

L'évolution de la planification territoriale face aux grands enjeux environnementaux et sociétaux

-

Le Soft Planning

En quoi le soft planning est-il une démarche mieux adaptée à chaque territoire, à son contexte et à son développement local, en proposant des réponses en accord avec les besoins de la population et des acteurs du territoire, tout en prenant en compte les grands enjeux actuels ?

Sous la direction d'Abdelillah Hamdouch

Ugo Delmas

2022 - 2023

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnels, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

Formation par la recherche, Projet de Fin d'Etudes en génie de l'Aménagement et de l'Environnement

La formation au génie de l'aménagement et de l'environnement, assurée par le département aménagement et environnement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme, de l'aménagement des espaces fortement à faiblement anthropisés, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement et de l'environnement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Dynamiques et Actions Territoriales et Environnementales de l'UMR 7324 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne sur la base du Système Universitaire de Documentation (SUDOC), les mémoires à partir de la mention bien.

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement mon tuteur de projet de fin d'études, Monsieur Abdelillah Hamdouch, pour m'avoir guidé tout au long de mon travail de recherche. Je le remercie pour ses conseils, sa pédagogie et son professionnalisme mais également pour son implication et la motivation qu'il m'a donnée pour travailler et étudier sur le sujet de la planification territoriale et plus précisément du soft planning. Je tiens aussi à remercier le reste de l'équipe enseignante de Polytech' Tours qui a su me donner les clés et les outils nécessaires au bon déroulement de ce projet de fin d'études.

Je tiens également à remercier Mme Céline Lapetite, chargée d'études PLUI à Clermont Auvergne Métropole, et Mme Delphine Salen, chargée de projet PLUI à Saint-Etienne Métropole, qui ont donné de leurs temps pour répondre à mes questions

Enfin, je souhaite remercier ma famille et mes proches, pour leurs relectures avisées et leur soutien.

Sommaire

Introduction	11
I - Présentation du sujet, de l'état de l'art et des recherches	12
A - Introduction à l'état de l'art	12
B - Méthode appliquée	12
C - Revue de littérature sur le soft planning	13
1 - L'évolution de la planification territoriale depuis la Seconde Guerre Mondiale	13
a - De 1945 aux années 70-80 : une planification rationnelle portée par l'état	13
b - La décentralisation et la vague néo-libérale : les partenariats public-privé, du plan au projet	14
c - Aujourd'hui, vers une planification territoriale plus soutenable, plus intégrée et plus adaptée aux contextes locaux	15
2 - Les grands défis de la planification territoriale	16
a - Les grands enjeux environnementaux	16
b - Les grands enjeux sociétaux	17
3 - Le soft planning, une planification plus flexible et adaptative	19
a - Définition du concept	19
b - Analyse critique et comparaison aux modèles traditionnels de planification	21
c - Les intérêts du soft planning, une démarche flexible et porteuse d'une résilience territoriale dynamique	22
Conclusion de l'état de l'art	23
II - Etude de cas comparative du modèle de planification de Clermont Auvergne Métropole et de Saint-Etienne Métropole	24
A - Méthodologie de l'étude de cas comparative	24
1 - Définition du concept	24
2 - Objectifs de l'étude de cas	25
3 - Les étapes de l'étude de cas	25
B - Etude comparative des deux territoires	27
1 - Diagnostic territorial de Clermont Auvergne Métropole	27
a - Diagnostic démographique	28
b - Diagnostic socio-économique	30
c - Diagnostic de l'habitat	34
d - Diagnostic du niveau de services et d'équipements	36
e - Diagnostic de l'accessibilité et de la mobilité	37
f - Bilan du diagnostic - AFOM	39
2 - Diagnostic territorial de Saint-Etienne Métropole	40
a - Diagnostic démographique	41
b - Diagnostic socio-économique	43
c - Diagnostic de l'habitat	47
d - Diagnostic du niveau de services et d'équipements	49
e - Diagnostic de l'accessibilité et de la mobilité	50

f - Bilan du diagnostic - AFOM	51
3 - Comparaison des deux métropoles	52
C - Analyse et comparaison des PLU en cours	53
1 - Analyse du PLU de Clermont-Ferrand	53
2 - Analyse du PLU de Saint-Etienne	55
3 - Comparaison des deux PLU et réflexion sur le rapport entre le PLU et le soft planning	57
D - Analyse et comparaison des PLUI en cours d'élaboration	58
1 - Analyse du PLUI de Clermont Auvergne Métropole	58
2 - Analyse du PLUI de Saint-Etienne Métropole	61
3 - Réflexion sur le rapport entre le PLUI et le soft planning	64
III - Le soft planning : limites, atouts, enjeux : vers de nouvelles pistes de réflexion	66
Conclusion	69
Bibliographie	70

Table des figures

Dans cette table des figures, le sigle CAM identifiera les illustrations reliées à l'étude de Clermont Auvergne Métropole tandis que le sigle SEM identifiera les illustrations reliées à l'étude de Saint-Etienne Métropole.

Figure 1 : Etapes d'une étude de cas comparative.....	26
Figure 2 : Carte de l'intercommunalité Clermont Auvergne Métropole.....	27
Figure 3 : Population en historique depuis 1968 (CAM).....	28
Figure 4 : Population par grandes tranches d'âges (CAM).....	28
Figure 5 : Pourcentage de la population âgée de 60 ans ou plus (CAM).....	29
Figure 6 : Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de plus de 15 ans (CAM).....	30
Figure 7 : Salaire net horaire moyen en euros selon la catégorie socio-professionnelle (CAM).....	31
Figure 8 : Revenu disponible par unité de consommation en euros (CAM).....	31
Figure 9 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité (CAM).....	32
Figure 10 : Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socio-professionnelle (CAM).....	32
Figure 11 : Postes salariés par secteur d'activité agrégé (CAM).....	33
Figure 12 : Catégories et types de logements (CAM).....	34
Figure 13 : Résidences principales en 2019 selon la période d'achèvement (CAM).....	35
Figure 14 : Ancienneté d'emménagement des ménages (CAM).....	35
Figure 15 : Objectif du SCOT en création de logements (CAM).....	36
Figure 16 : Equipement automobile des ménages (CAM).....	38
Figure 17 : Carte de l'intercommunalité de Saint-Etienne Métropole.....	40
Figure 18 : Population en historique depuis 1968 (SEM).....	41
Figure 19 : Population par grandes tranches d'âges (SEM).....	41
Figure 20 : Pourcentage de population âgée de 75 ans ou plus (SEM).....	42
Figure 21 : Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de plus de 15 ans (SEM).....	43
Figure 22 : Salaire net horaire moyen en euros selon la catégorie socio-professionnelle (SEM).....	44
Figure 23 : Revenu disponible par unité de consommation en euros (SEM).....	44
Figure 24 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité (SEM).....	45
Figure 25 : Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socio-professionnelle (SEM).....	45
Figure 26 : Postes salariés par secteur d'activité agrégé (SEM).....	46
Figure 27 : Catégories et types de logements (SEM).....	47
Figure 28 : Résidences principales en 2019 selon la période d'achèvement (SEM).....	47
Figure 29 : Ancienneté d'emménagement des ménages (SEM).....	48

Figure 30 : Permis de construire accordés et objectifs (SEM).....	48
Figure 31 : Equipement automobile des ménages (SEM).....	50
Figure 32 : Schéma des acteurs de l'élaboration du PLUI (CAM).....	60
Figure 33 : Carte des typologies de communes et de leurs représentants au comité de suivi (SEM)...	63

Glossaire

CIAT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
 DATAR : Direction de l'Aménagement du territoire et de l'attractivité régionale
 EPCI : Etablissements Publics de Coopération Intercommunale
 GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du climat
 INSEE : Institut National des Statistiques et des Etudes Economiques
 LGV : Ligne à Grande Vitesse
 LOF : Loi d'OrientatIon Foncière, 1967
 OAP : Orientations d'Aménagement Programmées
 ONU : Organisation des Nations Unies
 PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable
 PCAET : Plan Climat Air Energie Territorial
 PDU : Plan de Déplacements Urbains
 PLH : Plan Local de l'Habitat
 PLU : Plan Local d'Urbanisme
 PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal
 POS : Plan d'Occupation des Sols
 SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
 SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
 SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
 SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain, 2000
 ZAN : Zéro Artificialisation Nette (Loi Climat et Résilience)
 ZAC : Zones d'Aménagement Concerté

Introduction

Dans le contexte politique actuel, la planification territoriale apparaît comme un des outils majeurs du développement des villes et des territoires ruraux. Il convient donc de définir ce qui se cache derrière cette notion de planification territoriale.

La planification territoriale n'est finalement que la traduction d'une vision politique dans un projet territorial, au travers de plans et de documents. "La planification territoriale est un outil entre les mains des responsables locaux pour réguler et concevoir l'avenir de leurs territoires" (Kadir, 2017). La planification est compétente à différentes échelles avec des plans nationaux, régionaux, à l'échelle d'un bassin de vie (Les schémas de cohérence territoriale, SCOT) ou bien à l'échelle d'une intercommunalité (PLUI) ou d'une commune (PLU).

La planification territoriale doit répondre à plusieurs besoins : l'habitat, la mobilité, le développement économique, l'offre de services, la protection de l'environnement. Elle y apporte une réponse en encadrant les projets d'aménagement du territoire pour qu'ils soient en accord avec ces besoins et ces enjeux.

La planification territoriale induit donc des règles spécifiques à des espaces pour limiter ou encourager les aménagements selon leur impact sur le territoire. Face à de forts enjeux, celle-ci a fortement évolué au cours des dernières décennies. De nouveaux modèles de planification voient le jour et semblent apporter une (r)évolution dans nos stratégies et nos manières de planifier les usages de notre territoire.

Dans ce PFE, après avoir étudié l'évolution de la planification territoriale depuis la fin de la seconde guerre mondiale et les grands enjeux environnementaux et sociétaux, nous nous intéresserons plus particulièrement à un de ces nouveaux modèles de planification : le soft planning.

En commençant par un état de l'art et en poursuivant par une étude de cas comparative de deux métropoles régionales, nous essayerons de comprendre quelles sont les opportunités portées par le soft planning. Nous dresserons également un portrait des limites du concept et de ses voies de développement possible.

I - Présentation du sujet, de l'état de l'art et des recherches

A - Introduction à l'état de l'art

Le plan que je suivrai dans cet état de l'art sera constitué de trois parties qui permettront de bien comprendre les tenants et les aboutissants de la planification et du soft planning.

Je commencerai par étudier l'évolution de la planification territoriale en France depuis la Seconde Guerre mondiale. Je divise cette évolution en trois grandes étapes. Tout d'abord, nous parlerons de la planification territoriale de 1945 aux années 70-80 en montrant la rationalité et la verticalité de cette planification. Nous verrons ensuite les conséquences de la décentralisation et de la vague néo-libérale sur la planification, en passant du plan au projet. Enfin, nous étudierons la planification territoriale des deux dernières décennies, vers un modèle plus intégré et adapté aux contextes.

Dans la deuxième partie, nous ferons un point sur les enjeux auxquels notre société fait face et auxquels la planification territoriale doit apporter des réponses. Nous diviserons ces enjeux en deux catégories : les enjeux sociétaux et les enjeux environnementaux, sans négliger le lien entre ces différents enjeux.

Enfin, la troisième partie sera dédiée entièrement au soft planning. Cette partie nous permettra tout d'abord de définir cette notion, mais également d'en fournir une analyse critique, de faire un point sur les connaissances et les avancées de la recherche. Nous le comparerons aux systèmes de planification territoriale traditionnelle et essaierons de comprendre en quoi son utilisation peut être bénéfique pour l'avenir de la planification.

Ces trois parties serviront à valider, à infirmer ou à nuancer l'hypothèse suivante : le soft planning est une démarche mieux adaptée à chaque territoire et à son développement local, en apportant des réponses adaptées aux besoins et aux attentes des populations et des acteurs du développement territorial. Le soft planning peut également être porteur d'une stratégie de résilience territoriale.

B - Méthode appliquée

Dans le but de comprendre ce qu'est le soft planning et ses intérêts pour l'avenir de la planification territoriale, j'ai commencé par lire des articles traitant de ces sujets. J'ai notamment utilisé les sites d'articles universitaires comme Cairn.info, ResearchGate ou bien les sites de livres et de thèses en accès public. Cette première étape avait pour objectif pour moi de commencer à comprendre et à intégrer cette notion de soft planning mais également d'identifier les principaux auteurs et les écrits les plus importants traitant du concept de soft planning. Il m'est alors rapidement apparu qu'il y a globalement assez peu d'articles traitant directement de soft planning. Cependant, au bout de quelques lectures, j'ai compris que ce concept était fortement lié à d'autres, notamment au concept de soft spaces ou bien de la planification territoriale stratégique. Ces lectures

m'ont également fait ressentir le besoin de mieux comprendre le contexte dans lequel apparaît le soft planning. J'ai donc décidé de m'intéresser à l'évolution de la planification territoriale moderne ainsi qu'au contexte et aux enjeux actuels. J'ai donc trouvé des articles universitaires traitant de ces sujets avant de reprendre mon étude du soft planning. Cette première phase de recherche m'a permis de définir une ébauche de plan qui m'a guidé dans mes recherches et mes lectures. J'ai pris des notes lorsqu'une idée ou une phrase me paraissait pertinente et importante pour mon état de l'art. Mes lectures ont permis d'affiner mon plan pour arriver à celui que je vous présenterai dans la partie suivante. Quant à l'évolution de la planification territoriale, j'ai choisi de me concentrer principalement sur le cas français, sans négliger le contexte et les influences internationales.

C - Revue de littérature sur le soft planning

Cet état de l'art nous permettra d'avoir une vue d'ensemble sur les articles traitant de l'évolution de la planification territoriale, les enjeux environnementaux et sociétaux. Se fondant principalement sur une bibliographie européenne et saxonne, cet état de l'art a pour but de mener à une meilleure compréhension des enjeux de la planification territoriale identifiés dans la littérature existante.

1 - L'évolution de la planification territoriale depuis la Seconde Guerre Mondiale

a - De 1945 aux années 70-80 : une planification rationnelle portée par l'état

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, de nombreuses villes françaises sont partiellement détruites à cause des bombardements. On peut citer notamment les villes du Nord-Est de la France ainsi que celles de la côte normande. Saint-Lô est par exemple détruite à 95%. La reconstruction devient alors le principal objectif du gouvernement français.

La planification territoriale apparaît donc comme l'outil de cette reconstruction pour répondre aux besoins et à l'accélération démographique. L'Etat apparaît également comme l'acteur légitime à l'aménagement et à la reconstruction suite au succès des politiques de reconstruction après la Première Guerre mondiale.

Le contexte spatial national est marqué par de fortes inégalités entre Paris et la province. En effet, la population de la capitale a augmenté de 3,3 millions entre 1880 et 1936 alors que celle de la province diminuait (Coppin, 2001). L'Etat français crée en 1960 le CIAT (Comité Interministériel d'aménagement du territoire) ainsi que la DATAR (Direction de l'aménagement du territoire et de l'attractivité régionale) en 1963. Le CIAT est un rassemblement des ministres concernés par l'aménagement du territoire. Cette institution va donc entériner le pouvoir du gouvernement directement dans l'adoption des politiques d'aménagement. Quant à la DATAR, son rôle est de piloter les politiques d'aménagement du territoire, en donnant des fonds financiers aux collectivités territoriales. Cependant, ces collectivités ne font finalement que suivre les ordres du gouvernement et des instances nationales.

L'Etat va donc avoir un rôle très important dans les politiques de planification et d'aménagement du territoire. L'Etat va devenir omniscient et autoritaire. Sa volonté est alors de

coordonner les actions et les politiques d'aménagement menées à l'échelle régionale ou communale pour "préserver la cohérence et l'unité de la politique nationale d'aménagement du territoire" (Coppin, 2001). Cette politique a eu pour conséquence une réelle homogénéisation des territoires de la France métropolitaine, notamment à cause de la non-prise en compte des contextes et des besoins de chaque territoire. La planification territoriale de cette époque est donc un modèle vertical, où l'État prend les grandes décisions. De plus, cette planification territoriale, très dirigiste, est surtout limitée à l'affectation de l'usage des sols, notamment aux travers du POS (Plan d'occupation des sols) même si les SDAU (Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) fixaient des objectifs en terme de développement des aires urbaines. Ces documents, mis en place par la LOF de 1967, visent à contrôler les politiques d'aménagement, en étant fortement surveillés par l'État. De plus, il est important de noter que les acteurs privés et les citoyens ne sont pas pris en compte dans l'élaboration des stratégies de planification. Les incertitudes dues aux différences de contexte ne sont également pas prises en compte.

La planification territoriale de cette période est donc rationnelle, verticale et peu intégrée. Cependant, les conséquences de cette planification sont globalement correctes, en créant notamment plusieurs centaines de milliers d'emplois (Renard, 2017).

b - La décentralisation et la vague néo-libérale : les partenariats public-privé, du plan au projet

À la fin des années 70, début des années 80, le contexte économique de la France évolue. En effet, les décennies de développement économique des Trente Glorieuses arrivent à leur fin et les enjeux en résultant sont nombreux. À ce contexte s'ajoutent les lois de décentralisation de 1982 du gouvernement qui créent et donnent plus de pouvoirs aux collectivités territoriales. Ces trois collectivités sont les régions, les départements et les communes. Chaque niveau de collectivité a ses propres compétences et responsabilités. La région est notamment responsable du développement économique et de sa planification. Les communes deviennent les acteurs en charge de l'aménagement local du territoire. Cette modification des pouvoirs a entraîné un "recul des préoccupations d'urbanisme et de l'intérêt général face aux intérêts locaux" (Merlin, 2013). Ce désintérêt est dû parfois au manque de compétences en interne des collectivités territoriales, notamment les communes, pour assumer ces nouveaux pouvoirs d'aménagement et de planification. Les documents d'urbanisme tombent lentement en désuétude. Les SDAU deviennent globalement inutiles et inutilisés tandis que les POS n'ont plus l'autorité dont ils disposaient avant. En effet, les POS sont modifiés régulièrement pour être en accord avec les différents projets.

Cette époque est donc la transition de la planification "par plan" à la planification "par projet". Cette modification de la pratique de l'aménagement et de la planification est également imputable à la vague néo-libérale venue du Royaume-Uni. Ces politiques urbaines et territoriales néo-libérales ont pour objectif de venir "en appui de l'offre, des entreprises et des besoins du capital" (Pinson, 2020). Cependant, il convient de remarquer que l'État n'est pas une victime de ce processus, comme le libéralisme le fait penser, mais plutôt le moteur de cette transition vers une politique territoriale néo-libérale. Ce processus est caractérisé par l'arrivée du secteur privé dans la planification et l'aménagement. Les villes deviennent un objectif économique majeur pour ces entreprises car les marchés immobiliers deviennent de plus en plus intéressants. Les collectivités

mettent donc en place des partenariats public-privé, notamment dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), créées par la LOF de 1967. Ces partenariats visent à soutenir les entreprises, les sociétés d'économie mixte par exemple, dans l'aménagement de ces zones. Les entreprises privées deviennent les acteurs légitimes pour l'aménagement de ces ZAC, car ils sont plus compétents et leurs moyens financiers sont plus importants. Ces projets visent à permettre au capital de progresser et de remplir les objectifs économiques. L'aménagement de ces entreprises et promoteurs privés, Bouygues par exemple, a pour conséquence le développement du pavillonnaire et l'étalement urbain. Cependant, on peut noter que le point positif de ces projets est un aménagement plus intégré, où tous les services sont assurés localement.

À la fin des années 90, les aménageurs commencent à critiquer ces projets portés par le secteur privé en avançant les arguments d'une périurbanisation trop importante et des logements de mauvaise qualité. Ils critiquent la volonté absolue de rentabilité pour ces entreprises au détriment d'un aménagement de qualité visant à répondre aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Les aménageurs souhaitent l'intégration des incertitudes dans la planification territoriale mais également une ouverture vers la gouvernance participative.

Les années 80-90 sont donc marquées par une détérioration de la planification territoriale. L'aménagement du territoire est planifié projet par projet, sans réelle cohésion et intégration des objectifs globaux.

c - Aujourd'hui, vers une planification territoriale plus soutenable, plus intégrée et plus adaptée aux contextes locaux

Les critiques émises sur ce système vont ainsi amener à une planification des années 2000 plus soutenable, plus intégrée et plus adaptée aux contextes.

À la fin des années 90 et au début des années 2000, le cadre législatif de l'aménagement du territoire évolue. Tout d'abord, la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet, complète la loi Pasqua de 1995 en y ajoutant la notion de durabilité. Cette loi "renforce l'articulation entre les pays et les EPCI et incite à la coopération accrue entre territoires urbains et ruraux" (Lepicier et al., 2016). Cette loi inscrit réellement la notion de durabilité dans les politiques urbaines. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, a simplifié le maillage intercommunal en les inscrivant dans un cadre réglementaire précis en accentuant la cohérence territoriale et en supprimant la possibilité d'appartenir à plusieurs intercommunalités. La loi prévoit trois catégories d'intercommunalité selon la taille et l'importance de l'aire urbaine : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (Jebeili, 2011). Cette loi prévoit notamment le transfert des compétences d'aménagement du territoire à ces nouvelles institutions, pour aller vers une planification plus globale.

Enfin, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 23 décembre 2000 propose une grande réforme de l'urbanisme en l'approchant plus globalement et en mettant en place une planification plus intégrée en associant les domaines du droit de l'urbanisme, du droit du transport et du droit de l'habitat. L'objectif de cette loi est d'améliorer la solidarité urbaine, notamment en fixant un taux de logements sociaux par commune, mais également de participer à la cohérence territoriale en menant

l'aménagement du territoire vers plus de durabilité et de compacité (Jebeili, 2011). Cette loi modifie également en profondeur le droit de la planification territoriale en modifiant les SDAU en SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) et les POS en PLU (Plan Local d'Urbanisme). Cette loi a pour objectif de limiter l'étalement urbain en densifiant les zones urbaines et également de promouvoir la mixité urbaine pour permettre une meilleure intégration des populations défavorisées dans les villes. La loi SRU permet aussi le développement du processus participatif dans l'élaboration de la stratégie territoriale. Enfin, le SCOT apparaît comme l'outil capable de répondre aux enjeux du territoire en permettant le développement des espaces fonctionnels, ayant les mêmes besoins et enjeux.

Nous pouvons donc dire que le renouvellement du cadre réglementaire de la planification territoriale apporte de véritables réponses aux enjeux environnementaux, notamment en répondant au problème de la périurbanisation par la limitation de l'étalement urbain et le développement de la politique des transports en visant à limiter la place de la voiture. Ces modifications ont permis à la planification territoriale d'aller vers plus de durabilité des territoires, en prenant plus en compte les enjeux environnementaux et sociétaux et en structurant plus précisément la décentralisation (Goze, 2002).

Ces trois étapes de la planification territoriale en France nous ont permis de mieux comprendre l'évolution du cadre juridique de la planification, de la planification verticale et rationnelle après la Seconde Guerre Mondiale à la planification plus durable et intégrée du début du 21ème siècle en passant par une phase de détérioration de la planification, en axant la stratégie sur les acteurs privés et l'aménagement par projet.

Il paraît alors comme important d'identifier les différents enjeux, besoins et défis auxquels la planification territoriale doit apporter des réponses. Nous comprendrons ainsi quel est le rôle et l'objectif de celle-ci.

