 4 : Proposition d'un modèle explicatif des différenciations

	Facteurs	Catégorie de facteurs	Processus, exemples
Régularités	Mutation du référentiel d'action publique	Structure	Circulation des modèles, des bonnes pratiques dans des scènes nationales, qui sont mobilisés à l'échelle locale
	Cadre législatif et juridique	Structure	La loi SRU et la loi Grenelle insistent sur la cohérence urbanisme/transport comme élément clef pour la mise en œuvre des objectifs de développement urbain durable
	Processus de planification métropolitaine sur le modèle "collaboratif"	Structure	Processus collaboratif favorable à une coproduction du contenu de la planification et à une appropriation des orientations et préconisations en matière de densification urbaine et de cohérence urbanisme/transport
	Outils et instruments prescriptifs et incitatifs prévus par planification urbaine	Structure	Cartographie des normes et objectifs de densification (pixels). Les contrats d'axe sont prescriptifs, ils se réfèrent à une méthodologie standardisée, la conduite de tel projet doit conduire à une mise en œuvre "conforme" des objectifs du Scot
	Convergence d'intérêt entre les acteurs du ferroviaire et de l'urbain	Acteurs	La densification autour des gares est perçue comme une opportunité de valoriser des terrains ferroviaires et de favoriser l'usage du réseau
	Contexte socio-économique	Contexte	La volonté de répondre aux demandes des habitants (accès à la propriété) et de limiter les dépenses publiques dans un contexte de crise de financement peut favoriser, localement, la densification urbaine.
Irrégularités	Cadre législatif et juridique	Structure	Principe de subsidiarité empêche le Scot d'avoir des préconisations trop précises
	Fragmentation institutionnelle du territoire	Structure	3 intercommunalités fortes au sein du Scot
	Séparation et répartition des compétences	Structure	Les compétences de transport ferroviaire et d'aménagement urbain relèvent de collectivités territoriales distinctes, l'échelon local garde des compétences fortes en matière d'aménagement du territoire
	Cultures professionnelles	Acteur	
	Stratégies politiques locales	Contexte	Ambitions des élus locaux, ancrage local etc.
	Cultures habitants diverses	Contexte	
	Configurations urbaines, ferroviaires, socio-économiques locales	Contexte	Caractéristiques du tissu urbain autour des gares, type de densification urbaine possible (renouvellement, mutation, extension), structure foncière, état de la réglementation, niveau de desserte de la gare, taille de la commune, capacité financière des collectivités...

CONCLUSION - LES RESISTANCES DES TERRITOIRES FACE AUX « RECETTES » DU DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE : VERS UNE « RE-TERRITORIALISATION » FORCEE DE L'ACTION PUBLIQUE URBAINE ?

Plusieurs conclusions intermédiaires émergent de l'étude du cas toulousain concernant la traduction locale des principes de cohérence urbanisme/réseau ferré. Au-delà du discours consensuel sur la pertinence des politiques de densification urbaine autour des stations de transport collectif, on perçoit que la mise en œuvre de ces principes est conflictuelle et met en doute l'hypothèse d'une standardisation de l'action publique urbaine. L'étude du cas toulousain montre que la cohérence entre les orientations de la planification métropolitaine, les documents de planification locaux et les projets se heurte aux héritages territoriaux (métropole diffuse, réseau de transport collectif insuffisant et non-polarisant du développement urbain, fragmentation institutionnelle). Si les acteurs locaux s'approprient les enjeux globaux liés au principe de densification tels qu'ils sont présentés par le Scot, la traduction locale de ces politiques soulève de nombreux problèmes opérationnels et suppose un arbitrage entre intérêts métropolitains et contraintes locales.

La difficile traduction locale des normes et des standards de développement urbain durable face à des héritages territoriaux résistants conduit, dès lors, à interroger la pertinence de ces « bonnes pratiques » de l'action publique urbaine. On peut analyser, comme c'est fréquemment le cas, les pratiques en matière d'aménagement urbain des quartiers de gare comme le signe d'une faille des instruments et des outils de la planification à orienter l'action publique sur la ville et comme une énième preuve du poids écrasant de l'échelon local en matière d'aménagement urbain. Ou alors, on peut comprendre l'écart entre les normes métropolitaines et les stratégies locales comme les signes d'une inadaptation de la stratégie de développement intercommunale aux réalités du territoire toulousain. Ces pratiques mettent en doute la pertinence des standards de la planification urbaine qui érige la cohérence urbanisme/transport comme solution et norme absolue en matière de développement durable. Les stratégies locales déployées face aux injonctions métropolitaines (conformité, appropriation, résistance, détournement) interrogent non seulement le processus de planification, sa faible « territorialisation » mais aussi le contenu de la planification, ses incohérences et ses contradictions¹³.

