

Localisation des activités économiques et planification spatiale en Angleterre et en France : vers un développement territorial durable ?

Christophe Demazière^a

Cités, Territoires, Environnement et Sociétés, UMR CNRS – Université François-Rabelais de Tours,
35 allée de Lesseps, BP. 30553, 37205 Tours Cedex 3, France

Résumé. Dans cet article, on considère que la minimisation des impacts environnementaux de la croissance localisée d'activités économiques engage les systèmes d'action publique. Édiktés au niveau national (avec une influence croissante de l'Union européenne en matière environnementale), les systèmes de planification spatiale forment un canevas de règles du jeu pour les acteurs publics et privés se situant au niveau local. La traduction spatiale des principes de durabilité, brandie par les autorités nationales comme un objectif souhaitable, est-elle assurée par la planification locale ? Le degré de décentralisation joue-t-il ? Quel est le poids du contexte local ? Pour répondre à ces questions, cet article retrace de façon comparative les réformes de la planification en Angleterre et en France. Il analyse comment le « verdissement » de la planification se confronte aux systèmes institutionnels, qui évoluent dans un temps long. La France illustre un cas de forte décentralisation des décisions en matière de planification, où la recherche de cohérence et de durabilité est très variable selon les territoires considérés. En Angleterre, les orientations nationales sont plus fidèlement retranscrites dans les plans. On conclut que l'hétéronomie des collectivités locales est un élément important pour la déclinaison territoriale des principes du développement durable.

Abstract. This paper examines how the introduction of principles of sustainability into spatial planning has brought new goals, new processes and new spatial scales for planning practice. This paper traces these developments in a comparative way, in England and France, two countries that contrast in their degree of (de) centralization. Then it analyzes the effects of these reforms: how does the “greening” of the planning confront institutional systems, which evolve in a long time? This paper relies on the results of the study of planning practices in eight large conurbations (four in England and four in France), in relation to land consumption related to the development of economic sites. France illustrates a case of strong decentralization of decisions in planning, where the search for coherence and sustainability varies widely in the considered territories. In England, the national guidelines are faithfully transcribed in the plans. It is concluded that the heteronomy of local communities is an important element for territorial principles of sustainable development.

^ae-mail : christophe.demaziere@univ-tours.fr

Au cours des dernières décennies, dans la plupart des pays développés, l'intégration des principes du développement durable dans les stratégies d'aménagement et d'urbanisme a été mise à l'agenda. Par des impulsions *top-down*, les gouvernements déclinent des engagements internationaux ou supranationaux qui les lient, tels que la stratégie de Göteborg pour les États membres de l'Union européenne. L'urbanisme est, avec les transports, un des champs d'intervention les plus concernés par la recherche de durabilité territoriale [1]. Il est l'apanage des collectivités territoriales de premier niveau, dans les pays décentralisés comme la France, par exemple, ou centralisés comme l'Angleterre. L'État central impulse l'évolution des règles d'urbanisme à travers la fixation de normes ou des interventions de contrôle plus direct, exploitant l'avantage que la responsabilité des évolutions apparaîtra, pour l'habitant ou l'entreprise, largement du ressort des municipalités. De son côté, le pouvoir local peut être tenté d'habiller ses projets d'une rhétorique de durabilité, tout en ne modifiant que très progressivement ses modes de faire, ce qui au final ne change pas fondamentalement les comportements des groupes-cibles.

À plusieurs reprises, la recherche en urbanisme a pointé les tensions entre le national et le local, l'écart possible entre intentions de l'État et réalisations locales [2, 3]. Notre objectif sera d'enrichir ces approches en développant une analyse comparée entre la France et un pays à niveau de développement comparable mais à système institutionnel très différent, l'Angleterre. Parmi les débats sur l'incarnation du développement durable au sein des politiques locales, nous examinerons la façon dont sont prises les décisions de conversion du foncier vers un usage économique (bureaux, usines, entrepôts...). Cette question restreinte révèle les façons dont les participants au processus de planification présentent et discutent les notions de développement économique et d'environnement. Les décisions prises ont des effets en termes de développement des terrains périurbains à vocation économique, ce que nous nommons « étalement économique »^b.