2 - Les grands défis de la planification territoriale

Le contexte mondial actuel est complexe, dû à la mondialisation, est incertain et comporte de nombreux risques et enjeux majeurs pour le futur. De plus, la population urbaine mondiale est en constante augmentation depuis 1985, passant d'environ 41% à une estimation de 56% actuellement selon une étude de l'ONU, parue en 2018. Cette étude propose aussi une estimation de la population urbaine en 2050 de 62,5% (ONU, 2018). Les espaces urbains apparaissent ainsi comme les leviers principaux pour répondre à ces enjeux. Il convient donc d'identifier précisément ces défis et enjeux pour voir en quoi la planification territoriale peut apporter des éléments de réponse.

a - Les grands enjeux environnementaux

L'environnement apparaît comme l'enjeu majeur pour notre futur. Le plus important est sûrement le changement climatique et ses conséquences sur nos sociétés. On sait depuis des dizaines d'années que le réchauffement climatique est causé par les activités humaines. Le changement climatique est notamment dû à l'augmentation de l'effet de serre en lien avec les émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, le principal de ceux-ci étant le dioxyde de carbone. Les activités humaines les plus émettrices de gaz à effet de serre sont la production

d'énergie, notamment par le charbon, ainsi que les émissions des véhicules alimentés par énergie fossile. On peut également citer la déforestation et l'agriculture comme autres sources importantes de gaz à effet de serre (GIEC, 2022). L'objectif est donc de réduire notre consommation d'énergie provenant des ressources fossiles, celles-ci devenant de plus en plus rares et de moins en moins facilement accessibles. Les axes de travail pour parvenir à cela sont par conséquent de remplacer une partie de la production d'énergie émettrice de gaz à effet de serre par d'autres énergies non-émettrices de gaz à effet de serre. On peut citer comme exemple le nucléaire et les énergies renouvelables telles que l'hydraulique, la géothermie, le solaire et l'éolien. C'est ici que la planification territoriale peut avoir un rôle, en aidant et en favorisant les projets qui visent à cette production d'énergie décarbonée.

Un autre levier est de réduire notre consommation d'énergie. Les deux principaux secteurs émetteurs de gaz à effet de serre dans les espaces urbains sont le transport et l'habitat. La planification peut ainsi favoriser les modes de transports doux et collectifs, notamment à la place de la voiture individuelle, pour diminuer la part de gaz à effet de serre émise par ces véhicules thermiques. La planification peut donc par exemple augmenter la part de la voirie destinée aux bus ou bien aux vélos. Enfin, pour ce qui est de l'habitat, l'objectif est de réduire la consommation énergétique de ces derniers, notamment en mettant en place des grands plans de réhabilitation thermique dans les zones en ayant besoin. Ces actions sont nécessaires pour limiter les conséquences du changement climatique, qui sont la migration de centaines de millions de personnes, l'accroissement des tempêtes et des périodes de sécheresse et donc la fragilisation du secteur alimentaire ainsi que la hausse du niveau des océans.

La préservation de la biodiversité apparaît également comme un des enjeux majeurs. Le nombre d'espèces en voie de disparition a considérablement augmenté et, en 40 ans, nous avons perdu 60% des populations d'animaux sauvages (Ceballos et al., 2022), notamment à cause de la destruction de leur habitat naturel. Cette destruction est due à la déforestation mais aussi à l'étalement urbain. La planification territoriale doit donc limiter l'étalement urbain pour diminuer l'artificialisation des sols. La loi climat et résilience de 2021 a ordonné l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050 et 50% de moins à la fin de cette décennie. Pour réaliser cet objectif, la planification territoriale doit donc évoluer et modifier ses règles et conditions pour permettre la densification nécessaire au respect de cet objectif.

On note finalement que les enjeux environnementaux sont nombreux, globaux et importants et que la planification territoriale a un rôle à jouer dans cette transition.

b - Les grands enjeux sociétaux

Les sociétés humaines font également face à plusieurs enjeux importants. On peut citer par exemple la santé et le bien-être des populations malgré l'augmentation démographique. Il faut donc prévoir plus de services pour pouvoir accueillir ces nouvelles populations. Cependant, cette accélération démographique est à prendre avec du recul car elle n'est évidemment pas égale selon les continents, les pays et les territoires. Ce besoin est moins marqué dans les pays développés occidentaux comme la France. Cependant, ces pays font évidemment face à d'autres enjeux de société. On peut citer par exemple le besoin d'un retour à une économie de production, une industrie forte afin d'arriver à prendre une certaine indépendance économique par rapport aux pays producteurs comme la Chine par exemple. Le renouveau industriel peut participer à trouver, retrouver ou développer une souveraineté économique dans le monde globalisé dans lequel nous

sommes. De plus, le développement d'un secteur industriel peut permettre de répondre aux problèmes de chômage présents dans plusieurs pays. En effet, la délocalisation de la production dans d'autres pays a entraîné la fermeture de plusieurs entreprises industrielles et de leurs filiales et donc une augmentation du chômage en France (Messaoudi, 2014). Les crises économiques et énergétiques permettent de relancer l'idée d'une production plus locale et donc plus indépendante. Le renouveau industriel peut donc permettre d'arriver à une résilience économique plus importante. Dans ce sens, la planification territoriale locale n'a pas forcément beaucoup de pouvoir. En effet, c'est plutôt par les plans nationaux et européens qu'un renouveau industriel peut être lancé.

L'alimentation locale est également un enjeu majeur de nos sociétés. Le secteur alimentaire est aussi mondialisé et nous sommes dépendants des pays exportateurs et producteurs. Le retour à une économie locale permettrait de retrouver une indépendance alimentaire mais aussi une meilleure santé des populations, en fournissant des produits bios et respectant des normes plus strictes. La planification territoriale peut participer à la résolution de cet enjeu en imposant des normes de production alimentaire locale par exemple ou en prévoyant des espaces dédiés à celle-ci.

Un autre enjeu sociétal important est le développement de l'innovation, de la technologie afin d'être prêt pour le futur et ainsi réduire l'impact des incertitudes. L'innovation permet tout d'abord le développement économique mais également le développement de notre société. De plus, il est important de noter que l'innovation est le résultat d'une découverte ou d'une nouvelle technologie mais aussi du contexte et de la capacité organisationnelle des acteurs chargés de sa mise en œuvre (Fontan et al., 2004). Tous les territoires peuvent donc mener à des innovations. La planification territoriale doit suivre ces innovations mais doit également être elle-même innovante pour être plus adaptative aux différents contextes.

Enfin, le dernier enjeu sociétal que nous traiterons ici est la durabilité et la soutenabilité des villes. En effet, nous avons vu que les populations citadines sont en augmentation. Face à ces modifications systémiques, les villes doivent s'adapter pour aller vers une soutenabilité et une durabilité des systèmes urbains. Ces espaces sont au croisement des différents enjeux abordés précédemment. En effet, l'habitat, la mobilité et le bien vivre ensemble sont les enjeux majeurs des villes. Les villes représentent 70% de la consommation énergétique de l'Europe et contribuent fortement à l'effet de serre et aux pressions environnementales (Agence Nationale de la Recherche, 2016). C'est sûrement face à cet enjeu que la planification territoriale peut être le principal levier d'action. En effet, la planification urbaine est le principal outil d'aménagement des villes, en mettant en place des contraintes, des normes, des indications et des volontés selon les différents quartiers et les différents espaces urbains. Elle peut donc permettre de concrétiser spatialement une volonté politique.

Nous avons vu que les enjeux qui pèsent sur nos sociétés et nos villes sont nombreux, complexes et nécessitent des actions précises et concrètes. La planification territoriale apparaît comme un outil face à ces enjeux, à l'influence différente selon les enjeux. Nous pouvons dire que la planification territoriale n'a pas permis d'éviter ces risques, ces besoins et ces enjeux. Il apparaît donc que la planification territoriale doit évoluer afin d'être pertinente face à ces enjeux. La planification territoriale doit passer d'une ingénierie organisationnelle et de projet vers une ingénierie d'action, qui évolue selon les contextes et les besoins.

Nous verrons dans la troisième partie si un nouveau modèle de planification peut permettre d'arriver à cela.

3 - Le soft planning, une planification plus flexible et adaptative

a - Définition du concept

Dans cette partie, nous essayerons de donner une définition du concept, ou en tout cas de livrer des éléments permettant d'éclairer cette nouvelle planification.

Tout d'abord il convient de noter que ce terme est anglais. En effet, la notion de soft planning est apparue pour la première fois au Royaume-Uni, au début du 21^{ème} siècle, par Allmendinger et Haughton. Cependant, je me suis rapidement rendu compte que la littérature concernant expressément et précisément le soft planning est assez réduite, peu fournie et peu précise. Il m'est apparu que cette notion de soft planning est extrêmement liée à plusieurs autres notions, notamment les soft spaces et la planification stratégique ou strategic planning en anglais. Nous étudierons donc ces deux notions afin de mieux comprendre ce qu'est le soft planning.

Premièrement, nous allons nous pencher sur la notion de soft spaces. Cette notion a donc été abordée pour la première fois par Allmendinger et Haughton en 2008 (Allmendinger & Haughton, 2008). Dans cet article, les auteurs expliquent ce que sont les soft spaces. Nous essaierons d'identifier les différentes idées autour de ce concept.

Tout d'abord, les soft spaces sont des espaces aux limites floues. Les frontières de ces espaces sont floues, diffuses et variables (Walsh et al., 2012). Les limites des soft spaces évoluent au cours du temps car ces frontières ne sont pas précisément définies. En effet, elles ne correspondent pas aux frontières politico-administratives mais existent plutôt pour des raisons économiques, sociales, politiques ou culturelles. Les soft spaces sont finalement des espaces regroupant des territoires ayant les mêmes fonctions, enjeux, besoins et acteurs. Pour illustrer cette idée, on peut prendre l'exemple de plusieurs espaces : la frontière Irlande/Irlande du Nord ou bien les Alpes. Ces espaces ne sont pas des espaces précis et sont partagés par plusieurs pays et gouvernements, où leurs activités et leurs besoins se regroupent. On peut alors penser qu'il est intéressant de penser à la planification à cette échelle pour prendre tous les aspects en compte. C'est dans ce cadre qu'existent les soft spaces. Les frontières des soft spaces sont aussi amenées à évoluer constamment car les contextes économiques de ces territoires sont en constante évolution et nécessitent donc des ajustements réguliers. Cependant, il est important de noter que les soft spaces sont le résultat d'une stratégie délibérée qui vise cette complémentarité et ces partages inter-territoriaux.

Les soft spaces sont également utilisés comme des instruments d'influence sur la planification formelle, pour apporter des réponses aux challenges des institutions (Allmendinger et al., 2009) ainsi qu'aux réels problèmes de géographie qui se posent dans les territoires (Heley, 2012). L'utilisation des soft spaces n'est finalement qu'une stratégie visant à déstabiliser ou à compléter les politiques existantes (Pettersson & Frisk, 2016).

Il faut également noter que les soft spaces peuvent exister sous différentes formes et viser des objectifs différents. Au Royaume-Uni, les soft spaces apparaissent comme des instruments de mise en place d'une nouvelle stratégie de planification territoriale tandis qu'à l'échelle européenne, les soft spaces sont plutôt le moyen d'augmenter la coordination et l'entraide entre les territoires et les acteurs (Purkharthofer & Granqvist, 2021).

Aujourd'hui, les soft spaces sont de plus en plus nombreux et de plus en plus médiatisés mais il est important de ne pas les opposer directement aux hard spaces (Heley, 2012). En effet, il

apparaît que les soft spaces apportent plutôt une complémentarité ainsi que des opportunités pour les territoires. Les soft spaces requièrent donc une nouvelle gouvernance capable d'organiser et de planifier ces nouveaux espaces. Cependant, cette nouvelle gouvernance ne doit pas fatalement être informelle (Walsh et al., 2012).

Les résultats de l'utilisation des soft spaces semblent être une meilleure communication des acteurs mais ces résultats sont difficiles à quantifier et nous manquons de recul pour évaluer une démarche vieille de quelques années.

Les soft spaces ne sont cependant que la partie spatiale du soft planning. Nous nous intéresserons ainsi à la partie organisationnelle en nous intéressant à un concept lié au soft planning : la planification territoriale stratégique.

La planification territoriale stratégique est un concept dont la littérature est beaucoup plus fournie. En effet, la planification stratégique remonte aux années 20-30 puis aux années 50-60 dans le cadre entrepreneurial. Cette démarche n'a été appliquée à la planification territoriale que depuis les années 90. Les écrits sont donc plus nombreux et donc plus difficiles à synthétiser pour en sortir une définition.

Pour être qualifiée de stratégique, la planification territoriale doit remplir plusieurs critères. Tout d'abord, la prise en compte et l'étude des atouts, des faiblesses et des vulnérabilités des territoires apparaît comme l'élément nécessaire à l'entame d'une démarche de planification spatiale stratégique (Albrechts, 2004). En effet, cette analyse permet de mettre en place des objectifs clairs qui répondent aux véritables besoins. De plus, l'identification et la participation de tous les acteurs du territoire est également une condition nécessaire à la mise en place d'une planification stratégique. Les besoins et les objectifs de tous les acteurs doivent être pris en compte. La planification spatiale stratégique requiert donc la participation citoyenne mais également la prise en compte des intérêts du secteur privé. La vision spatiale doit donc réussir à coordonner les politiques publiques et les actions des entreprises privées.

Les échelles territoriales doivent également être prises en compte dans la mise en place de cette démarche. La planification stratégique doit trouver la bonne échelle d'action afin de faire un compromis entre une politique trop locale qui oublierait les liens entre les territoires et les jeux d'acteurs et une politique trop globale qui oublierait les spécificités et les besoins locaux. C'est ici que la notion de soft spaces semble être la réponse.

Enfin, la planification territoriale stratégique doit surtout mener à la soutenabilité du territoire, en essayant d'améliorer l'anticipation. Cette anticipation passe par l'intégration des différentes incertitudes du territoire et donc par la flexibilité, l'adaptabilité et la réversibilité des actions mises en place (Balducci et al., 2011). C'est ce point là qui est finalement le plus important pour mener une planification spatiale stratégique. En effet, dans le monde complexe dans lequel nous sommes, les incertitudes sont nombreuses et doivent évidemment être prises en compte dans la planification.

Le soft planning se situe finalement au croisement de ces deux concepts, en essayant d'amener des évolutions par rapport au strategic planning. Le soft planning est donc une démarche de planification qui prend plus en compte les incertitudes, en tendant vers la flexibilité, l'adaptabilité et la réversibilité, en prenant en compte les atouts, les faiblesses, les vulnérabilités, les acteurs du territoire et qui s'applique sur des espaces aux limites floues mais pertinentes d'un point de vue

économique, social ou culturel. Cependant, nous pouvons dire que ce concept a encore quelques faiblesses. Nous allons donc l'analyser en le comparant aux modèles traditionnels.

b - Analyse critique et comparaison aux modèles traditionnels de planification

Nous avons vu que les objectifs de la planification territoriale stratégique et du soft planning sont globalement proches. Cependant, le concept de la planification territoriale stratégique souffre de quelques critiques. Tout d'abord, ces objectifs paraissent grandioses, pompeux et nombreux (Demazière & Desjardins, 2016). En effet, est-il si simple de prendre en compte ces incertitudes ? Les données concernant ces incertitudes sont évidemment très complexes à appréhender. De plus, cette flexibilité ne doit pas empêcher l'action ni la déstabiliser en imposant des normes et règles trop importantes pour anticiper ces incertitudes. La participation de tous les acteurs paraît également difficile à mettre en place, tant d'un point de vue organisationnel qu'à cause de la volonté des acteurs du territoire. Cette ouverture au secteur privé ne doit également pas aller vers les idéologies néo-libérales de la fin du 20ème siècle dont nous avons parlé dans la première partie. Enfin, la planification stratégique n'est pas la révolution que certains auteurs prétendent. En effet, les premiers écrits remontent au milieu voire au début du siècle dernier.

Quant au concept de soft spaces, de nombreuses fragilités apparaissent également. Tout d'abord, ce concept est encore nouveau. Cette nouveauté apporte avec elle son lot de faiblesses. Tout d'abord, nous avons vu que le concept de soft spaces reste une notion assez floue, finalement assez peu présente dans la littérature. Ce concept est également encore très théorique pour l'instant. Il y a très peu de cas d'études réels qui permettraient de mieux se représenter ce que sont les soft spaces. Les recherches sur ce sujet doivent donc être approfondies pour permettre l'émergence d'un véritable modèle à grande échelle.

Le soft planning repose donc sur deux concepts ayant des vulnérabilités. Le soft planning a donc ces mêmes faiblesses qui ne permettent pas d'en tirer tout son potentiel. Pour mieux analyser le soft planning, nous allons le comparer aux modèles de planification traditionnels ainsi qu'à la planification stratégique, pour mieux saisir la différence entre ces trois modèles.

Rapidement, nous pouvons noter les différences entre la planification territoriale traditionnelle et la planification spatiale stratégique. Le strategic planning apparaît comme s'inscrivant dans des espaces fonctionnels, avec une vision plus ouverte et flexible, qui prend en compte les intérêts des acteurs. Le soft planning se place dans la continuité de ce concept, en essayant de redonner un élan à cette démarche. Le soft planning fait le lien entre la planification rationnelle verticale et la planification par projet.

c - Les intérêts du soft planning, une démarche flexible et porteuse d'une résilience territoriale dynamique

Nous avons vu que le soft planning comporte encore plusieurs faiblesses mais il propose également une nouvelle vision de la planification territoriale qui paraît pertinente face aux enjeux environnementaux.

Tout d'abord, l'augmentation de la participation citoyenne permet l'acceptation des projets encadrés par une planification territoriale où ces citoyens auront pu donner leur avis. De plus, la prise en compte des intérêts de tous les acteurs, notamment du secteur privé, peut permettre un renforcement de l'économie et peut-être une revitalisation des industries et des entreprises. De même, le changement d'échelle de la planification vers une échelle plus pertinente, celle des espaces fonctionnels, peut permettre une meilleure communication entre les acteurs et une meilleure coopération entre les acteurs économiques. Le soft planning peut donc être un moyen de redynamisation des territoires.

Enfin, la flexibilité et l'adaptabilité dont fait preuve le soft planning peut permettre à nos territoires et à nos sociétés de mieux anticiper les bouleversements que nous allons sûrement rencontrer dans les dizaines et centaines d'années à venir. Le changement climatique et la préservation de la biodiversité apparaissent comme deux enjeux importants. Le soft planning peut permettre de mieux s'y préparer, en prenant en compte les incertitudes qu'amènent ces deux enjeux. La vision à long terme qu'apporte le soft planning est sûrement nécessaire pour le futur de la planification.

Le soft planning semble donc porteur d'une démarche de résilience territoriale dynamique, en permettant de fournir des outils pour réduire les vulnérabilités des territoires et en améliorant la prise en compte des incertitudes futures.

Cependant, il faut remarquer que le soft planning n'est pas encore un concept très clair et bien défini. Il reste pour l'instant un concept théorique, manquant d'expérimentation et d'exemples de mise en place pour pouvoir l'utiliser dans tous les territoires. Le soft planning repose lui-même sur des concepts qui ont également besoin d'être travaillés, expérimentés et approfondis. Nous pouvons donc dire que le soft planning est une démarche qui comporte beaucoup d'avantages et d'améliorations par rapport à la planification traditionnelle mais qui doit être relativisée par manque de connaissance et de recul sur ce concept.

Enfin, il est très important de ne pas surestimer les pouvoirs et le rôle de la planification territoriale. En effet, malgré un pouvoir assez important dans le cadre institutionnel français, la planification n'est là que pour fixer des règles et des normes, donner des axes d'aménagement du territoire pour tendre vers une situation plus confortable pour toute la société. Elle n'est évidemment pas le seul acteur et responsable du développement territorial. Ce développement est porté évidemment par des cadres juridiques, mais les processus démographiques, économiques, sociaux et culturels des territoires, souvent anciens et forts, sont les principales causes du développement et de l'aménagement du territoire. La transition de la planification territoriale traditionnelle vers le soft planning doit donc être portée par des acteurs, des citoyens, des élus, des agents territoriaux conscients de la nécessité de changement de système mais également des limites de la planification territoriale dans le monde mondialisé et complexe actuel.

Conclusion de l'état de l'art

En conclusion, je souhaite souligner plusieurs points.

Tout d'abord, cet état de l'art m'a permis de mieux comprendre l'historique de la planification territoriale en France, ses fondements et son évolution. Je pense qu'avoir conscience de cette évolution et des différentes phases permet de mieux comprendre son rôle dans l'aménagement du territoire aujourd'hui ainsi que les limites auxquelles la planification est confrontée.

Cet état de l'art a également permis de faire un point sur les enjeux auxquels les territoires doivent faire face et quel est le rôle de la planification face à ces enjeux et ces besoins. La dernière partie permet d'éclairer un concept encore flou, le soft planning, tout en montrant les zones d'ombre restantes. En effet, il apparaît clairement que le concept est encore en voie de théorisation et doit parallèlement être expérimenté véritablement, à plus grande échelle et dans des territoires aux caractéristiques différentes.

Enfin, où situer la frontière entre planification territoriale traditionnelle et soft planning ? Finalement, est-ce que cette notion de soft planning ne vient pas uniquement définir un processus déjà en place dans de nombreux territoires plutôt que comme une nouvelle méthode de planification ? C'est à ces questions que des réponses sont nécessaires afin de mieux définir et théoriser le soft planning.

Je pense que cet état de l'art est très enrichissant pour moi, mes compétences et mon savoir de l'aménagement du territoire en montrant une façon de planifier qui paraît être porteuse d'une véritable dynamique de résilience territoriale.

Dans la suite de ce PFE, nous analyserons plusieurs cas d'étude de territoires, au travers de l'analyse de leurs documents de planification territoriale, pour conclure sur leur éventuelle utilisation du soft planning mais également pour approfondir mon étude et prendre du recul sur ce sujet.

II - Etude de cas comparative du modèle de planification de Clermont Auvergne Métropole et de Saint-Etienne Métropole

Dans cette partie du PFE, je vais mener une étude de cas comparative entre Clermont Auvergne Métropole et Saint-Etienne Métropole. Après avoir réalisé un diagnostic des deux territoires, nous analyserons les documents de planification territoriale de ces deux intercommunalités pour essayer d'y déceler l'utilisation du soft planning.

A - Méthodologie de l'étude de cas comparative

Dans cette partie, je vais expliquer la méthode que je suivrais pour la réalisation de l'étude comparative. Je pense qu'il est important de définir la méthode pour que cette étude soit menée correctement et que les résultats soient cohérents entre les cas d'études. Je commencerai par proposer une définition rapide de l'étude de cas avant de dresser une liste des étapes à suivre dans celle-ci. Enfin je terminerai par présenter les objectifs que suit une étude de cas comparative. Cette organisation reste cependant très théorique. Je présenterai les spécificités de l'étude de cas que je mènerai dans une prochaine partie.

1 - Définition du concept

Pour commencer la méthodologie de l'étude de cas comparative, je voudrais proposer une définition qui repose sur plusieurs articles scientifiques traitant du sujet.

Une étude de cas est une démarche comparative visant à confronter des cas issus de contextes locaux différents. Elle est un moyen d'analyser et différencier des cas complexes, où les différences n'apparaissent pas au premier abord. Pour étudier ces problèmes complexes, le comparatiste doit mener une étude cadrée et rigoureuse.