Les résultats issus de cette première analyse du terrain toulousain devront être confirmés par une mise en perspective comparative avec d'autres cas de métropoles françaises concernées par des injonctions similaires. La typologie des stratégies locales face au principe de densification urbaine autour des gares devra être consolidée. De même, la comparaison permettra d'amender ou de discuter le modèle interprétatif esquissé en troisième partie.

REFERENCES

Andres, Lauren et Faraco Benoît, 2007. « Territorialisation et appropriation des normes du développement durable. Agenda 21 locaux : vers un modèle explicatif des différenciations » in Faure A. et Negrier E. (Eds.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, pp. 133-139

¹³ : « La majorité des pistes de réforme envisagées mettent l'accent sur un idéal organisationnel (autour des questions de gouvernance urbaine, de coordination indispensable des politiques locales), fonctionnel (cohérence entre périmètres politiques et périmètres urbanisés, rapprochement habitat-emploi) sans que les contenus, les orientations de ces politiques et leurs possibles contradictions ne soient réellement explorés. » (Gallez et Maksim. 2010). Cf. le cas de « détournement »

- Breheny, Michael J. 1995. « The compact city and transport energy consumption ». *Transactions - Institute of British Geographers (1965)* 20 (1), pp 81-101.
- Desjardins, Xavier, et Bertrand Leroux. 2007. « Les Schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial ». *Flux (Métropolis)* (69) (septembre), pp 6-20.
- Devisme, Laurent, Marc Dumont, et Elise Roy. 2007. « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale ». *Espaces et sociétés* n° 131 (4), pp 15-31.
- Dupuy, Gabriel. 2002. « Cities and automobile dependence" revisité : les contrariétés de la densité». *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (1), pp 141-156.
- Gallez Caroline, Kaufmann Vincent (dir), 2010. *Mythes et pratiques de la cohérence urbanismetransport. Regards croisés sur quatre agglomérations suisses et françaises*, Collections Rapports de recherche de l'INRETS, n°281, juin 2010.
- Guerrinha, Christophe, et Mariane Thébert. 2006. « La gestion des déplacements, outil d'affirmation politique des communes périurbaines. Une analyse des stratégies dans le bassin de Rennes ». *Géocarrefour* 81 (vol. 81/4) (octobre 1): 299-309.
- Healey, P. 1997. The revival of strategic spatial planning in Europe Making strategic spatial plans.
- Innovations in Europe. P. Healey and al., London, University College of London Press, pp3-19.
- Jenks, M., E. Burton, et K. Williams. 1996. *Compact City: A Sustainable Urban Form?* Spon Press.
- London, mars 21.
- Kaufmann, Vincent. 2003. *Coordonner transports et urbanisme*. PPUR presses polytechniques.
- Le Galès, Patrick . 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique* 45 (1), pp 57-95.
- Maksim, Hanja-Niriana, et Caroline Gallez. 2007. « À quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève ». *Flux* n° 69 (3), pp 49-62.
- Motte A. (2006) La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995- 2005). Paris, PUCA, Ministère de l'Équipement.
- Nessi, Hélène, et Aurélien Delpirou. 2009. « Les politiques de « développement urbain durable » face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme ». *Flux (Métropolis)* (75) (janvier).
- Offner, Jean-Marc. 2007. « Introduction ». *Flux* n° 69 (3), p 3.
- Ollivier-Trigalo, Marianne. 2009. « Politiques de transport: où en sont les Régions? Actions, doctrines et institutionnalisation. » *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* (3): 471-490.
- Panerai, Philippe. 2008. *Paris métropole*. Editions de La Villette.

Reignier, H. 2007, "Déconstruire les légitimations techniques de l'action publique", in Faure A., Négrier E. (dir.), *Critiques de la territorialisation. Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, Paris, L'Harmattan, collection logiques politiques, 114-119.

Weidknnet, P., 2006. « Colomiers ville-neuve : une réalisation municipale sur le modèle des new towns anglaises », *Maison des Sciences de l'Homme, Histoire urbaine*, 2006/3 - n° 17, pp 109 à 128.

Wiel, Marc. 2008. « Le retour de l'injonction de densifier ». *Urbanissimo* (108) (novembre): 14-22.