Les systèmes de planification, édictés au niveau national avec une influence croissante de l'Union européenne en matière environnementale, forment un canevas de règles du jeu pour les acteurs publics et privés se situant au niveau local. Comment ceux-ci composent-ils avec l'objectif d'une plus grande viabilité écologique de la croissance économique locale ? Comment la traduction spatiale des principes de durabilité, brandie par les autorités nationales comme un objectif souhaitable, se fait-elle au sein des planifications locales ? Les différences d'un territoire à l'autre, d'un pays à l'autre, s'expliquent-elles par le degré d'hétéronomie des pratiques locales à la norme nationale ? Pour répondre à ces questions, la première section détaille comment les principes du développement durable ont été intégrés dans les systèmes de planification en Angleterre et en France. La seconde section traite de l'élargissement des échelles spatiales et des contraintes posées par les États et l'Union européenne à la réalisation des plans locaux dans les deux pays. En conclusion, on tente d'évaluer le degré de prise en compte du développement durable dans les décisions d'affectation de foncier au développement économique.

1. L'évolution des systèmes anglais et français de planification du fait de l'introduction du développement durable

Analyser les transformations des systèmes et des pratiques de planification revient ici à positionner un curseur entre deux hypothèses. La première, selon laquelle le contexte local joue dans les exercices de planification stratégique, a conduit l'équipe de recherche à analyser la planification et les décisions d'aménagement de zones d'activités économiques dans huit régions urbaines. Il s'agit de Birmingham, Bristol, Newcastle, Sheffield en Angleterre, de Marseille Aix-en-Provence, Nantes Saint-Nazaire,

^b Cet article résulte d'une recherche menée dans le cadre du programme « Localisation des activités économiques et développement durable des territoires » du Plan Urbanisme Construction Architecture [4]. En Angleterre et en France, l'équipe de recherche binationale a étudié comment, dans la planification spatiale et dans les projets d'aménagement, les pouvoirs publics locaux traitent la localisation des activités économiques, en ménageant ou non les caractéristiques environnementales du grand territoire des grandes agglomérations.

Rennes et Tours en France. Ces grandes villes, mais aussi leurs couronnes périurbaines, expriment une forte appétence pour le développement économique, synonyme d'emplois, et en France de ressources fiscales accrues pour les territoires concernés. Mais la production d'espaces aménagés pour des activités industrielles, commerciales ou de logistique peut se faire par la conversion de zones agricoles ou qui présentent une richesse en termes de biodiversité. On peut ainsi parler d'« étalement économique ». Il s'est agi de détailler les acteurs moteurs de la planification spatiale et les parties prenantes, les processus de négociation entre les différentes institutions locales. Les territoires étant hétérogènes sur le plan économique, environnemental, mais aussi dans la capacité des acteurs publics à coopérer, il semble que les intentions du législateur se traduisent localement de façon diverse.

Complémentaire, la deuxième hypothèse est que le contexte institutionnel national compte fortement dans les orientations de développement durable des plans stratégiques. Les compétences légales données aux institutions, ainsi que les normes, dessinent le cadre à l'intérieur duquel les acteurs locaux vont faire des choix. Depuis une vingtaine d'années, en Angleterre et en France, les gouvernements ont réformé en profondeur le système de planification, avec comme objectifs le renforcement de la cohérence des politiques publiques et la contribution des territoires à l'atteinte d'objectifs nationaux en matière de durabilité (de lutte contre le changement climatique, en particulier). Les réformes de la planification ont prôné une concertation locale beaucoup plus large des acteurs. Elles ont aussi incité à élargir l'échelle spatiale de réflexion, associant aux espaces densément peuplés et riches en fonctions économiques et sociales, les milieux agricoles et naturels alentours. Un système de planification a traditionnellement la responsabilité d'encadrer les changements d'usage des sols. L'étude de deux pays permet d'illustrer que l'évolution de la planification spatiale dépend de réformes institutionnelles portant création de nouvelles échelles de décision en matière d'action publique, ou visant à accroître ou à limiter l'autonomie locale.

1.1 Le développement durable, une priorité nationale croissante

Vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, les conférences et rapports internationaux ont conféré davantage de prégnance à l'environnement et au développement durable. Au cours des années suivantes, la France et l'Angleterre en ont intégré les principes dans le champ des politiques publiques. Dans ces pays comme dans bien d'autres, le système de planification a été considéré comme un mécanisme important. En France, le développement durable est devenu un objectif de politique publique à partir de 1995, d'abord dans le droit de l'environnement. La loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 puis la loi Solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 ont constitué des étapes marquantes dans l'évolution des politiques territoriales et territorialisées. En 2005, la Charte de l'environnement a été promulguée et adossée à la Constitution. Plus récemment, à la suite du Grenelle de l'environnement, les réformes législatives apportées ont eu de fortes répercussions sur la planification.