Cette confrontation pose alors rapidement plusieurs problèmes épistémologiques. En effet, on peut se demander s'il est possible d'être complètement objectif lors d'une étude de cas. Il n'est pas admis qu'il est possible de comparer sans évaluer, sans attribuer des valeurs, consciemment ou inconsciemment, explicitement ou implicitement. Pour définir l'étude de cas comparative, on peut également se rapprocher du concept de benchmarking, qui consiste à comparer plusieurs territoires pour en tirer des idées et des solutions innovantes porteuses de progrès. Lors d'une étude de cas comparative, il faut trouver des données comparables. Cependant, les mêmes configurations de variables n'ont pas forcément les mêmes conséquences selon le contexte : des phénomènes similaires peuvent avoir des causes et des conséquences bien différentes d'un territoire à l'autre. L'étude de cas comparative nécessite donc une connaissance aiguisée des cas d'étude afin d'être en mesure de définir les variables et les catégories d'analyses pertinentes. Un autre point de vue peut être de penser que la symétrie parfaite des modèles de comparaison n'est pas forcément nécessaire. En effet, il serait dommage de se priver de certaines données abondantes dans un territoire et pas

dans un autre. De plus, la différence des modèles de comparaison entre des territoires peut être en fait le premier élément de comparaison de cette étude. Elle permet de réfléchir aux différences institutionnelles existantes, dans le cas où celles-ci sont la source de ces données. La symétrie n'est donc pas toujours nécessaire mais la cohérence, elle, est nécessaire pour mener une étude reposant sur des fondations scientifiques solides.

Quant à l'objectivité d'une étude de cas comparative, celle-ci est évidemment à remettre en question. En effet, les choix, les décisions et les stratégies du comparatiste vont fatalement influencer les résultats de cette étude de cas comparative. L'objectivité parfaite n'est donc pas atteignable mais on peut tout de même la garder en point de mire, en objectif à atteindre.

Au vu des problématiques soulevées ci-dessus, il est clair que le processus de l'étude de cas comparative cache des risques, des enjeux et des besoins pour être menée d'une façon correcte. La méthodologie utilisée doit donc être très claire, autant pour le comparatiste que pour les lecteurs, pour qu'il n'y ait pas de biais d'analyse. Cette nécessité de limpidité nous amène, et m'amène donc, à être parfaitement transparent sur les stratégies choisies. Cette transparence encourage fortement à présenter les différentes étapes suivies lors d'une étude de cas comparative.

2 - Objectifs de l'étude de cas

Après avoir défini ce qu'est une étude de cas comparative, il faut évidemment éclaircir les objectifs que poursuit une étude de cas comparative. Tout d'abord, il faut noter que ces objectifs sont nombreux. On peut commencer par dire qu'une étude de cas a pour but d'établir des conclusions générales à partir de cas d'études distincts. Il faut donc réussir à dresser un modèle qui synthétise les observations réalisées. Un deuxième objectif est également de "construire du comparable", c'est-à-dire de faire émerger des données et des conclusions qui pourront ensuite être utilisées et traitées lors de prochaines études. Enfin, il faut noter qu'une étude de cas comparative n'a pas pour simple but de dresser une liste des différences entre des cas d'étude mais doit plutôt chercher à mettre en lumière les causes et les conséquences qui ont amené à ce résultat. Bien que génératrice d'une synthétisation, l'étude de cas comparative doit faire émerger la singularité des cas étudiés.

Une étude de cas comparative peut ensuite servir de note de synthèse, en montrant les causes d'un phénomène, pour permettre aux territoires d'avoir un aperçu des stratégies en cours dans leur territoire. Il faut cependant rester vigilant : même dans le monde globalisé dans lequel nous sommes, les mêmes causes n'arrivent pas toujours aux mêmes conséquences, car notre système est complexe et les variables, par exemple la culture locale, sont nombreuses et ne permettent de dresser un modèle d'action à partir d'une étude de cas. Cependant, cette étude de cas comparative peut, modestement, fournir des préconisations des stratégies à mettre en place pour arriver au niveau de développement souhaité.

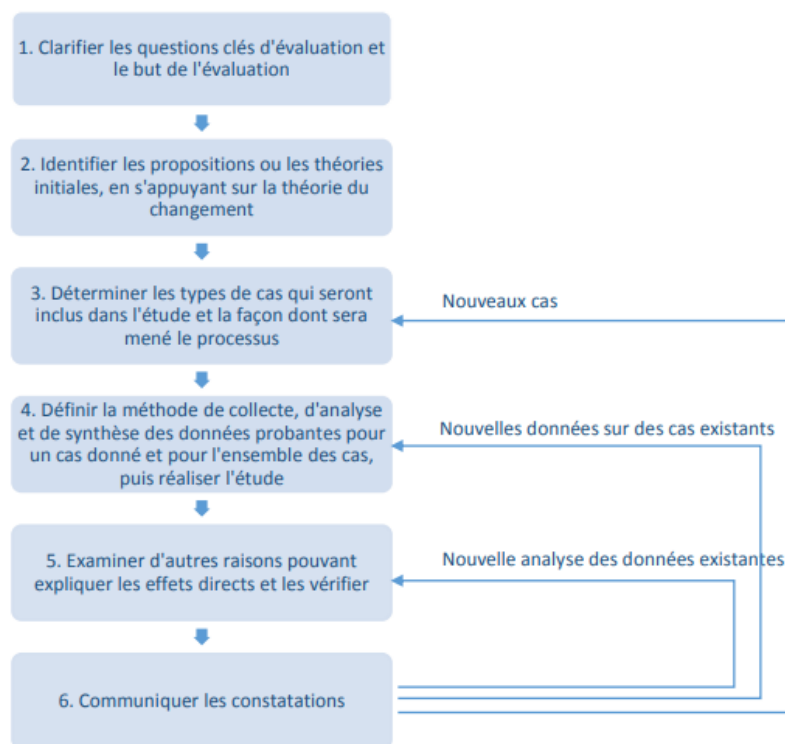
On voit donc que ces objectifs sont nombreux et qu'une étude de cas comparative peut, si elle est bien réalisée évidemment, apporter une véritable plus-value sur un sujet complexe.

3 - Les étapes de l'étude de cas

Dans cette partie, je vais vous présenter les différentes étapes que je suivrai pour cette étude de cas. La construction de cette méthode repose sur plusieurs articles, notamment celui de Delwyn

Goodrick. Il faut noter que ces étapes ne seront pas inévitablement réalisées dans l'ordre chronologique présenté ci-dessous. En effet, des résultats trouvés dans les dernières étapes peuvent impliquer un retour aux étapes précédentes. L'étude de cas comparative doit donc être conduite sous la forme d'un projet, avec flexibilité et en prenant en compte les incertitudes liées aux données rencontrées. Je reviendrai plus tard sur ce phénomène.

Delwyn Goodrick propose six parties pour une étude de cas. Tout d'abord, il faut clarifier le but de l'évaluation, afin de déterminer si l'étude de cas comparative est bien l'outil adapté aux attendus de l'étude. Cette étape permet de légitimer l'étude de cas. La deuxième étape consiste à identifier les premières théories et hypothèses de cette étude de cas, en s'appuyant sur la théorie du changement. La théorie du changement est une méthode utilisée pour identifier les liens de causalité entre les différentes étapes. Troisièmement, il faut déterminer les types de cas inclus dans cette étude. En quatrième étape, il faut définir la méthode de collecte, d'analyse et de synthèse des données et réaliser l'étude. Ensuite, il faut analyser les causes qui expliquent les différences entre les cas d'étude. Enfin, pour finir cette étude, il faut présenter les résultats et communiquer sur les constatations.



Source : diagramme basé sur la discussion relative à la conception de l'étude de cas dans Yin, R. K., 2014, Case study research: Design and methods, 5^e édition, Sage, Los Angeles

Figure 1 : Etapes d'une étude de cas comparative

Source : Etudes de cas comparatives, Delwyn Goodrick, 2014

Ces étapes sont nécessaires au bon déroulement de l'étude de cas mais le comparatiste ne doit pas s'enfermer dans un modèle autoritaire qui pourrait l'empêcher de conserver l'ouverture d'esprit et la liberté nécessaire dans le cadre d'une étude de cas comparative. Il faut que le comparatiste reste libre d'explorer tous les domaines qu'ils découvrent tout au long de l'étude comparative.

B - Etude comparative des deux territoires

1 - Diagnostic territorial de Clermont Auvergne Métropole

Pour commencer cette étude de cas comparative, je vous propose une présentation et un diagnostic de la métropole de Clermont-Ferrand, en revenant sur son développement passé et sur ses caractéristiques actuelles.

Créée le 1er Janvier 2018, la métropole de Clermont-Ferrand, appelée Clermont Auvergne Métropole, remplace la communauté urbaine de Clermont-Ferrand. Avec une population de 296 180 habitants en 2019, cette intercommunalité est évidemment la plus grande de l'ancienne région Auvergne et la quatrième plus grande de la région Auvergne Rhône Alpes, derrière le Grand Lyon, Grenoble-Alpes Métropole et Saint-Etienne Métropole. Située à l'ouest de la région, elle se situe à environ 350 kilomètres au sud de Paris et à 136 kilomètres à l'ouest de Lyon. Regroupant 21 communes réparties sur 300 kilomètres carrés, la densité de la métropole est de 987 habitants par kilomètres carrés. Le président de la métropole est Olivier Bianchi, également maire de la commune de Clermont-Ferrand, d'une population de 147 865 habitants en 2019, soit presque la moitié de la population métropolitaine. La métropole fait partie des quatre intercommunalités du Grand Clermont. Politiquement plutôt à gauche depuis plusieurs décennies, nous allons, au travers de ce diagnostic, mieux comprendre les effets de la planification territoriale sur les dynamiques du développement territorial de la métropole et réciproquement. Je comparerai régulièrement les données aux moyennes régionales et nationales, disponibles sur le site de l'INSEE.

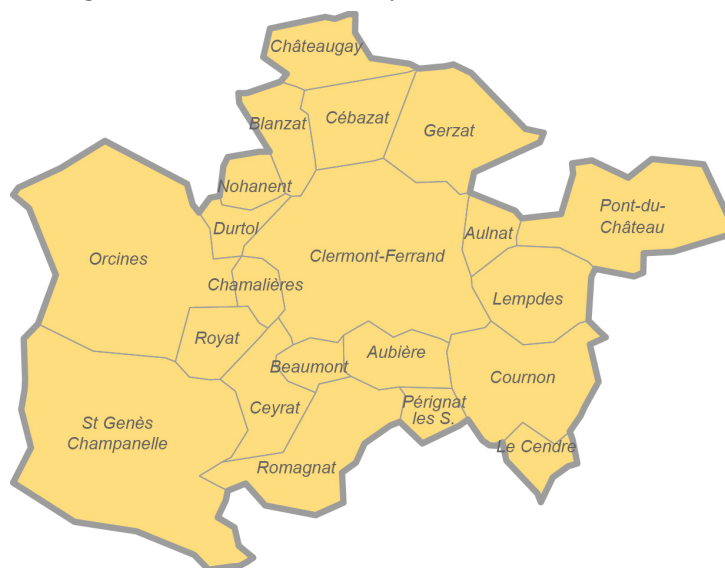


Figure 2 : Carte de la métropole Clermont Auvergne

Source : [Le Grand Clermont](#)

La métropole est située au sud de la plaine de Limagne, zone fertile propice à l'agriculture céréalière et également au pied de la chaîne des Puys, constituée notamment des Volcans d'Auvergne.

a - Diagnostic démographique

Nous allons commencer par étudier la démographie de la métropole, pour comprendre si le territoire fait face à de forts enjeux en termes de développement démographique.

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2008	2013	2019
Population	230 379	263 791	269 841	270 032	275 391	279 908	283 680	296 180
Densité moyenne (hab/km ²)	766,3	877,5	897,6	898,2	916,0	931,1	943,6	985,2

Figure 3 : Population en historique depuis 1968

Source : [Insee](#), RP1967 à 1999 dénombrements, RP2008 au RP2019 exploitations principales.

Sur ce tableau, on voit que la population de la métropole est en constante augmentation depuis 1968, passant de 230 379 habitants à 296 180 en 2019. La population a donc augmenté de 28,5% sur cette période, alors que la population française a augmenté de 31,5% sur la même période. Cette différence s'explique par la perte d'habitants de Clermont-Ferrand entre le début des années 80 et la fin des années 90. Après une perte de 20 000 habitants entre 1975 et 1990, la population de la ville de Clermont-Ferrand est presque revenue à son niveau de 1968. Ce phénomène permet donc de montrer un développement démographique des autres communes de la métropole, qui a permis de conserver un développement démographique global. Jusqu'en 2013, ce développement démographique était uniquement poussé par un solde naturel positif mais depuis 2013, c'est plutôt le solde migratoire qui soutient le développement démographique. La métropole fait donc face à l'arrivée de nouvelles populations. Cette augmentation a inévitablement induit une augmentation de la densité, passant de 766,3 à 985,2 habitants/km², qu'il faut évidemment mettre en lien avec une perte de densité de la ville-centre. D'un point de vue démographique, les grandes tendances sont le développement des communes bordant Clermont-Ferrand et donc la densification du territoire.

	2008	2013	2019
0 à 14 ans	14,3	14,7	15,3
15 à 29 ans	24,5	24,1	23,5
30 à 44 ans	18,7	17,8	17,6
45 à 59 ans	20,4	18,8	17,7
60 à 74 ans	13,6	15,4	16,3
75 ans ou +	8,5	9,3	9,6

Figure 4 : Population par grandes tranches d'âges

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau permet de montrer que la population de la métropole est globalement jeune, par rapport à la moyenne française, avec 23,5% de la population ayant entre 15 et 29 ans. Cette singularité s'explique par le fait que la métropole comporte une université et plusieurs grandes écoles supérieures, qui rassemblent plus de 40 000 étudiants actuellement. Il faut cependant noter

que cette singularité est poussée par la ville de Clermont-Ferrand, qui compte 30,4% de la population ayant entre 15 et 29 ans, ce qui augmente automatiquement le pourcentage de la métropole. La commune d'Orcines, par exemple, ne compte que 11,5% de sa population ayant entre 15 et 29 ans. Globalement, la métropole compte un peu moins de personnes entre 30 et 60 ans que la France dans son ensemble. D'un point de vue évolutif, il faut tout de même noter que la part des individus entre 15 et 59 ans se réduit et que celle des moins de 15 ans et de plus 60 ans augmente.

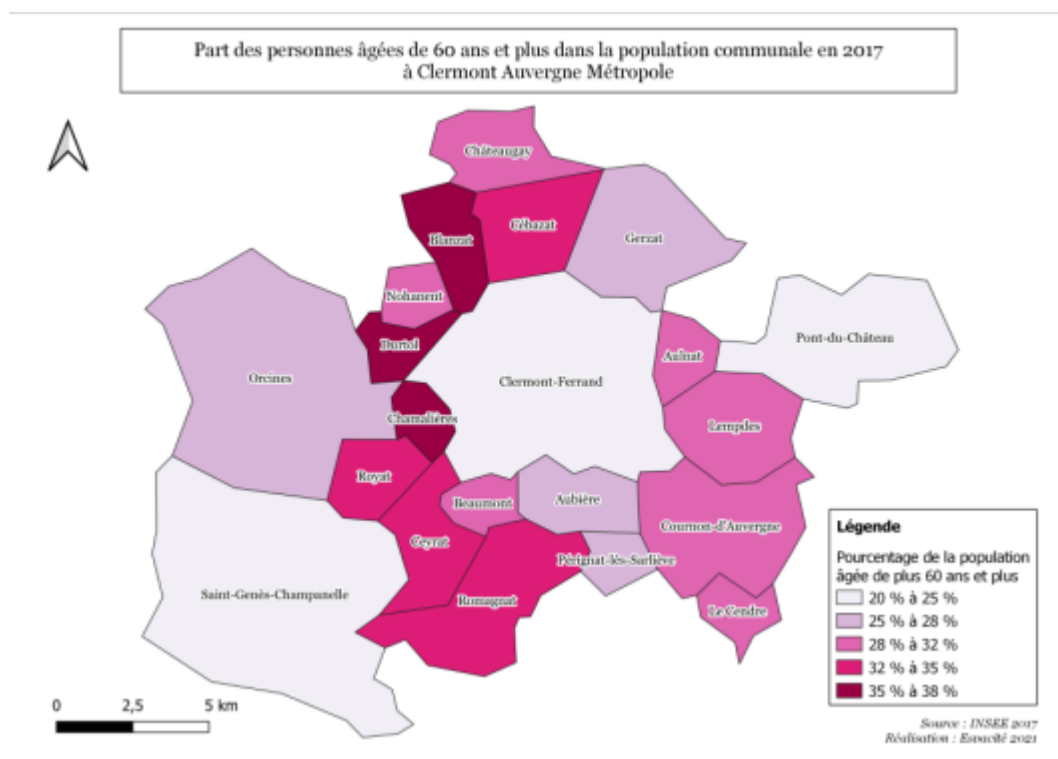


Figure 5 : Pourcentage de la population âgée de 60 ans ou plus
Source : PLH Clermont Auvergne Métropole.

Cette carte, du PLH de Clermont Métropole Auvergne, montre cependant que les différences de pourcentage de population âgée entre les communes de la métropole sont nombreuses. En effet, il apparaît que Clermont-Ferrand comporte significativement moins de population âgée de 60 ans ou plus que les communes frontalières. Cette différence s'explique par les activités de chaque commune. Clermont-Ferrand est un centre économique et universitaire alors que les communes frontalières, surtout celles de l'ouest/nord-ouest sont résidentielles.

D'un point de vue résidentiel, nous pouvons également noter que la taille moyenne des foyers est passée de 3 habitants en 1968 à 2 aujourd'hui, ce qui, corrélé à l'augmentation de la population, implique une augmentation du nombre de résidences principales sur le territoire.

b - Diagnostic socio-économique

Nous allons ici nous intéresser aux indicateurs socio-économiques, en étudiant le niveau de formations, le niveau de revenus, la part des actifs, les secteurs d'activité principaux et les grands employeurs de la métropole

	Ensemble
Population non scolarisée de 15 ans ou plus	208 814
Part des titulaires en %	
Aucun diplôme ou certificat d'études primaires	17,9
BEPC, brevet des collèges, DNB	6,3
CAP, BEP ou équivalent	22,8
Baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent	17,1
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 2	11,6
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 3 ou bac + 4	11,0
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 5 ou plus	13,4

Figure 6 : Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de plus de 15 ans selon le sexe en 2019

Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

En conséquence de la présence de l'université Clermont Auvergne et des écoles supérieures, la métropole compte environ 36% de population non scolarisée de plus 15 ans ayant un diplôme d'enseignement supérieur, contre seulement 30,7% pour la moyenne nationale. La part des habitants sans diplôme ou certificats d'études primaires est de 17,9% soit 4% de moins que la moyenne française. La métropole ne fait donc pas face à un manque de formation des habitants. Cependant, puisque la part des personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur est élevée, cela signifie que la métropole arrive à garder ses diplômés et à les embaucher sur le territoire.

Le taux de pauvreté est de 15,6% en 2019, soit 1% au-dessus du taux de pauvreté à l'échelle nationale. La médiane du revenu disponible est de 22 130 euros par unité de consommation, soit une donnée très peu supérieure à la donnée nationale, et légèrement en retrait par rapport à la moyenne régionale.

	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble	15,8	14,3	16,9
Cadres*	26,7	23,4	28,5
Professions intermédiaires	15,6	14,6	16,4
Employés	11,3	11,2	11,6
Ouvriers	11,6	10,5	11,8

Figure 7 : Salaire net horaire moyen en euros selon la catégorie socio-professionnelle en 2020
Source : Insee, Bases Tous salariés, fichier salariés au lieu de résidence en géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous voyons les différences de salaire net horaire moyen entre les catégories socio-professionnelles. En moyenne, ce salaire est légèrement plus faible que la moyenne nationale. Cette diminution reste équivalente selon la catégorie socio-professionnelle et selon le sexe des individus.

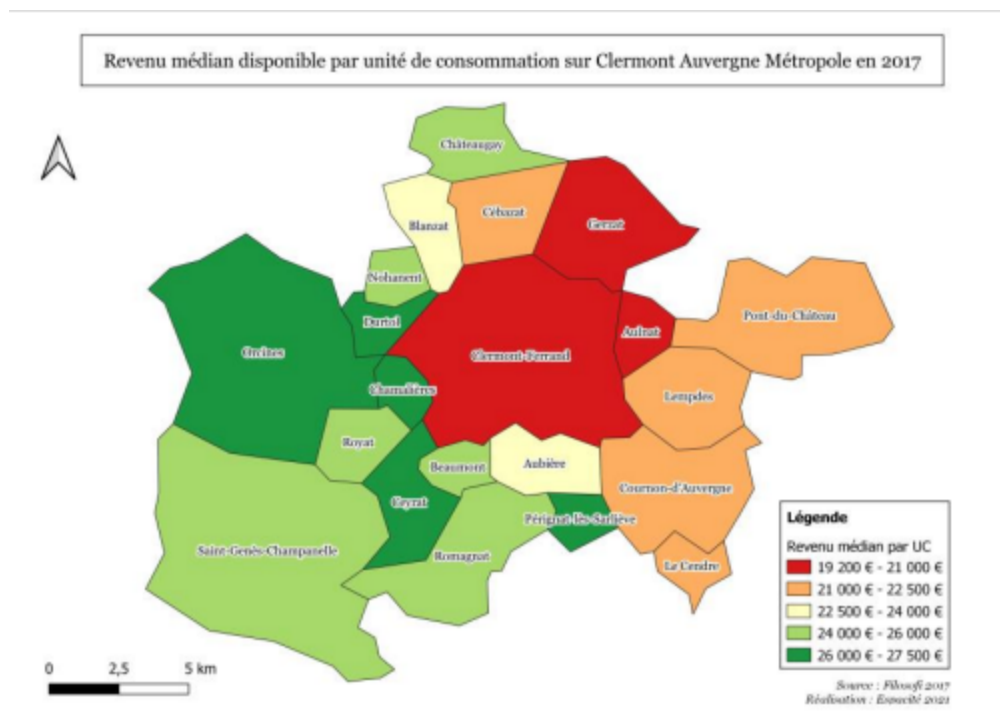


Figure 8 : Revenu disponible par unité de consommation par commune
Source : PLH Clermont Auvergne Métropole

Cette carte permet de montrer les différences en termes de revenus selon les communes de la métropole. Les communes situées à l'ouest et au sud de la métropole disposent, en moyenne, d'un revenu médian par unité de consommation plus élevé que Clermont-Ferrand ou que les villes situées à l'est et au nord de la métropole.

	2008	2013	2019
Ensemble	193 729	190 304	191 156
Actifs en %	67,6	69,6	70,2
Actifs ayant un emploi en %	60,2	60,4	60,3
Chômeurs en %	7,4	9,2	10,0
Inactifs en %	32,4	30,4	29,8
Élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés en %	16,5	15,7	16,4
Retraités ou préretraités en %	8,5	7,9	5,9
Autres inactifs en %	7,4	6,8	7,4

Figure 9 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations complémentaires, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau permet de montrer les dynamiques d'emploi sur une décennie de la métropole de Clermont-Ferrand. Tout d'abord, il faut noter que la part des actifs au chômage a augmenté depuis 2008, passant de 7,4% à 10% en 2019 pour arriver à équivalence de la moyenne nationale. Nous pouvons surtout noter que la part des actifs est plus faible que la moyenne nationale, ce qui s'explique par le nombre important d'élèves et d'étudiants présents, soit 16,4% par rapport au 10,6% de la France. La métropole compte cependant moins de retraités et d'autres inactifs que la moyenne nationale.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	239 500	100,0	242 021	100,0	250 993	100,0
Agriculteurs exploitants	212	0,1	199	0,1	206	0,1
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	5 779	2,4	6 282	2,6	6 343	2,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures	21 607	9,0	25 122	10,4	26 967	10,7
Professions intermédiaires	34 924	14,6	33 974	14,0	35 480	14,1
Employés	40 176	16,8	39 658	16,4	39 136	15,6
Ouvriers	28 187	11,8	26 695	11,0	25 451	10,1
Retraités	59 490	24,8	63 361	26,2	66 479	26,5
Autres personnes sans activité professionnelle	49 125	20,5	46 728	19,3	50 932	20,3

Figure 10 : Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socio professionnelle

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations complémentaires, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons voir que la métropole comporte surtout des actifs dans les secteurs secondaires et tertiaires, avec plus de cadres que la moyenne nationale, mais moins de professions intermédiaires, d'employés et d'ouvriers. Enfin, la part des personnes sans activité professionnelle est plus importante de 3% par rapport à la moyenne nationale, ce qui témoigne du nombre d'étudiants élevé. Il faut noter que la part des cadres et des retraités a augmenté et que celle des employés et ouvriers a diminué.

	Total	%
Ensemble	155 282	100,0
Agriculture, sylviculture et pêche	372	0,2
Industrie	18 188	11,7
Construction	7 871	5,1
Commerce, transports, services divers	73 537	47,4
<i>dont commerce et réparation automobile</i>	19 186	12,4
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	55 314	35,6

Figure 11 : Postes salariés par secteur d'activités agrégé
Source : Insee, Flores en géographie au 01/01/2022.

En comparaison avec les moyennes nationales, il faut noter que la part des employés dans le secteur primaire, dans l'industrie et la construction est moins élevée mais que celle des commerces, transports, services divers et de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale est plus élevée. L'activité économique de la métropole est donc plus une économie de services qu'une économie de production.

Nous allons maintenant essayer de dresser un portrait des principaux employeurs de la métropole. L'économie de la métropole est fortement liée à celle de l'entreprise de production de pneumatiques Michelin. Aujourd'hui et depuis plusieurs décennies dans les leaders mondiaux du pneumatique, l'entreprise a compté 30 000 employés en 1970. Suite à la délocalisation d'une partie de ses activités de production, l'entreprise n'emploie "plus que" 14 000 salariés sur le territoire de la métropole. Ce chiffre en fait toujours le premier employeur de la zone. L'influence de l'entreprise sur le développement de l'aire urbaine est réelle, avec l'attractivité de nouvelles populations et la création de nouveaux quartiers. Il faut aussi prendre en compte l'entreprise Limagrain, spécialisée dans les semences pour l'agriculture. Ces deux entreprises sont les plus importantes à l'échelle nationale et internationale. La métropole compte d'autres entreprises importantes, comme Transityre, Volvic, les laboratoires Théa ou encore La Montagne, éditeur de journaux régionaux.

Les autres principaux employeurs sont les établissements publics et collectivités territoriales, comme la métropole, la commune de Clermont-Ferrand et les autres communes, le département, la

préfecture. Enfin, il faut évidemment noter que l'Université Clermont Auvergne est aussi un employeur important, avec 1916 enseignants-chercheurs et 1475 personnels techniques en 2020.

c - Diagnostic de l'habitat

Nous allons maintenant nous intéresser à la qualité de l'habitat dans la métropole clermontoise.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	151 395	100,0	158 336	100,0	168 196	100,0
Résidences principales	136 051	89,9	140 945	89,0	148 908	88,5
Résidences secondaires et logements occasionnels	3 145	2,1	4 428	2,8	5 502	3,3
Logements vacants	12 200	8,1	12 964	8,2	13 786	8,2
<i>Maisons</i>	<i>57 227</i>	<i>37,8</i>	<i>58 819</i>	<i>37,1</i>	<i>61 843</i>	<i>36,8</i>
<i>Appartements</i>	<i>92 999</i>	<i>61,4</i>	<i>97 947</i>	<i>61,9</i>	<i>104 420</i>	<i>62,1</i>

Figure 12 : Catégories et types de logements

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons voir que le nombre de résidences principales est en augmentation, en cohérence avec l'augmentation de la population, et que sa part reste relativement stable, malgré un léger déclin. Cette part est supérieure à la moyenne nationale, qui est de 82,1%, contre 88,5 pour la métropole en 2019. Cette différence s'explique par la part moins importante de résidences secondaires et logements occasionnels, ce qui témoigne de la faible attractivité touristique de la métropole. Cependant, cette attractivité touristique, bien que peu présente dans les limites de la métropole, existe tout de même avec la présence de la chaîne des Puys et du parc Vulcania. Le taux de vacance est lui égal à la moyenne nationale et, par sa valeur de 8,2%, laisse des opportunités foncières à la métropole pour se développer. Enfin, il faut noter que le rapport maisons/appartements, de 0,58, est bien inférieur à la moyenne française, qui est lui de 1,27. Cela montre une forte urbanisation et une densité supérieure à la moyenne française.

	Nombre	%
Résidences principales construites avant 2016	145 921	100,0
<i>Avant 1919</i>	<i>8 919</i>	<i>6,1</i>
<i>De 1919 à 1945</i>	<i>11 393</i>	<i>7,8</i>
<i>De 1946 à 1970</i>	<i>37 146</i>	<i>25,5</i>
<i>De 1971 à 1990</i>	<i>49 549</i>	<i>34,0</i>
<i>De 1991 à 2005</i>	<i>23 279</i>	<i>16,0</i>
<i>De 2006 à 2015</i>	<i>15 635</i>	<i>10,7</i>

Figure 13 : Résidences principales en 2019 selon la période d'achèvement
Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

La part des résidences principales construites avant 1945 est relativement faible par rapport à la moyenne nationale, avec 13,9% contre 21,6%. La part des résidences principales construites entre 1945 et 1990, de 59,5%, est elle plus importante par rapport aux 50,5% à l'échelle nationale. Ces données témoignent du développement démographique de la métropole à cette période, en parallèle avec la diminution du nombre d'occupants par foyer. A partir des années 90, la métropole suit les mêmes tendances que le territoire français.

	Part des ménages en %
Depuis moins de 2 ans	17,9
De 2 à 4 ans	23,4
De 5 à 9 ans	15,5
De 10 à 19 ans	16,3
De 20 à 29 ans	10,6
30 ans ou plus	16,2

Figure 14 : Ancienneté d'emménagement des ménages en 2019
Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

Il faut noter ici que la part des ménages installés depuis moins de 2 ans, ou depuis 2 à 4 ans, est significativement supérieure à la moyenne nationale, qui témoigne d'un renouvellement de la population conséquent. Cette valeur peut être expliquée par l'arrivée et le départ des nombreux étudiants venus faire leurs études à l'Université Clermont Auvergne. La part des personnes installées depuis plus de 5 ans, et particulièrement depuis 10 à 19 ans, est, en contrepartie de l'explication ci-dessus, plus faible que la moyenne nationale.

	Objectifs SCOT	Logements commencés 2012-2018
Communes périurbaines	1 200 logements	868 logements, soit 72%
Pôle de vie	2 000 logements	566 logements, soit 28%
Cœur métropolitain	29 000 logements	10 367 logements, soit 36%

Figure 15 : Objectifs du SCOT pour la création de logements

Source : PLH Clermont Auvergne Métropole

Le PLH dresse plusieurs objectifs en termes d'habitat, en accord avec les objectifs du SCOT. L'objectif est de construire des logements sur le territoire en cohérence avec les populations déjà présentes. Les objectifs de construction sont bien plus avancés pour les communes périurbaines que pour le cœur métropolitain. Nous pouvons donc dire que le dynamisme démographique des communes périurbaines est fort par rapport aux objectifs. La création de nouveaux logements dans le cœur métropolitain, pour densifier et limiter l'impact environnemental, est lui relativement peu avancé par rapport aux objectifs.

Ce PLH montre également que Clermont-Ferrand comporte une plus grande part de logements anciens que les communes périurbaines.

d - Diagnostic du niveau de services et d'équipements

Nous allons analyser le niveau de services et d'équipements de la métropole clermontoise.

Tout d'abord, nous allons traiter l'éducation et la formation.

La métropole compte 27 collèges et 28 lycées généraux, technologiques et professionnels. Répartis sur environ tout le territoire, ils permettent à tous les élèves d'avoir un établissement scolaire à proximité. De plus, comme dit précédemment, la métropole compte une université importante. En effet, l'Université Clermont Auvergne accueille environ 40 000 étudiants, même si certaines filières ne sont pas situées dans la métropole. En effet, Aurillac, Le-Puy-En-Velay, Vichy, Montluçon et Moulins figurent parmi les communes ayant au moins un établissement d'éducation supérieure de l'Université Clermont Auvergne. Proposant 173 formations et ayant 553 accords de coopération avec des universités étrangères, l'université comporte 47 structures de recherche dont 4 centres internationaux qui lui permettent de rayonner à l'échelle nationale et mondiale. La présence de cette grande université permet surtout à la métropole d'attirer de nombreux jeunes pendant leurs études. Réparties sur trois campus, à Carnot et Gergovia à Clermont-Ferrand et aux Cézeaux à Aubière, les formations sont réparties sur le territoire et permettent de répartir les étudiants dans plusieurs quartiers

Désormais, nous allons étudier l'offre de santé. La métropole possède un CHU réparti sur deux sites : Le site Estaing, situé à proximité de la gare de Clermont-Ferrand et le site Gabriel Montpied, situé sur le plateau Saint-Jacques. Ces deux CHU offrent aux habitants un accès à des soins de qualité mais également à des formations de santé à quelques milliers d'étudiants. La métropole comporte aussi des cliniques, des maisons de santé et des EHPAD qui permettent aux habitants d'avoir accès à un bon niveau de services.

Ensuite, pour analyser l'offre de commerces, en tant que métropole urbaine, le territoire ne fait pas face à un manque de commerces. Par sa taille, tous les besoins des habitants peuvent être assurés par les commerces présents.

Pour parler de la fourniture d'électricité, nous pouvons citer le réseau de chaleur visant à alimenter 8000 foyers et équipements par énergie renouvelable. Il y a actuellement un projet de développement de ce réseau de 15km pour alimenter 4000 foyers supplémentaires.

Enfin, nous allons parler du patrimoine de la métropole et des alentours. Le territoire peut s'appuyer sur un fort patrimoine naturel, en étant cerné à l'ouest par la chaîne des Puys, et notamment par le Puy-de-Dôme, qui domine la métropole. Attirant plus d'un demi-million de visiteurs par an, il est le symbole de l'attractivité de la chaîne des Puys pour la pratique du tourisme vert et des activités de randonnée. Pour le patrimoine bâti, la métropole peut compter sur le quartier historique de Clermont-Ferrand, et notamment sur la cathédrale noire en pierre de Volvic, qui lui donne sa singularité et sa popularité. Nous pouvons aussi parler des nombreuses basiliques et églises présentes, ainsi que du vieux-centre, des fontaines, des places (Place de la Victoire, Place de Jaude) ou des parcs, comme le Jardin Lecoq ou le parc de Montjuzet. Enfin, culturellement, nous pouvons citer le zénith d'Auvergne, le Polydôme et la Coopérative de Mai ou encore les quelques musées. Nous pouvons également parler du projet de devenir Capitale Européenne de la Culture en 2028. Visant à donner de la visibilité à la métropole mais également à tout le massif central, ce projet peut, s'il est retenu par le jury, être porteur d'une nouvelle dynamique attractive.

Sportivement, la métropole rayonne grâce au club de Football, actuellement en première division, et le club de rugby, aussi en première division.

Cette partie permet surtout de dire que la métropole ne fait pas face à un manque de services et d'équipements.

e - Diagnostic de l'accessibilité et de la mobilité

Tout d'abord, à l'échelle de la métropole, il existe un réseau de transports en commun, T2C, qui, avec ses 400 km de lignes, permet à tous les habitants de se déplacer au sein de la métropole, même si les communes aux extrémités, comme Saint-Genès-Champanelle et Orcines en particulier mais aussi Pont-Du-Château et Blanzat sont moins bien desservies. Le réseau compte 1 ligne de tramway, traversant la commune de Clermont-Ferrand du nord au sud, 24 lignes de bus et assure environ 30 millions de voyages par an, pour 38000 abonnés. Ce réseau permet donc aux habitants, et notamment à ceux du centre urbain de la métropole, de se passer de voiture. Pour étudier l'utilisation de cette dernière, nous pouvons regarder le tableau ci-dessous.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	136 051	100,0	140 945	100,0	148 908	100,0
Au moins un emplacement réservé au stationnement	90 518	66,5	94 132	66,8	99 447	66,8
Au moins une voiture	109 124	80,2	112 880	80,1	118 454	79,5
1 voiture	69 478	51,1	72 369	51,3	75 980	51,0
2 voitures ou plus	39 646	29,1	40 512	28,7	42 474	28,5

Figure 16 : Équipement automobile des ménages

Source : Insee, RP2019 exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, on voit que le nombre de ménages ayant une voiture est globalement constant mais surtout légèrement supérieur, de 4% à la moyenne nationale. Ce chiffre peut être la conséquence de la qualité de l'accessibilité du territoire avec les territoires voisins et autres métropoles. La voiture reste donc plutôt utilisée par les habitants de la métropole clermontoise. Cependant, il faut noter que la part des ménages ayant 2 voitures ou plus est plus élevée dans les communes périurbaines que dans le cœur métropolitain. Cet écart s'explique par des besoins différents : en effet, dans le cœur métropolitain, une voiture par famille peut suffire. Cette différence s'explique aussi par les différences de taille des ménages entre les communes périurbaines et Clermont-Ferrand.

Les mobilités actives, et notamment le vélo, sont peu pratiquées à la métropole clermontoise, avec un taux d'usage quotidien du vélo de 2% pour la ville-centre. En effet, le réseau cyclable est peu développé et le léger relief de la commune n'encourage pas la population à utiliser de vélo. Cependant, un schéma cyclable métropolitain est en cours et vise à développer le réseau cyclable pour arriver à 365km de pistes cyclables à l'horizon 2028.

Située sur l'axe nord-sud reliant Paris à la côte méditerranéenne, l'aire urbaine se situe à 420km de Paris et 335km de Montpellier. Sur l'axe est-ouest, elle est à 370km de Bordeaux mais surtout à 165km de Lyon, capitale de région, et 140km de Saint-Etienne. Desservie par le réseau autoroutier, la métropole est donc bien liée aux autres territoires.

Pour les liaisons ferroviaires, il faut tout d'abord noter que la métropole n'est pas sur une ligne à grande vitesse. Ce manque de service de train à grande vitesse est une faiblesse de la métropole pour son développement. En effet, dans le modèle français, une liaison ferroviaire rapide vers Paris apparaît comme un réel atout des territoires. Nous pouvons dire tout de même qu'un projet de LGV reliant Paris à Lyon et passant par Clermont-Ferrand est en projet depuis des années mais aujourd'hui, aucune avancée majeure n'est à noter. Cependant, elle est desservie par de nombreuses lignes TER et Intercités la reliant aux autres villes de la région et à Paris. Disposant d'une grande gare nationale en centre-ville, Clermont-Ferrand a également deux autres gares permettant d'améliorer l'accessibilité : la gare de la Rotonde, située au sud du centre-ville, et la gare de la Pardieu, sur la ligne Clermont-Ferrand-Issoire, située au sud-est de la commune, à côté de la zone d'activités de la Pardieu. D'autres communes de la métropole possèdent des gares la reliant à

Clermont-Ferrand, comme Royat-Chamalières, Le Cendre, Cournon d'Auvergne, Aulnat, Pont-Du-Château ou encore Durtol.

Enfin, il faut noter que la métropole compte un aéroport à Aulnat. La destination majeure est Paris-Charles-De-Gaulle, qui permet de relier la métropole et la capitale rapidement sans LGV. Ajaccio, Fès et Porto ont une utilité comme destinations touristiques.

f - Bilan du diagnostic - AFOM

Pour dresser le bilan de ce diagnostic, nous pouvons observer cette matrice AFOM, qui récapitule les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces identifiées au cours de ce diagnostic

Atouts Augmentation de la population par le solde migratoire Présence de l'Université Clermont Auvergne Industries puissantes et à rayonnement national et international (Michelin, Limagrain) Niveau de formation de la population élevée Faible proportion d'habitats anciens Offre de services très correcte Bonne accessibilité routière	Faiblesses Disparités de population, de niveau de formation et de richesses entre les communes périurbaines et Clermont-Ferrand Absence de LGV Très faible utilisation des mobilités douces
Opportunités Projet de création d'une ligne LGV Paris-Clermont-Ferrand-Lyon Candidature pour devenir Capitale Européenne de la Culture Développement des énergies renouvelables et des réseaux de chaleurs Création d'un schéma cyclable métropolitain Vacance foncière	Menaces ZAN - étalement urbain et densification des communes périurbaines Taux de chômage en augmentation - Phénomène de perte d'emplois en industrie Très faible activité de production agricole

2 - Diagnostic territorial de Saint-Etienne Métropole

Dans cette partie, je présenterai un diagnostic de la métropole stéphanoise, en revenant sur son développement historique et sur les spécificités actuelles du territoire. Cette phase servira de base d'analyse pour l'étude de la planification de la métropole.

La métropole de Saint-Etienne a été créée le 1er janvier 2018 à la suite de la communauté urbaine de Saint-Etienne. Elle fait partie du Pôle métropolitain, qui la lie avec le Grand Lyon et quelques autres intercommunalités proches de Lyon. La métropole de Saint-Etienne compte 405 479 habitants en 2019 répartis sur 723 km² qui entraîne une densité de 560 habitants par kilomètres carrés. La métropole est la troisième plus importante de la région Auvergne-Rhône-Alpes derrière le Grand Lyon, Grenoble Alpes Métropole et de devant Clermont Auvergne Métropole. Située au sud du département de la Loire, Saint-Etienne se situe environ au centre de sa région. La capitale française est à 523 km au nord tandis que Lyon est seulement à 62 km au nord-est. La métropole compte actuellement 53 communes. Le président de la métropole, Gaël Perdriau, est aussi évidemment maire de la ville-centre, Saint-Etienne, qui compte 173 821 habitants en 2019 et représente donc environ 43% de la population métropolitaine. Maire étiqueté DVD (Divers Droite), il est à la tête de l'intercommunalité stéphanoise depuis 2014 suite à son élection en tant que maire de Saint-Etienne. Dans ce diagnostic, nous mettrons en lumière les points d'attention du territoire de la métropole pour, à terme, avoir un repère pour l'analyse de la planification territoriale. J'appuierai ce diagnostic principalement sur les données de l'INSEE, que je comparerais souvent aux moyennes nationales et régionales, disponibles sur le site de l'INSEE.

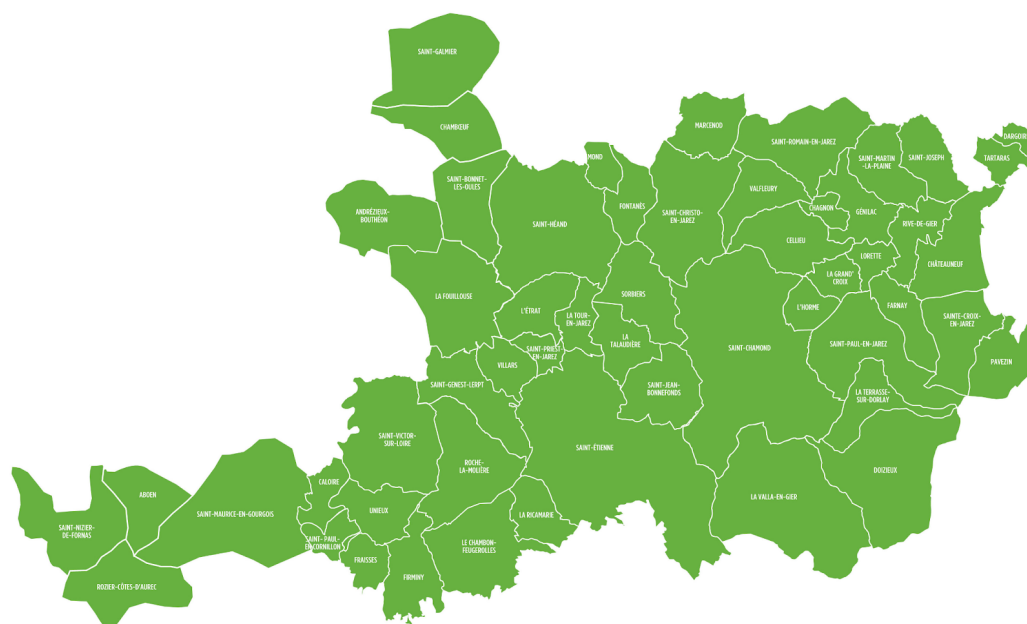


Figure 17 : Carte de la métropole de Saint-Etienne

Source : Saint-Etienne Métropole

La métropole se situe dans la vallée du Furan et sur deux bassins-versants, celui de la Loire et du Rhône.

a - Diagnostic démographique

Dans cette partie, nous allons étudier le développement démographique de la métropole stéphanoise, afin d'observer et de comprendre les enjeux du territoire en termes d'attractivité démographique.

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2008	2013	2019
Population	434 076	445 790	432 882	431 823	408 009	400 636	402 859	405 479
Densité moyenne (hab/km²)	600,0	616,2	598,3	596,9	563,9	553,7	556,8	560,4

Figure 18 : Population en historique depuis 1968

Source : [Insee](#), RP1967 à 1999 dénombremments, RP2008 au RP2019 exploitations principales.

Sur ce tableau, nous pouvons voir que la population de la métropole a fortement diminué par rapport à 1968, avec une décroissance forte entre 1975 et 2008. Depuis quelques années, la métropole regagne quelques centaines d'habitants par an. Cette perte de 45000 habitants entre 1975 et 2008 a inévitablement entraîné une baisse de la densité de population. Nous essaierons de comprendre dans une prochaine partie quelles sont les raisons de cette baisse démographique. Depuis 2008, la population de la métropole de Saint-Etienne a augmenté de 1,2% tandis que la population française a augmenté de 4,7%. Nous pouvons donc voir que la métropole ne suit pas les tendances nationales en termes de développement démographique. Cependant, il faut noter des disparités entre Saint-Etienne et les autres communes de la métropole. En effet, de 1968 à 2013, la commune de Saint-Etienne a perdu plus de 50 000 habitants, ce qui est plus que la totalité de la métropole. Le développement démographique des communes périphériques a donc permis à la métropole de diminuer légèrement la décroissance démographique que le territoire a subi. Saint-Etienne ne gagne de la population que depuis 2013, et dans une faible mesure. Le cœur métropolitain ne fait donc pas office d'aimant de population et d'entraînement des communes voisines. Ce tableau sert aussi à nous montrer que la densité de population est assez faible aujourd'hui, conséquence du contexte géographique et géologique des communes périphériques, bordées par les Monts du Forez, du Pilat et du Lyonnais.

	2008	2013	2019
0 à 14 ans	17,6	17,9	18,3
15 à 29 ans	20,2	19,2	19,1
30 à 44 ans	18,5	17,9	17,2
45 à 59 ans	19,6	18,8	18,3
60 à 74 ans	14,1	15,3	16,3
75 ans ou +	10,1	11,0	10,8

Figure 19 : Population par grandes tranches d'âges

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau montre la population par grandes tranches d'âge sur la période 2008-2019. Tout d'abord, nous pouvons voir que la répartition entre les classes est plus ou moins égalitaire, et que les jeunes, moins de 29 ans, sont légèrement plus nombreux que par rapport à la moyenne nationale. Pour la part des 15 à 29 ans, c'est Saint-Etienne et son université qui permet d'avoir une valeur plus haute que la moyenne nationale. La part des personnes entre 30 et 59 ans, soit plus ou moins la part des personnes actives, est elle moins élevée que la valeur nationale. Quant à la part de la population âgée de plus de 75 ans, elle est plus élevée que la moyenne nationale. Pour analyser l'évolution de 2008 à 2019, nous pouvons noter que la part de la population entre 0 et 14 ans est en augmentation, tandis que celle des 15 à 29 ans se réduit. La part des 30-44 ans et celle des 45-59 ans sont elles aussi en diminution tandis que celles des plus de 60 ans augmentent. On observe donc une diminution de la part des actifs au profit des enfants et des personnes âgées. Nous essaierons plus tard d'apporter une explication à ce phénomène, en étudiant les critères socio-économiques.

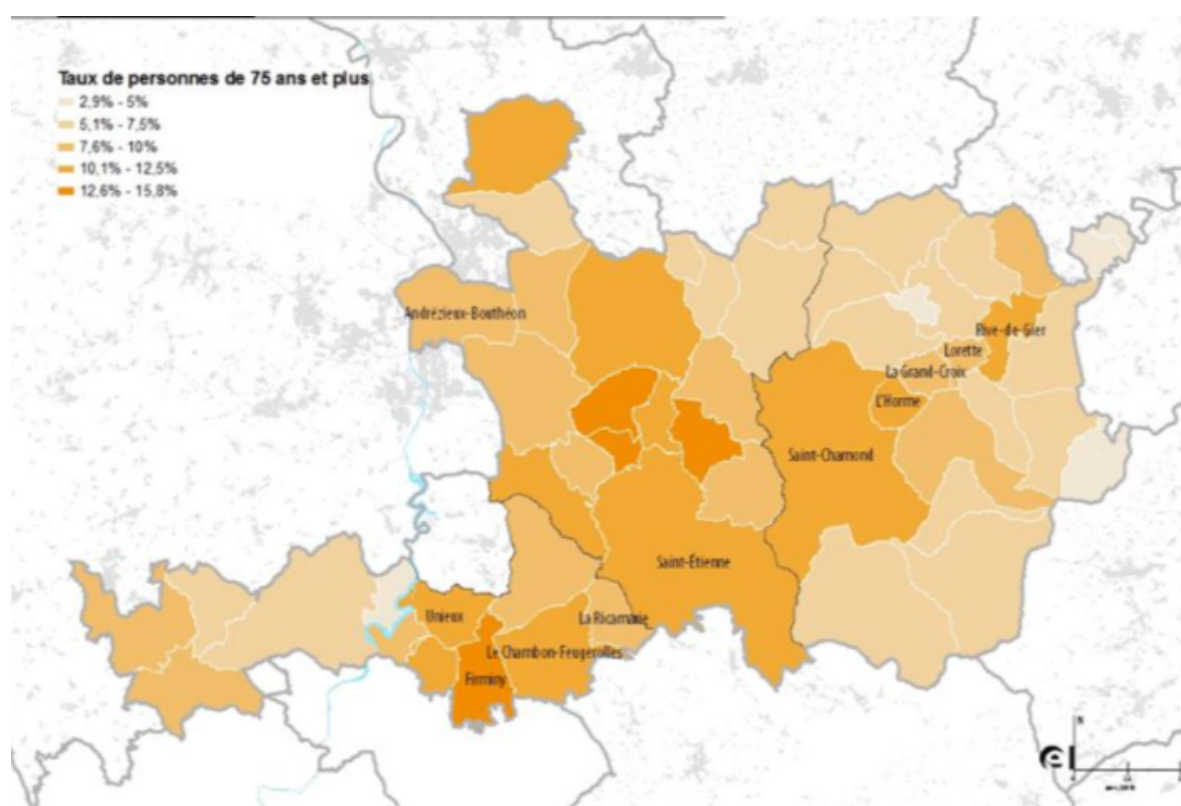


Figure 20 : Pourcentage de la population âgée de 75 ans ou plus
Source : PLH Saint-Etienne Métropole.

Sur cette carte, nous pouvons voir que, sur la proportion de la population âgée de 75 ans ou plus, il existe des disparités entre les communes de la métropole. En effet, les communes du centre de la métropole sont plus concernées par le vieillissement de la population tandis que celles aux extrémités de la métropole, et notamment à l'est et à l'ouest, comportent moins de personnes âgées de 75 ans ou plus. Ces disparités sont de l'ordre de 3% à 15% tandis que Saint-Etienne se situe dans la moyenne haute de la métropole. Ces écarts peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs que nous essaierons de mettre en lumière dans la suite de ce diagnostic.

D'un point de vue résidentiel, nous pouvons noter que la taille des ménages est passée de 2,89 en moyenne en 1968 à 2,15 environ. Cette valeur, en diminution, suit la tendance nationale et

implique inévitablement l'augmentation du nombre de résidences principales, bien que faible en conséquence de la faible augmentation démographique.

b - Diagnostic socio-économique

Nous allons désormais étudier les indicateurs socio-économiques, qui nous permettront de mettre en évidence les enjeux et les besoins du territoire pour son attractivité économique. Au travers de l'étude des niveaux de formation et de revenus, de la part des actifs, des secteurs d'activité et des grands employeurs de la métropole.

	Ensemble
Population non scolarisée de 15 ans ou plus	289 890
Part des titulaires en %	
Aucun diplôme ou certificat d'études primaires	24,9
BEPC, brevet des collèges, DNB	5,4
CAP, BEP ou équivalent	27,1
Baccalauréat, brevet professionnel ou équivalent	16,9
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 2	10,2
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 3 ou bac + 4	8,4
Diplôme de l'enseignement supérieur de niveau bac + 5 ou plus	7,2

Figure 21 : Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de plus de 15 ans selon le sexe en 2019

Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons voir les diplômes obtenus par les personnes non scolarisées de plus de 15 ans. Tout d'abord, il faut noter que la part de la population sans aucun diplôme est plus élevée de 3% par rapport à la moyenne nationale. Les individus possédant un CAP, BEP, ou équivalent sont également plus nombreux en proportion par rapport à la moyenne nationale. La part des titulaires du baccalauréat est équivalente mais celle des diplômés de l'enseignement supérieur est elle moins importante, surtout pour les niveaux bac+5 ou plus. Ce tableau témoigne d'un manque de cadres et de professions intermédiaires nécessaires aux activités de services. Les diplômes obtenus permettent plutôt aux individus d'accéder à des postes de salariés, d'ouvriers industriels ou agricoles. Nous verrons si ces secteurs sont ceux porteurs d'activités ou si la métropole souffre d'un manque de formation de sa population. Cet enjeu reste important et est à prendre en compte dans l'élaboration des politiques publiques de développement territorial.

Le taux de pauvreté de la métropole est de 18,9%, soit plus de 4% au-dessus de la moyenne nationale. Cette différence est significative et permet d'affirmer que la population de Saint-Etienne Métropole fait face à plus de difficultés financières que la moyenne nationale. La médiane du revenu

disponible est de 20 250 euros par an par unité de consommation, soit environ de 1800 euros inférieur à la moyenne nationale, ce qui correspond à une différence d'environ 8%.

	Ensemble	Femmes	Hommes
Ensemble	14,6	13,1	15,6
Cadres*	24,1	21,0	25,5
Professions intermédiaires	16,1	14,3	17,5
Employés	11,4	11,2	11,8
Ouvriers	12,0	10,4	12,4

Figure 22 : Salaire net horaire moyen en euros selon la catégorie socio-professionnelle en 2020
Source : Insee, Bases Tous salariés, fichier salariés au lieu de résidence en géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous voyons les salaires nets horaires moyens selon la catégorie socioprofessionnelle. On voit que le salaire moyen pour l'ensemble de la population est inférieur de près de 2 euros par heure par rapport à la moyenne nationale. Cette différence s'explique surtout par les salaires des cadres, qui sont de 4 euros par heure inférieurs par rapport à la moyenne nationale. Pour les autres catégories socioprofessionnelles, les valeurs sont équivalentes. Nous pouvons donc conclure que le territoire n'est pas attractif pour les cadres et les professions supérieures si on se base sur les rémunérations proposées.

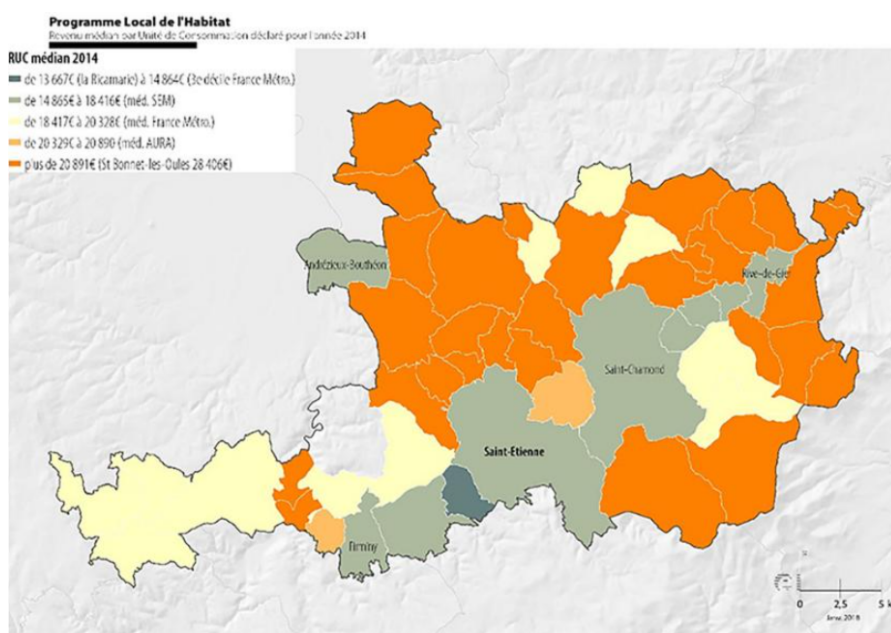


Figure 23 : Revenu disponible par unité de consommation par commune
Source : PLH Saint-Etienne Métropole

Sur cette carte, nous pouvons voir que des disparités fortes de revenu disponible par unité de consommation existent entre les communes de la métropole. On voit que ce revenu varie de 13 667

euros pour la Ricamarie jusqu'à 28 406 euros pour St-Bonnet-les-Oules. Les communes où les habitants ont le meilleur revenu sont situées plutôt au nord et à l'est de la métropole, nous pouvons voir que les communes urbaines situées sur la diagonale nord-est/sud-ouest, dont Saint-Etienne, possèdent elles un revenu moyen par unité de consommation inférieur à la moyenne métropolitaine.

	2008	2013	2019
Ensemble	255 332	250 114	244 867
Actifs en %	68,6	69,9	70,3
Actifs ayant un emploi en %	60,0	58,9	59,2
Chômeurs en %	8,6	11,0	11,1
Inactifs en %	31,4	30,1	29,7
Élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés en %	12,0	11,7	12,6
Retraités ou préretraités en %	8,8	8,4	6,5
Autres inactifs en %	10,5	10,0	10,5

Figure 24 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons d'ores et déjà voir que la population âgée de 15 à 64 ans a diminué de 2008 à 2013. En comparaison aux moyennes nationales, nous pouvons également noter que la part des actifs est 4% moins importante et que celle des chômeurs parmi les actifs est elle 1,2% plus élevée. Cette part des chômeurs a fortement évolué de 2008 à 2013, passant de 8,6% à 11%. Ces valeurs sont la preuve de difficultés globales de la métropole en termes d'emploi. A propos des inactifs, la part des élèves, étudiants et stagiaires est légèrement en augmentation tandis que celle des retraités est en diminution de plus de 2%.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	330 285	100,0	330 787	100,0	331 787	100,0
Agriculteurs exploitants	1 069	0,3	780	0,2	814	0,2
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	9 851	3,0	10 014	3,0	9 782	2,9
Cadres et professions intellectuelles supérieures	19 917	6,0	21 322	6,4	22 856	6,9
Professions intermédiaires	43 071	13,0	43 984	13,3	43 970	13,3
Employés	51 157	15,5	50 970	15,4	50 149	15,1
Ouvriers	48 768	14,8	45 889	13,9	42 832	12,9
Retraités	93 057	28,2	96 954	29,3	95 700	28,8
Autres personnes sans activité professionnelle	63 395	19,2	60 873	18,4	65 685	19,8

Figure 25 : Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socio professionnelle

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations complémentaires, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau montre que, par rapport à la moyenne nationale, la métropole de Saint-Etienne compte une proportion inférieure d'agriculteurs, d'artisans, commerçants, chefs d'entreprises, cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires et employés. Le territoire compte cependant plus d'ouvriers, bien que leur pourcentage soit en baisse, de retraités et de personnes sans activité professionnelle.

	Total	%
Ensemble	158 539	100,0
Agriculture, sylviculture et pêche	308	0,2
Industrie	25 906	16,3
Construction	9 270	5,8
Commerce, transports, services divers	64 415	40,6
<i>dont commerce et réparation automobile</i>	20 743	13,1
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	58 640	37,0

Figure 26 : Postes salariés par secteur d'activités agrégé
Source : Insee, Flores en géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons voir que la plupart des postes salariés sont dans le commerce, les transports et les services divers, même si cette part est moins élevée que la moyenne nationale. Saint-Etienne Métropole compte, cependant, plus d'employés dans l'industrie et dans l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en proportion, que la France.

Suite à cela, nous allons dresser un portrait des principaux employeurs du territoire de la métropole de Saint-Etienne. L'entreprise la plus importante est sûrement le groupe Casino, qui possède son siège social mondial à Saint-Etienne. Possédant des supermarchés sur plusieurs continents, Casino est un grand groupe mondial. Nous pouvons aussi citer le nombre important de chocolateries. L'industrie est un des secteurs majeurs de l'économie stéphanoise et ses alentours. En effet, la métropole compte de nombreux employeurs industriels comme General Dynamics, Ascométal, PCI SCEMM... Pour rester dans le privé, nous pouvons noter la présence de plusieurs grands centres commerciaux.

Dans le secteur public, il faut noter la présence de plusieurs administrations et institutions, notamment le département, la préfecture, la métropole et les communes. L'Université de Saint-Etienne, appelée Université Jean Monnet, compte 27 centres de recherches pour 1605 employés et enseignants-chercheurs.

c - Diagnostic de l'habitat

Dans cette partie, nous verrons la qualité de l'habitat dans la métropole de Saint-Etienne.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	197 313	100,0	204 698	100,0	211 065	100,0
Résidences principales	176 325	89,4	180 378	88,1	184 273	87,3
Résidences secondaires et logements occasionnels	4 419	2,2	4 216	2,1	4 051	1,9
Logements vacants	16 569	8,4	20 105	9,8	22 741	10,8
<i>Maisons</i>	<i>60 331</i>	<i>30,6</i>	<i>63 346</i>	<i>30,9</i>	<i>66 330</i>	<i>31,4</i>
<i>Appartements</i>	<i>135 390</i>	<i>68,6</i>	<i>139 685</i>	<i>68,2</i>	<i>142 322</i>	<i>67,4</i>

Figure 27 : Catégories et types de logements

Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau permet d'avoir une vue d'ensemble de l'habitat. Le nombre de résidences principales est en augmentation depuis 2008, mais cette augmentation est moins importante que celle du nombre total de logements, ce qui amène à la réduction de la proportion des résidences principales. Cette proportion est toujours bien inférieure à la moyenne nationale. La vacance est de 10,8%, ce qui est élevé et témoigne de deux choses : une faible attractivité et un possible mauvais état des logements. Cependant, cette vacance peut être le support d'une opportunité de développement. Cette part est en augmentation depuis 2008. Enfin, signe d'un territoire plus dense que la moyenne, la part des appartements est plus élevée que la moyenne nationale.

	Nombre	%
Résidences principales construites avant 2016	182 192	100,0
<i>Avant 1919</i>	<i>17 654</i>	<i>9,7</i>
<i>De 1919 à 1945</i>	<i>15 312</i>	<i>8,4</i>
<i>De 1946 à 1970</i>	<i>53 670</i>	<i>29,5</i>
<i>De 1971 à 1990</i>	<i>58 526</i>	<i>32,1</i>
<i>De 1991 à 2005</i>	<i>22 704</i>	<i>12,5</i>
<i>De 2006 à 2015</i>	<i>14 326</i>	<i>7,9</i>

Figure 28 : Résidences principales en 2019 selon la période d'achèvement

Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau montre que la majorité des résidences principales ont été construites entre 1946 et 1990, et que cette part est plus importante que la moyenne nationale. Ceci montre que le territoire comporte peu de résidences principales très anciennes mais également que les logements sont peu renouvelés. Ceci concorde également avec le ralentissement démographique du territoire à partir de la fin des années 80.

	Part des ménages en %
Depuis moins de 2 ans	14,1
De 2 à 4 ans	21,0
De 5 à 9 ans	16,7
De 10 à 19 ans	18,7
De 20 à 29 ans	11,2
30 ans ou plus	18,4

Figure 29 : Ancienneté d'emménagement des ménages en 2019

Source : Insee, RP2019 exploitation principale, géographie au 01/01/2022.

Ce tableau montre que la part des ménages ayant emménagé il y a moins de 4 ans est significativement supérieure à la moyenne nationale, ce qui peut s'expliquer par la présence de l'université et le passage des étudiants. Ensuite, sur les ménages installés entre 5 et 19 ans, la métropole stéphanoise est inférieure à la moyenne nationale. Quant à ceux installés depuis au moins 20 ans, les valeurs sont équivalentes aux moyennes nationales.

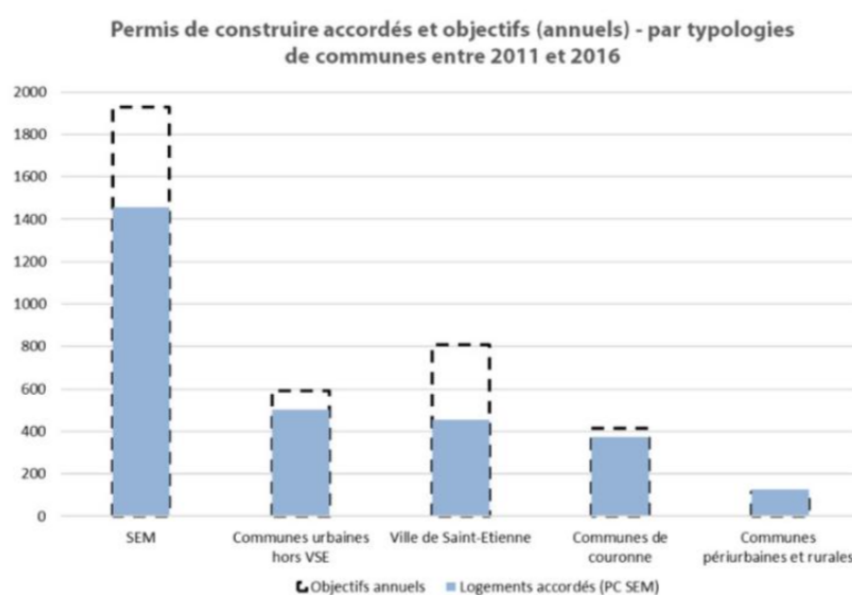


Figure 30 : Permis de construire accordés et objectifs par typologies de communes entre 2011 et 2016

Source : PLH Saint-Etienne Métropole

Ce tableau permet tout d'abord de montrer, qu'à l'échelle de la métropole, les objectifs de permis de conduire ne sont pas atteints. Pour aller plus loin, nous pouvons voir que ceci est principalement dû à la ville de Saint-Etienne, qui n'a rempli que 56% de ses objectifs. Les communes périurbaines et les communes de couronne ont, elles, rempli leurs objectifs et témoignent donc d'une attractivité des communes périphériques par rapport au cœur métropolitain.

d - Diagnostic du niveau de services et d'équipements

Ici, nous allons analyser l'offre de services et d'équipements de la métropole de Saint-Etienne.

Tout d'abord, nous allons étudier l'éducation et la formation. La métropole de Saint-Etienne compte 36 collèges et 38 lycées. Répartis sur plusieurs communes du territoire, ils permettent à tous les habitants d'avoir un établissement scolaire à proximité. Pour l'enseignement supérieur, la métropole peut compter sur plusieurs établissements. En premier, l'Université Jean Monnet, également présente à Roanne, propose 4 domaines de formation pour 26 licences et 45 masters. L'université accueille environ 20000 étudiants et 740 enseignants-chercheurs qui permettent au territoire de rayonner au niveau régional et national. Il faut aussi compter les 4 grandes écoles d'ingénieurs présentes sur le territoire de la métropole de Saint-Etienne.

Nous allons maintenant étudier l'offre de santé. La métropole compte un CHU réparti sur trois sites : CHU Bellevue, CHU La Charité et CHU Hôpital Nord. Cette répartition permet une bonne accessibilité à un centre hospitalier pour les communes périphériques et propose également une offre de formation pour plusieurs milliers d'étudiants en médecine. Comptant également plusieurs EHPAD et maisons de santé, le territoire ne souffre pas d'un manque d'offre de santé, même si certaines disparités existent entre les communes de la métropole.

Ensuite, pour analyser l'offre de commerces, en tant que métropole urbaine, le territoire ne fait pas face à un manque de commerces. Par sa taille, tous les besoins des habitants peuvent être assurés par les commerces présents.

Enfin, nous allons étudier le patrimoine historique, naturel et culturel du territoire de la métropole de Saint-Etienne. Nous pouvons dire que Saint-Etienne possède un patrimoine architectural remarquable, qui lui a permis d'obtenir le label Ville d'Art et d'Histoire en 2000. Nous pouvons citer le pont du bois Monzil, le château de Rochetaillée, la maison François 1er, la Manufacture d'armes de Saint-Etienne, la Bourse du travail ou encore l'Ecole des Mines. La ville de Saint-Etienne possède 700 hectares de parcs, de jardins et d'espaces naturels. La métropole compte également plusieurs espaces naturels remarquables à proximité, notamment les Monts du Forez, du Pilat ou du Lyonnais, où les activités de pleine nature ont une place importante. Pour le patrimoine culturel, la métropole possède plus de 10 musées, ainsi qu'une cité du design, le zénith de Saint-Etienne, l'opéra, le centre de congrès et le parc des expositions.

Finalement, l'offre de services et d'équipements est, comme dans la plupart des grandes villes françaises, au niveau des besoins et des attentes de la population sans se distinguer particulièrement.

e - Diagnostic de l'accessibilité et de la mobilité

Dans cette dernière partie, nous traiterons de la mobilité et de l'accessibilité de Saint-Etienne Métropole.

Pour commencer par la mobilité intra-métropole, le réseau de transports urbains STAS (société de transports de l'agglomération stéphanoise) est une filiale de Transdev qui régit les transports publics à l'échelle de la métropole. Le réseau compte trois lignes de tramways qui traversent la ville-centre du sud au nord, deux lignes de trolley-bus, neuf lignes de bus à l'échelle de Saint-Etienne, et plusieurs dizaines de lignes reliant le cœur métropolitain aux communes périphériques et autres communes du département. Le réseau assure environ 47 millions de voyages par an. Nous pouvons noter que la fréquentation a augmenté de 24,7% entre 2007 et 2017.

	2008	%	2013	%	2019	%
Ensemble	176 325	100,0	180 378	100,0	184 273	100,0
Au moins un emplacement réservé au stationnement	97 646	55,4	101 240	56,1	106 353	57,7
Au moins une voiture	136 613	77,5	139 552	77,4	142 865	77,5
1 voiture	84 310	47,8	85 546	47,4	85 909	46,6
2 voitures ou plus	52 303	29,7	54 006	29,9	56 957	30,9

Figure 31 : Équipement automobile des ménages

Source : Insee, RP2019 exploitations principales, géographie au 01/01/2022.

Sur ce tableau, nous pouvons voir que le nombre de ménages ayant au moins une voiture est constant aux alentours de 77,5%, soit 3,5% de points par rapport à la moyenne nationale. La proportion de ménages ayant seulement 1 voiture est égale tandis que celle des ménages ayant 2 voitures ou plus est bien inférieure à la moyenne nationale. Il faut noter des disparités selon les communes de la métropole. En effet, la part des ménages ayant au moins une voiture est seulement de 68% pour Saint-Etienne alors que cette proportion monte à 93,5% pour Saint-Nizier-de-Fornas. En effet, les besoins sont bien différents selon la typologie de communes.

Pour les mobilités actives, la métropole de Saint-Etienne propose un service de vélos, électriques ou non, en libre-service pour les trajets urbains courts. Le plan vélo, lancé en 2019, prévoit la création de 110 km de pistes et bandes cyclables pour favoriser l'usage du vélo à l'échelle de l'aire urbaine.

Pour localiser le territoire à l'échelle de la France, nous pouvons dire que Paris est à 523 km au nord, Lyon est à seulement 62 km au nord-est, Valence à 121 km au sud-est et Clermont-Ferrand est à 140 km. Le territoire subit l'influence de Lyon, capitale régionale et métropole nationale. La métropole est desservie par l'A47, qui la relie à Lyon, et par l'A72, qui la relie à Clermont-Ferrand. Bien desservie, la métropole ne fait pas face à des difficultés d'accessibilité routière.

Pour les liaisons ferroviaires, le territoire comporte plusieurs gares locales dans les communes périphériques qui permettent de les relier à Saint-Etienne qui, elle, possède une gare nationale. Desservie par le TGV qui la relie à Lyon et à Paris, la gare du centre de Saint-Etienne permet, via un réseau TER de rejoindre les autres métropoles régionales et communautés d'agglomération importantes de la région. La métropole est donc globalement bien desservie par les lignes ferroviaires.

La métropole comporte également un aéroport, situé à Andrézieux-Bouthéon, au nord-ouest de Saint-Etienne. Cependant, il faut noter que celui-ci ne gère plus que des vols privés, suite aux difficultés financières des compagnies aériennes ayant lancé des lignes. Ce point peut être un problème pour le développement de la métropole dans le futur.

f - Bilan du diagnostic - AFOM

Pour dresser le bilan de ce diagnostic, nous pouvons observer cette matrice AFOM, qui récapitule les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces identifiées au cours de ce diagnostic.

Atouts Présence de l'Université Jean Monnet Faible proportion d'habitats anciens Mobilité intra métropolitaine satisfaisante Offre de services satisfaisante Patrimoine culturel, historique et naturel important Accessibilité routière et ferroviaire très satisfaisante	Faiblesses Disparités de population, de niveau de formation et de richesses entre les communes de la métropole Difficultés démographiques du coeur métropolitain Niveau de formation moyen bas Absence d'aéroport public Taux de pauvreté élevé
Opportunités Vacance foncière Passé industriel très important	Menaces ZAN - étalement urbain et densification des communes périurbaines Taux de chômage en augmentation - Phénomène de pertes d'emplois en industrie - Diminution du nombre d'actifs Faible activité de production agricole

3 - Comparaison des deux métropoles

Ces diagnostics ont permis de mettre en lumière les caractéristiques des deux métropoles. Ils permettront par la suite d'avoir une base d'analyse des documents de planification.

Pour comparer les deux métropoles, nous pouvons d'abord nous attarder sur les caractéristiques communes des deux territoires. Premièrement, nous pouvons noter que les deux métropoles ont été créées au 1er Janvier 2018, bien que les intercommunalités existaient déjà avant. Relativement récentes, elles sont également toutes les deux les préfectures de leur département. Leur rôle institutionnel est donc identique. Situées à proximité, elles sont dans la même région, Auvergne-Rhône-Alpes, depuis le redécoupage des régions en 2015. Les deux territoires comptent chacun une université importante, qui rassemblent plusieurs dizaines de milliers d'étudiants et permettent aux territoires d'avoir une proportion de la population jeune conséquente et plus importante que la moyenne nationale. L'offre de services est satisfaisante, comme dans la plupart des intercommunalités urbaines. Comptant toutes les deux une faible proportion d'habitats anciens, les métropoles souffrent de fortes disparités entre les communes périphériques, communes urbaines, et cœur métropolitain. Ces disparités, présentes aussi bien à Clermont Auvergne Métropole qu'à Saint-Etienne Métropole, existent dans le domaine des revenus, du niveau de formation et du niveau de richesse. Ces disparités peuvent, dans les deux cas, s'avérer être un frein aux politiques communes. Les deux territoires font également face à un taux de vacance foncière supérieur à la moyenne nationale. Synonyme de difficultés dans les deux territoires, cette vacance peut être une opportunité pour le développement futur de la métropole. Enfin, les territoires font face à des menaces équivalentes. La métropole interne au territoire est globalement satisfaisante dans les deux territoires, bien que plus compliquée à Saint-Etienne compte tenu de la superficie de l'intercommunalité. La loi Climat et Résilience, qui a fixé la règle ZAN (Zéro Artificialisation Nette) peut être une menace dans le développement et doit être prise en compte dans les politiques de planification. Enfin, d'un point de vue économique, les deux territoires souffrent d'une augmentation du taux de chômage qui est le résultat d'une perte d'emplois dans le secteur industriel notamment. Les deux territoires font également face à une production agricole faible, qui ne leur permet pas d'aller vers l'autosuffisance alimentaire.

Désormais, nous allons observer les différences entre ces deux cas d'étude. Tout d'abord, les deux territoires n'ont pas la même taille, aussi bien en termes de surface que de population. En effet, Saint-Etienne Métropole compte environ 400 000 habitants alors que Clermont-Ferrand en compte moins de 300 000. Clermont Auvergne Métropole regroupe 21 communes sur environ 300 km² alors que Saint-Etienne regroupe 53 communes réparties sur 700 km². L'échelle des deux métropoles n'est donc pas la même. La densité des deux territoires est également différente, de 560 habitants par km² pour Saint-Etienne Métropole à 985 habitants par km² pour Clermont Auvergne Métropole. D'un point de vue mobilité et accessibilité, les deux villes n'ont pas les mêmes atouts : Saint-Etienne Métropole possède une gare TGV mais pas d'aéroport public tandis que c'est l'inverse pour la métropole clermontoise, qui possède un aéroport public la reliant à Paris et à quelques destinations touristiques mais ne possède pas de gare TGV. A propos des catégories socio-professionnelles, Saint-Etienne semble avoir plus de difficultés. En effet, le taux de pauvreté est plus élevé et le niveau de formation est plus bas que pour la métropole de Clermont-Ferrand. Enfin, d'un point de vue

communication, il semble que la métropole clermontoise met plus en avant ses atouts, ses stratégies et ses projets de développement futur. Saint-Etienne Métropole possède cependant un passé industriel plus important qui pourrait être une force dans le futur.

En conclusion, nous pouvons dire que ces deux métropoles régionales possèdent des caractéristiques similaires mais que leurs développements passés les amènent à fonctionner avec des enjeux et des besoins différents, qui sont dépendants d'un contexte local ancien.

C - Analyse et comparaison des PLU en cours

Dans cette partie, nous allons analyser les PLU actuellement en cours dans les deux communes les plus importantes des deux métropoles étudiées. J'ai choisi d'étudier leurs PLU en particulier pour avoir un point de comparaison avec les PLUI en cours d'élaboration à l'échelle intercommunale. Cette partie permettra donc plus tard de conclure sur une possible évolution de la planification territoriale entre les PLU et les PLUI.

1 - Analyse du PLU de Clermont-Ferrand

Dans cette partie, nous allons étudier le PLU de Clermont-Ferrand, encore en application aujourd'hui en attendant la fin de la réalisation du PLUI et son approbation. Nous essayerons d'analyser les méthodes de planification et les objectifs poursuivis pour déterminer si ce PLU se rapproche du concept de soft planning. Même si mon étude porte sur l'ensemble de la métropole, pour cette phase, j'ai décidé de la restreindre au seul PLU de Clermont-Ferrand.

Tout d'abord, pour revenir sur le cadre temporel, ce PLU est le premier de la commune de Clermont-Ferrand. Il fait suite au POS, datant de 2000 et qui avait été modifié plus d'une dizaine de fois pour convenir aux exigences des porteurs de projets et des volontés des collectivités publiques. Lancé en juin 2011, le PLU a été approuvé le 4 novembre 2016 et a été modifié en décembre 2020.

La volonté de la commune était de construire un PLU innovant, qui tranche clairement avec le POS et ses caractéristiques. Plus qu'un seul zonage caractéristique, ce PLU doit vraiment devenir, comme le prévoit la loi SRU, le pilier et le lanceur d'une démarche stratégique opérationnelle qui comporte des restrictions normatives zonées, évidemment, mais également des orientations stratégiques et des projets innovants. Pour aller vers cette évolution, et comme prévu dans la loi SRU, ce PLU a été réalisé en co-construction avec les habitants, les institutions, les entreprises et en accord avec la nature. Cet axe était la volonté de la commune. Cependant, dans les faits, ce processus a souffert de quelques faiblesses. En effet, le nombre de citoyens ayant participé est seulement de 3000 pour la phase ayant eu le plus grand nombre de réponses. De plus, les citoyens n'ont été concertés que pour la phase de diagnostic et non pour les phases opérationnelles et stratégiques. Pour ces phases, la commune a fait appel à des "experts", aux entreprises et aux institutions.

L'ambition de ce PLU est aussi d'avoir une approche plus systémique, où la planification est vue comme faisant partie d'un système complexe, où le territoire est soumis aux influences des territoires extérieurs. Cette approche plus systémique vise à mettre la planification au

service d'un urbanisme opérationnel. Pouvant être porteur d'une dynamique évolutive de la ville, permettant aux décideurs de lancer leurs projets plus facilement, il ne faut cependant pas que, de cette volonté, la planification revienne au modèle néo-libéral de la fin du XX^e siècle présenté dans mon état de l'art. Ici, il faut noter que cette approche a surtout pour but d'assurer que le règlement du PLU s'adapte aux contextes locaux plutôt que l'inverse. Ceci a pour conséquence de limiter le caractère normatif autoritaire du PLU en laissant une plus grande liberté, notamment aux acteurs privés. Cependant, cette adaptation aux contextes locaux permet aussi une meilleure cohérence des projets et une facilité à agir sur le territoire.

Pour les prescriptions et orientations du PLU, nous pouvons noter que celui-ci s'appuie sur le diagnostic du rapport de présentation tout en répondant aux enjeux globaux. En effet, dans ce PLU, la commune affiche son intention de s'inscrire dans une démarche de réduction des émissions de GES pour respecter l'accord de Kyoto sur un réchauffement climatique en 2100. Traduit dans des projets plus précis, cet objectif se dilue au cours du PLU, il n'est plus traité clairement. Nous pouvons tout de même dire que par ce PLU, la commune souhaite repenser certaines pratiques à plus large échelle, comme les transports par exemple. En s'appuyant sur des territoires fonctionnels, la commune souhaite développer ses réseaux de transports pour répondre aux besoins réels des populations. Cette volonté pourrait s'inscrire dans le concept de soft spaces.

Pour rester sur les enjeux environnementaux, la commune insère dans ce PLU la prise en compte du coefficient de biotope par surface et met également en place des objectifs de performance énergétique par zones, en favorisant celles-ci par des réductions de normes sur les projets performants énergétiquement.

La commune a également pris en compte sa position dans une nouvelle région polarisée par Lyon, Grenoble, et, à plus faible échelle, Saint-Etienne. Ceci a été pris en compte dans le diagnostic mais également dans le PADD et les OAP pour répondre aux enjeux portés par la création de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Une des forces de ce PLU est, selon moi, la volonté de vision à long terme de la commune pour l'élaboration de ses documents de planification urbaine. En effet, le temps de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est un temps long, où les décisions prises n'ont d'effets mesurables sur le territoire que des années voire des décennies plus tard. Ce temps n'est pas en accord avec le temps des porteurs de projets privés, qui souhaitent voir leurs projets réalisés rapidement. Cependant, ce choix permet de prendre en compte les enjeux globaux et de promouvoir un territoire plus durable, où chacun est conscient de son impact sur le futur. Véritable pilier du développement durable, la vision à long terme paraît nécessaire à la planification urbaine. Cette vision à long terme, dans les faits, a pour cible la limitation et la réduction de l'étalement urbain, en donnant des objectifs de densification par zones. Ce PLU cible également des zones porteuses d'opportunités, comme les friches industrielles, pour le développement de projets futurs.

Pour revenir à une analyse plus globale, il faut noter que ce PLU n'est pas réellement inscrit dans une démarche de flexibilité où les incertitudes sont prises en compte. En effet, les incertitudes dans plusieurs secteurs, comme l'économie, l'énergie ou le tourisme, ne sont pas prises en compte bien qu'elles soient sûrement existantes. Ce PLU peut être considéré comme adaptatif dans le sens où la commune a fait le choix d'une planification par projet mais il ne l'est pas sur des échelles de temps plus longues où les incertitudes sont nombreuses. Cette omission écarte ce PLU du concept de soft planning. Enfin, il n'y a pas d'explication précise, concrète et complète sur la manière de planifier, la méthodologie choisie et les choix stratégiques. Ceci implique un manque de transparence

du processus d'élaboration du PLU et ne permet sûrement pas à tous les habitants concernés et impliqués de comprendre réellement les attendus de ce PLU.

Pour conclure sur le PLU de Clermont-Ferrand, nous pouvons dire que ce document se rapproche parfois du concept de soft planning, notamment au travers du choix de la co-construction et de la concertation, de l'approche systémique utilisée, des espaces de travail définis et des enjeux environnementaux. Sur la méthode de planification, ce PLU s'écarte du soft planning en permettant un urbanisme opérationnel qui pourrait s'avérer dangereux sans freins et limites concrètes. De plus, la flexibilité et la prise en compte des incertitudes ne sont pas spécifiquement présentes dans ce PLU. Il est donc difficile de conclure sur l'appartenance de ce document au soft planning. Il faut ainsi se demander si la volonté de la commune était de se rapprocher du soft planning, ce à quoi nous essaierons de répondre par l'analyse du processus d'élaboration du PLU. Nous pouvons aussi nous demander si le PLU permet vraiment d'arriver au soft planning. J'y apporterai une réponse à la suite de l'analyse du PLU de Saint-Etienne.

2 - Analyse du PLU de Saint-Etienne

Dans cette partie, nous analyserons le PLU de Saint-Etienne. Bien que mon étude de cas porte sur l'intégralité du territoire métropolitain, j'ai choisi de me concentrer sur la commune de Saint-Etienne pour le traitement de la planification en cours. Cette étude vise à mettre en lumière les stratégies et les méthodes de planification utilisées. Nous verrons si ce PLU se rapproche du concept de soft planning.

Pour replacer ce PLU dans son cadre temporel, il faut noter que c'est le premier PLU lancé par la commune de Saint-Etienne suite à la loi SRU. Il a été lancé le 5 juin 2001, soit seulement quelques mois après cette loi. Le précédent document de planification urbaine était le POS, approuvé le 4 mars 1996. Modifié 11 fois, ce POS ne permettait pas à la commune de mener une planification satisfaisante. Ce PLU a été approuvé le 8 janvier 2008. Il est encore en cours en attendant l'approbation du PLUI.

Dans le processus, ce PLU est intéressant car il remplace le POS de Saint-Etienne, évidemment, mais pas seulement. En effet, il remplace aussi les POS de Saint-Victor-sur-Loire et de Rochetaillée, en devenant leur PLU. Vu comme une réelle avancée par rapport au POS, notamment par la mise en place des PADD et des OpAS (Orientations particulières d'Aménagement de Secteurs). Ces dernières sont les OAP que nous connaissons aujourd'hui dans le cadre des PLUI. Lancé en 2001, ce PLU était donc un des premiers et paraît relativement ancien aujourd'hui.

Ce PLU doit évidemment être en accord avec plusieurs documents de planification territoriale. Cette liste est longue mais, rapidement, nous pouvons citer le PLH, la loi Montagne ou encore le PLU. Fait notable, le territoire de ce PLU n'est pas soumis à un SCoT. Ce fait, avec la surface et la population de ce PLU, a impliqué la nécessité d'une évaluation environnementale. Tout au long du processus, ce PLU doit être analysé pour être adapté suite aux études environnementales. Ceci amène à une forme d'adaptabilité du PLU pendant son processus mais n'est que le résultat d'une "faiblesse" territoriale, l'absence de SCoT.

Dans le rapport de présentation, le processus d'élaboration est expliqué, en listant les différentes phases, de manière claire, concise et compréhensible par toute la population. Ceci

permet une bonne transparence et une bonne visibilité du processus. D'un autre côté, il n'y a pas de réflexion à long terme de la planification. De plus, il faut noter que la concertation ou la co-construction n'ont pas été utilisées plus que pour l'enquête publique dans l'élaboration de ce PLU. Nous pouvons donc douter de l'implication des citoyens, des associations, des entreprises ou encore des institutions dans l'élaboration du PLU. Ce point va à l'encontre du soft planning. Le PLU ne fixe pas non plus d'objectifs à court, moyen et long terme qui permettrait à la commune d'avoir une vision d'ensemble des enjeux. Ce manque ne permet pas une bonne prise en compte des incertitudes. En effet, sans prise de recul et de vision sur le long terme, il est compliqué de prendre en compte toutes les incertitudes futures. Bien que le développement durable et la protection de la biodiversité soient pris en considération et posés comme des objectifs, ce PLU ne traite pas le risque engendré par le changement climatique. Ce point est cependant sûrement uniquement dû à l'époque d'élaboration où, bien que connu et documenté, le changement climatique n'était pas un enjeu majeur de nos territoires. Aujourd'hui, ce PLU semble donc arriéré.

Dans les choix de planification, le diagnostic apparaît comme un des éléments centraux de ce PLU. Ceci a pour conséquence que le PADD et le règlement répondent bien aux problématiques identifiées dans le diagnostic et dans l'état de l'environnement. Ce diagnostic s'appuie notamment sur un retour historique du territoire, sur le contexte régional, où Saint-Etienne est polarisé par Lyon mais a aussi appartenu au massif central. A la frontière de deux territoires culturels, Saint-Etienne est remis dans son contexte régional pour prendre en compte les incertitudes extérieures aux limites du territoire. Il faut également noter que la communauté d'agglomération stéphanoise comptait seulement 42 communes à l'époque. Ce recul sur le contexte régional a amené ce PLU à identifier un fort enjeu d'accessibilité et de lien entre le nord-est de la commune et Lyon. L'objectif est de se servir de cette zone comme d'un lien avec la métropole lyonnaise. Pensé comme une entrée et une sortie entre Saint-Etienne et Lyon, ce quartier nord-est peut être relié au concept de soft spaces, en sortant des limites communales.

Le diagnostic identifie bien les principales difficultés de la commune : difficultés démographiques par le solde migratoire, fuite des titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, péri-urbanisation.

Le PADD, quant à lui, fixe plusieurs objectifs répartis en 9 thèmes. L'objectif de ce PADD est de s'appuyer sur l'existant pour le valoriser, de mener à une diversité et à une mixité sociale mais surtout d'aller vers une forme d'équilibre territorial, où les disparités entre les quartiers sont réduites et sont complémentaires.

En conclusion, nous pouvons dire que ce PLU, premier et seul PLU de Saint-Etienne, n'est pas vraiment en accord avec le soft planning. En effet, bien qu'utilisant parfois, sans le savoir, le concept de soft spaces et d'adaptabilité, ce PLU ne coche pas les cases nécessaires. Le manque de concertation et de co-construction, l'absence d'une véritable adaptabilité, la relativement insuffisante vision à long terme, qui empêche la prise en compte des incertitudes, et l'absence d'une volonté de flexibilité sont autant de points qui ne permettent pas à ce PLU de rentrer dans le concept de soft planning. Le règlement ne prévoit pas de mesures de flexibilité et d'adaptabilité des règles, bien qu'une modification du PLU puisse amener cette flexibilité et cette adaptabilité. Cependant, il faut noter que ce PLU est ancien et que la volonté de la commune n'était sûrement pas de tendre vers ce qu'on appelle le soft planning aujourd'hui. J'apporterai une réponse plus globale sur le lien d'appartenance des PLU au soft planning dans la partie suivante.

3 - Comparaison des deux PLU et réflexion sur le rapport entre le PLU et le soft planning

Suite à l'analyse des PLU en cours, je souhaiterais mener une réflexion plus globale sur les PLU et sur leurs rapports au soft planning.

Tout d'abord, il faut noter qu'il existe certaines différences entre le PLU de Saint-Etienne et le PLU de Clermont-Ferrand. En effet, ceux-ci ont été lancés à 10 ans d'intervalle. Durant cette période, l'opinion publique a évolué, les enjeux environnementaux ont pris plus de place et l'économie a évolué. Tous ces changements peuvent expliquer les différences entre ces PLU. Les méthodes et les stratégies de planification utilisées ne sont pas les mêmes. En effet, Clermont-Ferrand avait fait le choix de la concertation et de la co-construction. Cependant, la planification par projet visée par Clermont-Ferrand l'écarte d'autant du soft planning. Des ressemblances sont pourtant notables. Par exemple, il n'y a pas de prise en compte poussée des incertitudes dans ces deux PLU, ni d'une véritable volonté de flexibilité et d'adaptabilité. Finalement, il apparaît que ces PLU ne sont pas en concordance avec la notion de soft planning, au moins dans les métropoles régionales. Cette affirmation amène une question. Est-elle le résultat des volontés propres aux communes de Saint-Etienne et de Clermont-Ferrand ou bien découle-t-elle principalement du cadre juridique du PLU ?

Pour cela, il faut revenir sur l'historique des deux concepts. Le PLU est né grâce à la loi SRU de décembre 2000. Véritable évolution des POS, il devient le document d'urbanisme majeur. Le soft planning, quant à lui, est né pendant les années 2000 et 2010 mais reste aujourd'hui un concept relativement peu connu et encore très théorique. Cependant, on pourrait imaginer que le PLU se rapproche du soft planning sans poser de nom sur ce concept. Dans les faits, le PLU est régi par un cadre juridique précis qui laisse finalement une place faible dans ses méthodes d'élaboration aux volontés propres de la commune.

C'est à partir de cela qu'on se demande si le soft planning est vraiment faisable dans le cadre du PLU. Nous pouvons voir que les méthodes utilisées ont évolué au cours du vingtième siècle, en lien avec les prises de conscience et l'évolution de la société. Le PLU pourrait se rapprocher du concept de soft planning par la classification du territoire par zones cohérentes d'un point de vue urbanistique, architectural ou économique. Ces zones fonctionnelles semblent cependant trop autoritaires pour mener à la flexibilité requise par le soft planning.

Finalement, grâce à cette étude de cas comparative mais également grâce aux recherches sur la planification territoriale, nous pouvons affirmer que le PLU n'est pas un outil en phase avec le soft planning. Par son manque de flexibilité, d'adaptabilité, de prise en compte des incertitudes et, dans certains cas, de concertation et de prise en compte des enjeux et des besoins de tous les acteurs du territoire, le PLU semble s'écarter du soft planning en se rapprochant du hard planning, au travers de son règlement, de son zonage. Il faut cependant noter que, par la volonté des aménageurs locaux, certaines idées et décisions semblent aller vers le soft planning, mais à moindre échelle. Il faut aussi noter que le soft planning n'est pas réellement décelable dans les PLU en raison d'un manque de communication sur les méthodes, les stratégies et les volontés prises dans un PLU. En effet, dans le

cadre légal des PLU créé en 2000 par la loi SRU, la place destinée à la présentation de la stratégie, des méthodes n'est pas clairement présente. Celle-ci se fait seulement par la volonté de la commune, ce qui dépend donc des aménageurs. Enfin, pour pouvoir réellement conclure sur le lien entre soft planning et PLU, il faudrait évidemment mener cette étude sur beaucoup plus de PLU, en interviewant de nombreux acteurs de l'élaboration des PLU, aussi bien dans les métropoles nationales que régionales, dans les communautés d'agglomération mais aussi dans les communautés de communes. Enfin, nous pouvons nous demander si la transition du PLU vers le PLUI va permettre à la planification urbaine de se rapprocher du soft planning. C'est ce que nous verrons dans la prochaine partie.

D - Analyse et comparaison des PLUI en cours d'élaboration

Dans cette partie, nous allons mener une analyse des PLU actuellement en cours d'élaboration dans les deux intercommunalités. En étudiant à la fois les documents disponibles sur les sites des deux métropoles et grâce aux interviews des deux chargées de projets et d'études PLUI dans les métropoles, je comparerai les deux pour arriver à une réflexion sur le lien entre PLUI et soft planning.

1 - Analyse du PLUI de Clermont Auvergne Métropole

La métropole de Clermont, appelée Clermont Auvergne Métropole, a obtenu son statut actuel le 1er janvier 2018. Suite à cela, elle a hérité des compétences suivantes : aménagement de l'espace et urbanisme, protection de l'environnement, gestion des déplacements et transports publics, collecte des déchets, gestion de l'eau et de l'assainissement, développement économique et touristique, action culturelle et musées, grands équipements sportifs, logement, emploi. Pour répondre à une partie de ces compétences, la métropole a décidé de lancer l'élaboration de son PLUI, à l'échelle des 21 communes de la métropole. Il faut noter que ce PLUI a été lancé par véritable volonté de la métropole et non par besoin de révision du PLU d'une des communes membres de la métropole. Ceci témoigne d'un véritable engagement volontariste de la métropole pour répondre aux enjeux et aux besoins du territoire. Enfin, il faut également noter que le PLUI est mené directement par les services de la métropole, bien que certaines tâches aient été déléguées à certains bureaux d'études spécialistes d'un domaine.

Lancée en 2018, l'élaboration du diagnostic du rapport de présentation s'est déroulée jusqu'en 2019. Suite à cette phase, le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) ainsi que les OAP (Orientations d'Aménagement et de Programmation), ont été réalisés jusqu'en 2021. Actuellement, le PLU en est à la phase de réalisation du règlement par zones, qui définira des normes d'aménagement pour toutes les zones du territoire de la métropole et structurera plus précisément les OAP. Prévu pour être terminé fin 2023, le PLU sera, comme l'exige la loi, soumis à enquête publique pour avoir un objectif d'approbation en 2024 ou début 2025. Il deviendra alors le document référent pour toutes les communes de la métropole et rendra caduque tous les PLU communaux existants actuellement.

Pour cette analyse, j'ai interviewé Mme Céline Lapetite, chargée d'études à la direction de l'urbanisme dans le service études et programmation urbaine. Au travers de cet entretien, que j'ai croisé avec les documents du PLUI disponibles sur le site de Clermont Auvergne Métropole, j'ai

essayé de comprendre quelles étaient les stratégies, les méthodes de planification mises en place mais également les objectifs poursuivis par ce PLUI.

Tout d'abord, nous pouvons remarquer que la métropole voit son projet de développement du territoire à horizon 2035, en fixant des objectifs d'urbanisation, de diminution des émissions de GES réalisables dans les 10 années qui sépareront l'approbation du PLUI à 2035. Ce choix colle avec la future nécessité de construire un nouveau PLUI en 2035-2040 pour répondre aux enjeux et aux besoins qui seront ceux de la métropole dans les années à venir. Cet horizon, qu'on pourrait qualifier de court-termiste ou moyen-termiste, permet à la métropole de fixer des objectifs précis et rapprochés qui apporteront des résultats rapidement. Cependant, nous pouvons nous demander si cet objectif proche permet de prendre en compte les incertitudes qui existent aujourd'hui et qui existeront dans 50 ans. En effet, face aux grands enjeux environnementaux et sociétaux, nous pouvons essayer de visionner l'avenir de la métropole en 2075, et ce PLUI n'y répond pas. Ceci est bien expliqué par le cadre juridique dans lequel s'inscrit le PLUI et par les difficultés complexes à avoir une vision à long terme. Le PLUI fait face à plusieurs limites intrinsèques. Je reviendrai à cette question dans une prochaine partie. Cependant, la métropole prend bien en compte les impacts de la Loi Climat et Résilience sur le développement urbain, notamment via la mise en place du ZAN (Zéro Artificialisation Nette). Ce concept juridique impose aux territoires le zéro artificialisation nette aux territoires en 2050. Ceci implique que les aménageurs ne pourront plus artificialiser des sols naturels, à moins d'en "renaturaliser" de nouveaux pour compenser. La Loi Climat et Résilience impose également, pour lancer cette trajectoire de Zéro Artificialisation Nette, de réduire de 50% la consommation de sols entre 2021 et 2030 par rapport à la période 2011-2020. Bien identifié comme un enjeu majeur du développement urbain par la métropole, cette obligation est bien distinguée dans ce PLUI, aussi bien à horizon 2050 qu'à horizon 2035. Ce ZAN apporte des difficultés aux élaborateurs du PLUI, qui doivent étudier et prendre en compte l'avis des 21 communes composant la métropole Clermont Auvergne. Ce point paraît important car il traduit un besoin de s'adapter aux phénomènes des prochaines décennies et lance des processus à mener sur plusieurs PLUI.

D'un point de vue concertation, il faut noter que ce PLUI a été réalisé en co-construction avec les habitants, les associations, les entreprises, les institutions et les acteurs du territoire en général. Leurs avis ont été pris en compte au cours de balades, de réunions publiques ou encore d'ateliers. Ce processus permet d'intégrer au mieux la population, ses besoins et ses enjeux pour construire une planification adaptée. Nous pouvons également parler de la multiplicité des acteurs institutionnels impliqués. En effet, souligné par le passage à la rédaction d'un PLUI à 21 communes, le nombre des comités, groupes de travail et conseils est important.

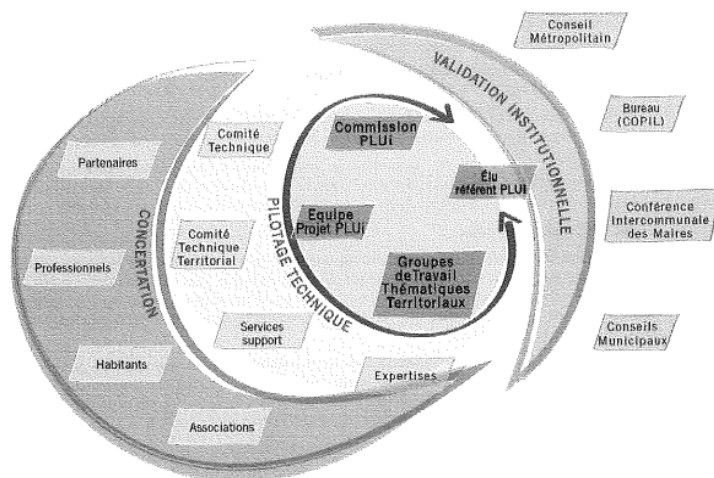


Figure 32 : Schéma des acteurs de l'élaboration du PLUI

Source : PLUI Clermont-Auvergne Métropole - Arrêt des modalités de collaboration entre les communes membres et la métropole

Nous pouvons noter que, pour la validation institutionnelle, le PLU doit être analysé par le conseil métropolitain, le bureau métropolitain qui fait office de comité de pilotage et la conférence intercommunale des maires. Cette dernière ne se réunit cependant que deux fois : une fois au début du projet pour parler du processus collaboratif intercommunal et une fois à la fin pour examiner le projet de PLUI arrêté. Les deux premières institutions suivent le projet plus précisément, en veillant au bon déroulement de toutes les phases de l'élaboration du PLUI. Permettant d'apporter des indications, le conseil métropolitain approuve le PLUI une fois arrêté. Il faut aussi noter que les 21 conseils municipaux des communes membres suivent les avancées du PLUI, notamment les orientations du PADD. Sur ce schéma, nous pouvons aussi voir les institutions de pilotage technique comme la commission extra-communautaire du PLUI qui définit les sujets d'études et est le lieu de restitution des avancées. Il y a aussi le comité technique territorial, les groupes de travail thématiques, l'équipe de pilotage du PLUI... Cette multiplicité des acteurs chargés de l'élaboration et du suivi du PLUI permet sûrement une bonne prise de recul sur les objectifs et l'avancement mais complexifie inévitablement le processus.

Pour relier ce PLUI au concept de soft spaces, il faut noter que la nécessité de construire un PLUI à l'échelle intercommunale est une première, aussi bien pour les communes, les services d'urbanisme de la métropole, les institutions et les habitants. Permettant de mener une réflexion sur le rôle du PLU, ici PLUI, il met en avant le besoin de se confronter à d'autres types de territoires. Tout d'abord, et comme l'a remarqué Mme Lapetite, le PLUI doit être compatible avec les documents de planification de l'échelle supérieure. Il doit donc être compatible avec le SCOT du Grand-Clermont et avec le SRADDET Auvergne-Rhône-Alpes. Cette compatibilité a permis aux services de la métropole de réfléchir sur le rôle de chaque échelle territoriale et ainsi de mieux comprendre les enjeux du PLUI. Il faut aussi noter que le PLUI doit prendre en compte les 21 PLU actuellement en cours d'usage dans les communes de la métropole. Cette prise en compte est nécessaire pour mener une planification cohérente en lien avec les contextes locaux et en lien avec les volontés planificatrices passées. Le PLUI a donc nécessité un travail d'étude par commune en lien avec les équipes communales. Cette phase a permis de bien prendre en compte les contextes locaux mais a permis de

montrer que les territoires sont liés. Le diagnostic établi montre bien que les frontières de la métropole ne sont pas fermées. En effet, l'analyse de l'étalement urbain et de l'agrandissement de l'aire urbaine montre que ceux-ci dépassent les limites des 21 communes de la métropole clermontoise. De plus, il est également identifié que l'attractivité économique, de services, de loisirs et institutionnelle de Clermont-Ferrand va au-delà des frontières de la métropole. En effet, les communes périphériques à la métropole, au sud notamment, comme Chanonat, la Roche-Blanche ou encore Mur-sur-Allier, bien qu'éloignées du cœur métropolitain, sont polarisées par les activités de Clermont-Ferrand. Il est alors apparu au cours de la réalisation de ce diagnostic que la mobilité métropolitaine, la solidarité, la protection de la biodiversité ou encore la santé doivent être pensées à d'autres échelles. Ceci montre bien que les limites administratives de ce PLUI ne répondent pas forcément aux frontières réelles des espaces fonctionnels. L'ambition de ce PLUI est de jouer un rôle d'entraînement à plusieurs échelles pour aller vers une cohérence des documents de planification territoriale et de développement urbain. Identifié dans ce PLUI, la réflexion sur les limites et frontières du territoire permet de prendre en compte les enjeux réels de l'aménagement des territoires. Cependant, cette identification ne signifie pas que ce PLUI sort réellement des limites administratives mais qu'il laisse la question en suspens. Néanmoins, nous pouvons dire que le commencement d'une réflexion peut permettre, à terme, de suivre une trajectoire menant vers les soft spaces. Le cadre actuel du PLUI ne permet pas encore cette trajectoire.

Pour finir, j'ai demandé à Mme Lapetite si elle connaissait le terme de soft planning. Sa réponse était négative. Cela est peu surprenant dans le sens où le terme de soft planning est encore jeune et n'a pas encore franchi les frontières de la sphère des chercheurs et des théories sur l'urbanisme. Je reviendrai sur ceci dans une prochaine partie.

Pour conclure sur le PLUI de Clermont Auvergne Métropole, il n'est pas aisé de dire si ce PLUI fait partie du soft planning. Comme souvent, le constat est nuancé. En effet, la prise en compte de tous les acteurs, qui permet une planification intégrée et la réflexion sur les territoires d'action, avance l'idée d'une stratégie de planification proche du soft planning. Cependant, il faut évidemment admettre que ce PLUI souffre des spécificités techniques du PLUI, où la prise en compte des incertitudes, la flexibilité et l'adaptabilité ne sont pas les concepts majeurs dans la réflexion et l'élaboration de ce PLUI. Finalement, on peut voir que la méthode de planification utilisée à la métropole de Clermont Auvergne est dans la continuité du PLU de Clermont-Ferrand mais est en rupture avec les modèles de planification du vingtième siècle. Il faut se demander si ce modèle de planification est réellement une volonté inhérente de la métropole ou si c'est le cadre juridique de l'élaboration d'un PLUI qui oblige les aménageurs à respecter certains critères qui permettent de relier le PLUI au soft planning. Nous analyserons ceci dans une prochaine partie.

2 - Analyse du PLUI de Saint-Etienne Métropole

Suite à l'analyse du PLU de Saint-Etienne, j'ai étudié le PLUI de Saint-Etienne Métropole. En effet, l'intercommunalité, qui a obtenu son statut le 1er janvier 2018, a décidé de lancer une procédure d'élaboration du PLUI (PLU intercommunal). Les compétences d'aménagement de l'espace, d'urbanisme, de traitement des déchets, de la gestion de l'eau, de l'assainissement, du développement économique, du tourisme et de la protection de l'environnement appartiennent désormais à Saint-Etienne Métropole. La métropole a lancé l'élaboration de son PLUI le 20 décembre 2018. Ce lancement est le résultat d'une véritable volonté de la métropole de se munir d'un meilleur

outil de planification, qui rassemble les 53 communes autour d'un projet commun. En effet, ce PLUI n'a pas été lancé suite au besoin de révision du PLU d'une des communes membres. Nous pouvons noter que ce PLUI est mené par un bureau d'études en urbanisme et planification territoriale tandis que plusieurs bureaux d'études spécialisés ont été consultés.

Pour préciser la chronologie de ce PLUI, revenons sur les principales étapes. Lancée en 2018, la phase de diagnostic et d'état initial de l'environnement est désormais terminée. Aujourd'hui, le PLUI en est à sa phase d'élaboration du PADD. Ensuite, il faudra encore traduire le PADD en règlement, en définissant des règles et des normes par typologie de zones, et en élaborant des OAP. Enfin, le PLUI doit être soumis à enquête publique. Ayant pour objectif d'être terminé fin 2023, ce PLUI devrait être approuvé début 2025. Suite à son approbation, il remplacera les PLU des communes de la métropole et deviendra le document référence en termes d'urbanisme et de planification urbaine.

Pour mener cette analyse, je m'appuierai sur les informations et les documents disponibles sur le site de la métropole de Saint-Etienne mais également sur un entretien que j'ai réalisé avec Mme Delphine Salen, qui est cheffe de projet PLUI à la métropole de Saint-Etienne. En poste depuis 2021, elle a pour missions l'élaboration et le suivi de ce PLUI. Lors d'un entretien de 1h, elle m'a permis de mieux comprendre le processus d'élaboration du PLUI de Saint-Etienne Métropole.

Tout d'abord, prenons en compte que ce PLUI n'a une durée de vie que de 10 à 15 ans. Cela signifie que ce PLUI sera actif jusqu'en 2035 ou 2040. Ce PLUI ne met pas en avant une vision à très long terme. En effet, les élus des communes de la métropole semblent voir la planification décennie par décennie, sans réellement prendre en compte les incertitudes à très long terme, à horizon 2070. Il faut cependant noter que ceci n'est pas forcément l'objectif d'un PLUI, mais que ce choix l'aurait rapproché du soft planning. Ce PLUI, dans sa partie diagnostic, identifie bien les enjeux des deux prochaines décennies. En effet, l'adaptation au changement climatique apparaît comme un des éléments importants de ce PLUI. Il faudra néanmoins attendre l'élaboration du PADD pour conclure sur ce point. De plus, la métropole a également bien identifié le ZAN comme un enjeu majeur de l'urbanisme des prochaines années. Le besoin de limitation de l'artificialisation est clairement au centre de ce PLUI. En effet, en accord avec la loi Climat et Résilience, l'artificialisation doit être réduite de 50% entre 2021 et 2030 par rapport à la décennie 2011-2020. Ce compte sera fait à l'échelle de tout le territoire métropolitain à la place de le compter communes par communes. Ceci est une volonté de la métropole pour améliorer la solidarité territoriale. Ce point peut cependant paraître inégalitaire entre les communes ayant eu un fort taux d'artificialisation et les autres. Enfin, la métropole a pris en compte que le SCoT n'est pas encore établi et donc que le PLUI doit être construit avec cette idée d'être en accord avec un futur SCoT. Ce PLUI devra cependant être en accord avec le PLH, le PDU et le PCAET.

Suite au diagnostic, le PLUI est construit autour de 5 grands objectifs : réaffirmer le positionnement territorial, aller vers une métropole équilibrée, dynamique et attractive, responsable et conservatrice du bien-être et enfin une métropole qui vise à améliorer le quotidien des habitants. Au travers de ces objectifs, nous pouvons comprendre que la métropole pense son développement autour de l'économie et du cadre de vie. Le PADD, le règlement et les OAP devraient donc, dans la suite, permettre d'améliorer ces points. La méthode de réflexion et d'élaboration des actions visant à ces objectifs nous permettra de dire si ces objectifs tendent vers le soft planning.

Pour parler de la concertation dans le processus d'élaboration de ce PLUI, nous pouvons dire qu'elle n'est pas un objectif de Saint-Etienne Métropole. En effet, les élus métropolitains n'ont pas fait le choix de réaliser ce PLUI par co-construction avec les habitants. Néanmoins, pour respecter les

lois qui régissent le PLUI et son élaboration, l'information et la participation sont tout de même présentes dans ce PLUI. L'information s'est faite au travers du site internet de la métropole, d'articles de presse et de documents disponibles dans les mairies des communes. La participation est réduite à son strict minimum, avec l'organisation de réunions publiques sur tout le territoire pour présenter les avancées du processus à la population et recueillir leurs avis mais sans les inclure dans le processus d'élaboration. Malgré l'absence de co-construction, la métropole a tout de même travaillé avec les différents acteurs économiques et les élus régionaux et va travailler avec les associations sportives et culturelles.

Nous pouvons également analyser les acteurs institutionnels en charge du PLUI. Pour les instances de pilotage, nous pouvons citer le comité métropolitain, qui a lancé le PLUI et qui votera son approbation, mais également le comité de pilotage, consulté aux grandes étapes. Enfin, le comité de suivi se réunira plus souvent pour traiter de la méthodologie, des différents documents du PLUI, des supports de présentation et de concertation. Il réunit des élus qui représentent une typologie de communes.

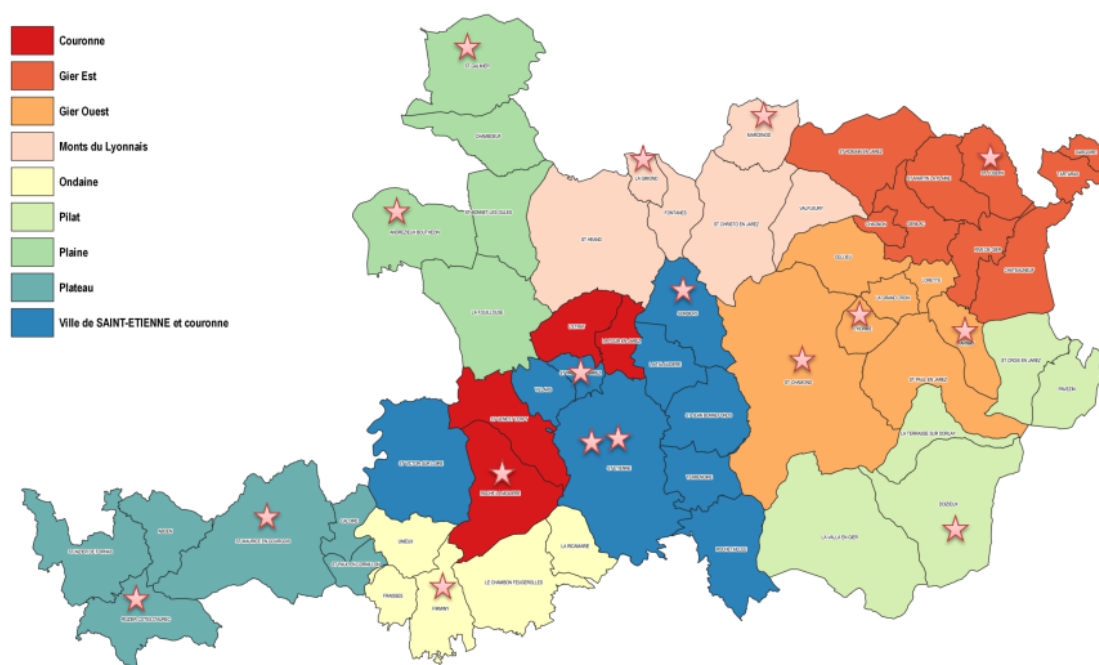


Figure 33 : Carte des typologies de communes et des élus représentants au comité de suivi
Source : PLUI Saint-Etienne Métropole

Sur cette carte, nous pouvons voir les typologies de communes décidées dans ce PLUI. Chaque étoile représente un élu du comité de suivi. Ces secteurs géographiques permettent à la métropole de travailler par typologie de communes, en identifiant les enjeux et les besoins de chaque type de commune. Enfin, il y a également des instances de travail, comme les groupes de travail avec les élus ou encore le comité technique, qui se réuniront plus souvent et feront des retours précis sur l'élaboration de ce PLUI.

Pour continuer l'étude de ce PLUI, je souhaiterais comprendre les liens que celui-ci entretient avec le concept de soft spaces. Il apparaît que, dans le diagnostic, le territoire est remis dans son contexte géographique et territorial. En effet, le territoire est repensé dans le territoire Sud Loire, dans sa relation avec Lyon et enfin dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Dans le PADD, la nécessité

de travailler avec les EPCI voisins est aussi apparue assez clairement aux constructeurs de ce PLUI. Ce besoin semble montrer que les soft spaces peuvent servir dans l'élaboration de ce PLUI. En effet, en réfléchissant au-delà des limites métropolitaines, ce PLUI touche du doigt le concept de soft spaces. De plus, les réunions de travail avec les élus par secteurs permettent de mieux comprendre les enjeux des territoires équivalents à l'échelle métropolitaine. La nécessité de travailler à d'autres échelles est donc apparue au cours de l'élaboration de ce document d'urbanisme.

Pour terminer mon entretien avec Mme Salen, je lui ai demandé si elle connaissait le terme de soft planning. Sa réponse a été négative. Ce point permet de montrer encore une fois que le soft planning n'a pas encore dépassé les limites de la recherche. Plus globalement, il semble que ce PLUI, bien que prenant en compte quelques incertitudes à moyen terme, s'écarte du soft planning par plusieurs points. Tout d'abord, il n'y a pas de vraie politique de concertation. De plus, la flexibilité et l'adaptabilité de ce PLUI dans le futur ne sont pas mises en avant clairement dans les documents. Par ces points, le soft planning est globalement peu présent dans l'élaboration de ce PLUI.

Pour conclure sur ce PLUI, il a été mis en avant au cours de mon entretien que Saint-Etienne Métropole est une intercommunalité jeune. Cela a pour conséquence qu'il est difficile de réunir toutes les communes, tous les élus, tous les habitants et tous les acteurs du territoire autour d'un projet commun. Pourtant, ce point paraît nécessaire à l'utilisation d'une démarche se rapprochant de soft planning. Nous pouvons imaginer que ce PLUI peut être une première opportunité de travail à l'échelle de la métropole et que la coopération intercommunale n'en sera que renforcée pour les projets de planification futurs. Permettant une réflexion plus large sur les limites du PLUI, cette analyse permet de mettre en lumière certaines de ses caractéristiques. Nous pouvons aussi noter que ce PLUI est clairement en évolution par rapport au PLU de Saint-Etienne. En identifiant de nouveaux objectifs et de nouveaux besoins, il paraît plus en phase avec les enjeux environnementaux et sociétaux de notre société et permet aux territoires de repenser leurs actions à plus grande échelle. Nous essayerons, dans une prochaine partie, de mieux comprendre le lien entre les PLUI, qu'ils soient d'une métropole ou d'une communauté de communes, et le soft planning.

3 - Réflexion sur le rapport entre le PLUI et le soft planning

Pour conclure sur l'analyse des documents de planification urbaine de Saint-Etienne Métropole et de Clermont Auvergne Métropole, je souhaite expliquer en général le lien entre les PLUI et le soft planning.

Tout d'abord, pour revenir sur les deux PLUI en cours d'élaboration que j'ai étudiés, nous pouvons parler des différences. Dans le processus méthodologique, nous pouvons voir que Clermont Auvergne Métropole utilise plus la concertation et la co-construction, ou en tout cas les met plus en avant, que Saint-Etienne Métropole. Pour parler des ressemblances, ils ont tous les deux été lancés à la même période et ont pour objectif d'être approuvés en même temps. Ils ont également pour objectif commun d'exister jusqu'en 2035 voire 2040. Construits en parallèle, ils font donc face aux mêmes enjeux actuels. Pour dresser un bilan commun à ces deux PLUI, nous pouvons noter que la prise en compte des incertitudes n'est pas réellement explicite dans ces deux PLUI. De plus, il apparaît que ces deux documents de planification urbaine ne sont pas en phase avec les notions d'adaptabilité et de flexibilité. Enfin, malgré le fait que le besoin de travailler à d'autres échelles s'est

fait ressentir par moment, l'utilisation du concept de soft spaces est relativement inexistante. Ces points tendent à prouver que ces deux PLUI ne font pas partie du cadre du soft planning. Nous pouvons alors nous demander si cette conclusion n'est que le résultat d'une étude comparative trop restreinte ou si elle est le portrait d'une vérité sur la planification territoriale actuelle.

Tout d'abord, il paraît évident qu'une étude sur de plus nombreux PLUI, notamment ceux déjà terminés, aurait pu amener à d'autres conclusions, en réduisant la part de hasard. Cependant, on peut penser que ces deux PLUI peuvent être représentatifs de tous les PLUI de métropoles régionales lancés en 2018.

Enfin, nous pouvons nous demander si le PLUI et son cadre légal peuvent permettre aux planificateurs de faire du soft planning. A la lecture du Titre V du Code de l'Urbanisme, portant sur le Plan Local de l'Urbanisme et sur le Plan Local de l'Urbanisme Intercommunal, il apparaît de nombreuses limites au soft planning dans les PLUI. En effet, le cadre juridique est très contraignant, au moins dans les objectifs et les attendus d'un PLUI. Dans ce texte de loi, il n'y a pas réellement de méthodes à respecter. Nous pourrions nous dire que cette "carence" pourrait entraîner une certaine liberté des intercommunalités dans leurs processus d'élaboration des PLUI et que cette liberté pourrait entraîner l'utilisation de soft planning. Nous pouvons également noter que dans ce texte de loi n'apparaissent ni le mot adaptabilité, ni le mot flexibilité ni le mot incertitude. Ces trois concepts sont pourtant au cœur du concept de soft planning. Quant à la concertation et participation de tous les acteurs du territoire, elle est inscrite dans la loi mais avec une grande marge de manœuvre qui laisse finalement aux intercommunalités la décision de réaliser ce PLUI en l'utilisant ou non.

Pour l'adaptabilité, nous pouvons également noter que la loi prévoit des procédures de révision et de modification du PLUI. Ces procédures sont utilisées plusieurs fois par PLUI dans les faits et permettent donc de le modifier suite aux changements de contexte par rapport aux prévisions ou suite à l'identification de nouveaux besoins. Nous pourrions penser que ces révisions et modifications permettent de dire que l'adaptabilité est comprise dans le code régissant l'élaboration des PLUI. Cependant, cette adaptabilité n'est pas vraiment intrinsèque au PLUI puisqu'elle n'est pas explicitement prévue pendant son élaboration. Il est donc difficile de relier cette adaptabilité à l'adaptabilité requise par le soft planning.

A propos de la notion de soft spaces, nous pouvons dire que les PLUI, par rapport aux PLU, permettent une évolution certaine. En effet, l'étude et le projet de territoire à l'échelle intercommunale semble être une voie d'accès au soft planning. L'échelle intercommunale permet, tout d'abord, de rapprocher des territoires mais aussi de réfléchir sur des territoires fonctionnels, où les enjeux, les besoins et les incertitudes sont communs. Ces espaces, pour être qualifiés de fonctionnels, doivent cependant être bien réfléchis. Le découpage intercommunal doit être réalisé de façon cohérente, sans volonté d'appartenance à une intercommunalité particulière. Sans cela, ce découpage ne permettra pas de mener une planification cohérente à l'échelle de tout le territoire. Enfin, bien que réalisées aussi finement que possible, les limites administratives du territoire intercommunal, encore trop précises, concrètes et fermées, ne permettent pas de parler vraiment de soft spaces.

En conclusion, les PLUI ne sont pas, ou pas encore, des outils en phase avec le soft planning. Cette conclusion amène une question. Est-il possible, dans le cadre urbanistique français, d'arriver à une pratique réelle du soft planning dans l'élaboration des documents de planification ? Dans une prochaine partie, nous essaierons de conclure sur le soft planning, ses intérêts, ses limites et ses besoins.

III - Le soft planning : limites, atouts, enjeux : vers de nouvelles pistes de réflexion

Pour finir cette étude sur l'évolution de la planification territoriale, nous allons conclure sur le soft planning. En effet, nous avons vu que le soft planning n'existe pas encore dans la pratique de la planification territoriale. Avant d'analyser plus profondément les concepts reliés autour du soft planning, je souhaite remettre la définition que j'ai proposée à la fin de mon état de l'art. Le soft planning est une démarche de planification axée sur la concertation citoyenne et la participation de tous les acteurs du territoire, la flexibilité, l'adaptabilité, la prise en compte des enjeux et des incertitudes à moyen et long terme et l'utilisation des soft spaces.

Pour revenir sur ces derniers, ils semblent avoir plusieurs limites. Aujourd'hui, dans la société complexe dans laquelle nous sommes, tous les territoires sont imbriqués et reliés entre eux. Les soft spaces sont des espaces aux limites floues mais cohérents d'un point de vue fonctionnalité, enjeux et besoins. Uniquement à partir de ces critères, il est possible de créer autant de soft spaces que l'on souhaite sur un territoire donné. Cette multiplication des territoires d'étude ne paraît pourtant vraiment créatrice d'opportunités de planification. De plus, globalement, on assiste, dans toutes les administrations qui élaborent des documents de planification, à des difficultés pour sortir du découpage territorial. Ces difficultés sont le résultat de deux phénomènes. Tout d'abord, il n'est pas dans le rôle des administrations de travailler et d'étudier les autres territoires à proximité en profondeur et ce travail n'est même, pour aller plus loin, pas permis par les institutions d'autorité. De plus, et c'est peut-être la difficulté la plus importante, il est difficile, intellectuellement, de sortir du découpage territorial. En effet, bien que récent pour les régions pour exemple ou même pour les intercommunalités, les frontières administratives sont vite ancrées dans la manière de travailler. En conséquence, les services de planification ne voient pas toujours la nécessité de travailler à d'autres échelles, puisque le cadre législatif l'a déjà prévu. Cette limite est parfois dépassée par les planificateurs mais alors la première difficulté intervient et empêche la volonté de travailler à d'autres échelles. Enfin, il faut aussi intégrer que les soft spaces sont une notion encore jeune, très théorique et peu connue de la société en général. Il n'est pas toujours facile de se représenter cette notion. A partir de là, puisque l'on a toujours connu des territoires aux frontières administratives précises et concrètes, le besoin de travailler à d'autres échelles ne se fait pas toujours ressentir et, dans le cas où il se fait ressentir, il n'est pas facile d'imaginer des soft spaces réels puisque ceux-ci n'existent pas vraiment. Les soft spaces font donc face à des limites juridiques et intellectuelles fortes qui ne permettent pas au concept de prendre sa place dans le processus d'élaboration des documents de planification territoriale. Enfin, pour pousser la réflexion un peu plus loin, les soft spaces sont-ils encore soft à partir du moment où l'on commence à les envisager comme des échelles de planification ? A cette question, il n'est pas aisé de répondre. En effet, nous pourrions penser que pour travailler sur un soft space, il faut bien l'identifier et le territorialiser. Toutefois, cette identification du territoire pourrait rapidement le faire basculer vers les hard spaces, en devenant seulement un nouveau territoire fonctionnel administratif. Nous pouvons donc voir que la frontière entre soft spaces et hard spaces est relativement faible et franchissable. Pour terminer sur ces soft spaces, ils nécessitent encore de la théorisation, et sûrement de la pratique, avant de devenir un concept majeur de la planification territoriale de demain. La vision que l'on en a aujourd'hui peut

cependant amener à travailler notre réflexion sur le découpage de nos entités administratives et sur les échelles de planification de nos territoires.

Pour revenir sur la concertation et la participation de tous les acteurs, il existe également des limites. Les habitants ont-ils envie de prendre part au processus d'élaboration des documents de planification territoriale ? Ont-ils les compétences et le recul nécessaires à leur engagement dans cette voie ? Sur ces questions, les avis divergent. En effet, même si cela semble être bénéfique, la concertation, voire la co-construction, prend du temps et rallonge la durée de l'élaboration du document.

De plus, la prise en compte des incertitudes est intrinsèquement pleine de difficultés. En effet, les incertitudes sont, par définition, incertaines. Il est donc difficile de les prévoir. Une méthode peut être de faire des prévisions à long terme, avec plusieurs scénarios qui partent chacun d'un postulat découlant d'un diagnostic du territoire. Même avec cela, nous ne pouvons jamais être sûr que toutes les incertitudes seront identifiées mais également que notre planification saura y répondre. La prise en compte des incertitudes est donc, bien qu'importante pour la mise en place d'une stratégie de planification cohérente, extrêmement difficile et reste plus une intention, un point de mire qu'un véritable objectif. Cependant, une solution qui peut amener à une bonne prise en compte des incertitudes est la flexibilité et l'adaptabilité.

La flexibilité est une notion qui, en planification, signifie un modèle qui laisse de la place dans les règles et dans les normes aux nouvelles solutions face aux incertitudes qui se concrétiseront dans le futur. Seulement, aujourd'hui, les documents de planification sont régis par des lois qui leur imposent l'instauration de nombreuses normes et règles. Dans le cadre des PLU et PLUI, celles-ci sont contenues dans le plan de zonages et dans le règlement. Ces règles sont objectivement précises et strictes et ne permettent pas aujourd'hui une flexibilité. Pourtant, elle aurait l'avantage de prendre en compte les imprévus dans les documents de planification. Cette flexibilité est aujourd'hui inconnue dans la planification territoriale et est donc difficile à envisager. Cependant, selon moi, la transition vers une planification plus flexible ne paraît pas insurmontable. En effet, un changement de la mise en forme, notamment dans le zonage ou dans le règlement, permettrait d'arriver à une certaine forme de flexibilité qui représenterait un pas vers le soft planning.

Quant à l'adaptabilité, la notion se rapproche de la flexibilité. Elle désignerait, en planification territoriale, une capacité à évoluer d'elle-même selon les événements, les changements de contexte et les évolutions de l'environnement. L'adaptabilité semble plus compliquée à mettre en place. En effet, aujourd'hui, l'adaptabilité est atteinte par la révision et la modification de nos documents de planification territoriale. Seulement, ces modifications sont réalisées à la suite de volontés ou de prises de conscience des décideurs. Cette forme d'adaptabilité n'est pas intrinsèque aux documents de planification territoriale et n'est donc pas vraiment en rapport avec le soft planning. Une réelle adaptabilité paraît plus compliquée aujourd'hui, car nous ne disposons pas d'exemples de documents de planification adaptables automatiquement. Pour l'adaptabilité, tout reste donc à inventer, à imaginer et à mettre en place.

Cette étude nous permet de montrer que le soft planning n'est pas encore utilisé ni apte à être utilisé. En effet, comme nous l'avons vu, le cadre théorique n'est pas encore terminé et souffre de nombreuses défaillances. Les soft spaces semblent être encore hypothétiques. La prise en compte des incertitudes et l'adaptabilité restent des points de mire pas réellement atteignables dans le cadre actuel et nécessitent des évolutions fortes de nos systèmes. La flexibilité, elle, semble plus facile à

mettre en place par un changement de mise en forme. La concertation et la co-construction résultent “seulement” de volontés politiques et peuvent se mettre en place plus rapidement.

Finalement, nous pouvons imaginer plusieurs voies de développement pour le soft planning. Tout d’abord, il semble évident que les recherches sur ce sujet doivent se multiplier, pour permettre au concept de reposer sur des fondations théoriques solides. Sans ces fondations, son développement à grande échelle sera, sûrement, difficile et compliqué. Il faudrait que ce concept fasse sa place, étape par étape, dans l’inconscient collectif. Le changement des modèles de planification prend du temps et nécessite une base théorique solide. Une autre voie de développement du soft planning est la modernisation des modèles de planification par eux-mêmes, en s’inscrivant dans les contextes locaux et en améliorant la flexibilité et l’adaptabilité.

Au vu de toutes les potentialités du soft planning, notamment de la prise en compte des enjeux et des incertitudes de tout le territoire, de l’adaptabilité et de la flexibilité, le soft planning peut être un véritable outil de planification territoriale qui permettra de mener à la résilience territoriale. En effet, en permettant aux territoires de mieux concevoir l’avenir et de laisser de la place aux évolutions futures, le soft planning peut être considéré comme un mécanisme d’enclenchement de la résilience. De plus, cette adaptabilité et cette flexibilité étant intrinsèques au soft planning, nous pouvons dire que celui-ci est un outil menant à la résilience territoriale dynamique. C’est comme cela que le soft planning doit être vu, imaginé et théorisé.

Pour conclure sur le soft planning, dans le cadre actuel, il doit plutôt être vu comme un “idéal” à viser que comme une stratégie précise, codifiée et normée à mettre en place. Cet objectif doit exister dans la tête des décideurs et sera, à long terme, peut-être effectif à toutes les échelles de la planification territoriale.

Conclusion

Pour terminer, je voudrais apporter une conclusion plus générale à ce PFE sur l'évolution de la planification territoriale face aux grands enjeux environnementaux et sociétaux et le soft planning. D'un état de l'art sur ce sujet à une étude comparative de la planification de deux métropoles régionales, cette étude m'a permis de mener une réflexion plus générale sur la planification territoriale. En effet, j'ai pu identifier les différentes phases par lesquelles elle est passée, en analysant les caractéristiques de ces phases. Ensuite, nous nous sommes intéressés aux grands enjeux de la planification territoriale actuelle. Nous avons également parcouru les articles scientifiques pour mieux comprendre le cadre théorique sur lequel il repose. Par la suite, l'étude comparative des stratégies de planification de Clermont Auvergne Métropole et de Saint-Etienne Métropole, qui repose sur le diagnostic de ces territoires, l'analyse des PLU en cours et des PLUI en cours d'élaboration a permis de poser un regard critique sur la planification territoriale. A la suite de cela, nous avons pu comprendre quelles étaient les limites de la planification et ainsi mieux cerner les enjeux du soft planning mais également les potentialités qu'il peut apporter aux documents de planification territoriale.

Réalisé durant ma 4ème et ma 5ème année, ce PFE m'a permis de mener une réflexion générale sur la planification territoriale, son histoire, ses enjeux et ses besoins. Très enrichissante d'un point de vue personnel, cette étude m'a permis de mieux comprendre un outil majeur de l'aménagement du territoire et du développement territorial : la planification territoriale. En me plongeant dans ce sujet, j'ai acquis de nouvelles connaissances. La planification territoriale, qui peut paraître assez floue au premier abord, s'est éclairée et m'a permis d'intégrer son rôle et ses atouts. Je pense que cette étude m'aidera, dans le futur, à avoir de solides bases et un recul certain sur la planification territoriale. Véritable force dans la société actuelle, ce recul s'avérera, je pense, nécessaire dans de nombreuses missions d'aménagement du territoire et de développement territorial. J'espère que ce PFE encouragera la continuité de la réflexion sur la planification territoriale et plus particulièrement sur le soft planning.

Bibliographie

- Agence Nationale de la Recherche. (2016). *Plan d'action 2016 - Les défis sociétaux en détail*.
- Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment and Planning - Planning and Design*. <https://www.researchgate.net/publication/23541454>
- Almendinger, P., & Houghton, G. (2008). The Soft Spaces of Local Economic Development. *Local Economy*. 10.1080/02690940801976216
- Balducci, A., Boelens, L., Hillier, J., Nyseth, T., & Wilkinson, C. (2011). Strategic Spatial Planning in Uncertainty. *The Town Planning Review*.
<https://www.researchgate.net/publication/305317008>
- Ceballos, G., Ehrlich, P., & Raven, P. (2022). *Vertebrates on the brink as indicators of biological annihilation and the sixth mass extinction*. PNAS.
<https://www.pnas.org/doi/pdf/10.1073/pnas.1922686117>
- Clermont Auvergne Métropole. (2022). *Plan Local de l'Habitat*.
- Clermont Auvergne Métropole. (2025). *Plan Local d'Urbanisme Intercommunal*.
<https://plu.clermontmetropole.eu/le-plu-de-la-metropole/>
- Commune de Clermont-Ferrand. (2016, 11 4). *Plan Local d'Urbanisme*.
<https://clermont-ferrand.fr/plan-local-d-urbanisme-plu>
- Commune de Saint-Etienne. (2008, 01 8). *Plan Local d'Urbanisme*.
<https://www.saint-etienne.fr/services-pratiques/r%C3%A8glement-urbanisme/plan-local-lurbanisme/plan-local-lurbanisme-fixe-grandes-orie>
- Coppin, O. (2001). *Les trois temps de l'aménagement du territoire en France* (Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation ed.). Université du Littoral - Côte d'Opale.
<https://riifr.univ-littoral.fr/wp-content/uploads/2007/04/doc44.pdf>
- Demazière, C., & Desjardins, X. (2016). La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? *RIURBA*.

<http://www.riurba.review/Revue/la-planification-territoriale-strategique-une-illusion-necessaire/>

Etat français. (2010). Code de l'Urbanisme

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434/>.

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022470434/>

Fontan, J.-M., Klein, J.-L., & Tremblay, D.-G. (2004). Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. *Géographie, économie et société*.

https://doi.org/10.3166/ges.6.115-128#xd_co_f=OTYwMTJmMGUtNTI3YS00Zjg5LTg1NzgtNmZhMGJiZmZjY2I5~

GIEC. (2022). *Changement climatique : Impacts, adaptation et vulnérabilités - 2022*.

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf

Goze, M. (2002). La stratégie territoriale de la loi SRU. *Economie Régionale et Urbaine*, 771-776.

https://doi.org/10.3917/reru.025.0761#xd_co_f=OTYwMTJmMGUtNTI3YS00Zjg5LTg1NzgtNmZhMGJiZmZjY2I5~

Haley, J. (2012). Soft spaces, fuzzy boundaries and spatial governance in post-devolution Wales.

International Journal of Urban and Regional Research.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2427.2012.01149.x>

INSEE. (n.d.). *Dossier complet - Commune de Clermont-Ferrand*.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-63113>

INSEE. (n.d.). *Dossier complet - France*. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=FRANCE-1>

INSEE. (2022). *Dossier complet - Commune de Saint-Etienne*.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-42218>

INSEE. (2022). *Dossier complet - Intercommunalité de Clermont Auvergne Métropole*.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-246300701>

INSEE. (2022). *Dossier complet - Intercommunalité de Saint-Etienne Métropole*.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-244200770>

Jebeili, C. (2011). La réforme de l'intercommunalité. *Pour*.

https://doi.org/10.3917/pour.209.0049#xd_co_f=OTYwMTJmMGUtNTI3YS00Zjg5LTg1NzgtNmZhMGJiZmZjY2I5~

Kadir, K. (2017). *Les défis de la durabilité de la planification territoriale*. Presses Universitaires de la Méditerranée. <https://doi.org/10.4000/books.pulm.3621>

Lepicier, D., & Doré, G. (2016). Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales? *Economie rurale*. <https://doi.org/10.4000/economierurale.4521>

Merlin, P. (2013). Historique de la planification urbaine en France. In *L'urbanisme* (pp. 58-64). Presses Universitaires de France.

Messaoudi, D. (2014). Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français. *Revue géographique de l'est*. <https://doi.org/10.4000/rge.5153>

ONU. (n.d.). *World Urbanization Prospects : The 2018 Revision*.

Pettersson, F., & Frisk, H. (2016). Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward. *Urban, Planning and Transport Research*.

Pinson, G. (2020). Néolibéralisme/Néolibéralisation. In *Dictionnaire des politiques territoriales* (Presses de Science Po ed., pp. 385-390). Romain Pasquier.

<https://doi.org/10.3917/scpo.pasqu.2020.01.0385>

Purkarthofer, E., & Granqvist, K. (2021). Soft Spaces as a Traveling Planning Idea: Uncovering the Origin and Development of an Academic Concept on the Rise. *Journal of Planning Literature*.

Renard, V. (2017). Cinquantenaire de la loi d'orientation foncière de 1967, une date historique ? *Tous urbains, Mai 68, l'architecture et la ville*.

https://doi.org/10.3917/tu.019.0020#xd_co_f=OTYwMTJmMGUtNTI3YS00Zjg5LTg1NzgtNmZhMGJiZmZjY2I5~

Saint-Etienne Métropole. (2019). *Plan Local de l'Habitat*.

<https://www.saint-etienne-metropole.fr/documents/numerique/habitat/3e-plan-local-de-lhabitat>

Saint-Etienne Métropole. (2025). *Plan Local d'Urbanisme Intercommunal*.

<https://plui.saint-etienne-metropole.fr/>

Walsh, C., Jacuniak-Suda, M., Knieling, J., & Othengrafen, F. (2012). *soft spaces in spatial planning and governance: theoretical reflections and definitional issues*.

https://doi.org/10.3917/tu.019.0020#xd_co_f=OTYwMTJmMGUtNTI3YS00Zjg5LTg1NzgtNmZhMGJiZmZjY2I5~

Directeur de recherche :
Abdelillah Hamdouch

Ugo Delmas
PFE - DAE5
UIT - ITI
2022-2023

L'évolution de la planification territoriale face aux grands enjeux environnementaux et sociétaux - le soft planning

En quoi le soft planning est-il une démarche mieux adaptée à chaque territoire, à son contexte et à son développement local, en proposant des réponses en accord avec les besoins de la population et des acteurs du territoire, tout en prenant en compte les grands enjeux actuels ?

La planification territoriale est aujourd'hui un outil majeur de l'aménagement du territoire. Au travers d'un état de l'art et d'une étude comparative de la métropole de Clermont-Ferrand et de la métropole de Saint-Etienne, ce PFE a pour but de mener une réflexion sur l'évolution de la planification, en revenant sur son passé et les différentes phases de son histoire, en identifiant ses enjeux et en mettant en lumière un nouveau modèle de planification : le soft planning.

L'étude vise à identifier les différents critères qui permettent de caractériser le soft planning. Grâce à l'étude comparative, les limites de ce modèle apparaissent assez rapidement. En effet, en tant que modèle encore très théorique et peu connu, le soft planning nécessite encore de nombreux travaux de recherche et d'application avant de devenir un concept solide. Ce PFE a aussi pour objectif de rechercher les différentes voies de développement possible. Ce développement paraît pertinent car le soft planning semble porteur d'une résilience territoriale dynamique. Enfin, et surtout, il a pour vocation d'amener à une réflexion globale sur la planification territoriale et sur le rôle qu'elle occupe dans notre société, en mettant en avant ses atouts et ses faiblesses.

Mots-clés : planification territoriale, soft planning, Clermont Auvergne Métropole, Saint-Etienne Métropole, incertitudes, enjeux, adaptabilité, flexibilité, résilience, participation