Au Royaume-Uni, la première stratégie de développement durable a été adoptée en 1990. Dans cette mouvance, les politiques publiques ont d'abord mis en avant les aspects environnementaux dans les processus décisionnels. Le gouvernement *New Labour* des années 2000 a donné au développement durable une définition plus holistique, liée à la qualité de la vie, l'environnement n'étant que l'un des objectifs du système instauré, au côté du « progrès social, qui reconnaît les besoins de chacun » et du « maintien de niveaux de croissance et d'emploi élevés et stables ».

Pour ce qui est des systèmes de planification nationaux, les conséquences sociales et environnementales indésirables de l'étalement urbain ont été reconnues dans les deux pays [5]. Cependant, le rôle du pouvoir local diffère, et ce depuis toujours. Une distinction est faite entre les modèles du « nord » et du « sud » de l'Europe à partir de plusieurs aspects : l'ampleur des fonctions attribuées au niveau local, le pouvoir discrétionnaire légal laissé aux auteurs des politiques locales, et l'accès des hommes politiques locaux aux sphères nationales de l'État [6]. En Angleterre, les autorités locales sont conçues comme assurant la fourniture de services locaux (dont la planification, souvent

Tableau 1. Instruments des politiques de planification en Angleterre et en France.

Niveau spatial	France 1999–2012	Angleterre (<i>New Labour</i>) 2004–2010	Angleterre (<i>Coalition</i>) depuis 2010
Régional	SRCE – Schéma régional de cohérence écologique PCT – Plan Climat territorial SRADDT – Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire	RSS – Stratégie spatiale régionale	Supprimé
Infrarégional	SCoT – Schéma de cohérence territoriale DTA, puis DTADD – Directives territoriales d'aménagement et de développement durable	Stratégie infrarégionale	Supprimé
Local	PLU – Plan local d'urbanisme	LDF – Schéma directeur d'aménagement local (<i>Core strategy</i>)	LDF – Schéma directeur d'aménagement local (<i>Core strategy</i>) <i>Neighbourhood Plans</i> (au niveau des quartiers)

Source : [8].

appelée « *planning service* »), sous le contrôle des autorités centrales. En France, la conviction que les territoires doivent être administrés et aménagés en fonction des intérêts locaux fonde l'action des collectivités territoriales. En matière de planification et de développement, la décentralisation des compétences menée depuis les années 1980 a perpétué cette tradition. L'autonomie locale n'est pas sans limites puisque, par exemple, l'urbanisme doit intégrer des obligations environnementales, et certains impératifs d'aménagement sont soumis à un contrôle préfectoral, notamment dans les zones littorales et montagneuses. Par ailleurs, le nombre élevé des communes françaises a poussé l'État français à stimuler la coopération intercommunale [7]. En Angleterre, le gouvernement central est habilité à créer des niveaux intermédiaires d'action publique, ou à en supprimer, ce qu'il a fait dans les cas des autorités métropolitaines dans les années 1980.

1.2 Les plans et directives de politique publique : analyse comparée

Dans les années 2000, la France comme l'Angleterre ont entrepris de réformer leur système de planification et de redynamiser la planification stratégique spatialisée. Les plans des années 1960 s'inscrivaient dans une période de forte croissance économique et avaient pour finalité de guider et de contrôler le développement. Quarante ans plus tard, les plans doivent désormais prendre en considération un éventail plus large d'objectifs et le « développement durable », par son caractère holiste, devient une référence. Par ailleurs, le recours aux techniques d'évaluation se généralise, dans le sillage des directives européennes sur l'environnement.

Le tableau 1 classe les outils de planification officiels et distingue la planification régionale, infrarégionale et locale, en fonction de la taille de la zone couverte par l'instrument. Cette distinction est forcément imprécise dans la pratique et au sein des régions ; par exemple, le niveau infrarégional tend à coïncider avec l'échelle de la région urbaine, mais des variations apparaissent au cas par cas. En France, à la suite des lois Grenelle, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est désormais l'instrument incontournable en matière de développement durable. Des documents de ce type ont été préparés, ou sont en cours de préparation, sur tout le territoire national. Côté anglais, il n'existe pas de plan qui équivaldrait au SCoT français. L'instrument comparable le plus proche est la stratégie infrarégionale élaborée dans le cadre de la Stratégie spatiale régionale (RSS), en vertu de la loi de 2004. Mais des orientations différentes ont été prises par les gouvernements *New Labour* ou de coalition

Tory-Liberal Democrat. Réforme radicale des outils de planification, la loi *Planning and Compulsory Purchase Act 2004 (PCPA 2004)* a supprimé le rôle des comtés et instauré le *Regional Planning Body* (conseil régional de planification ou RPB), lui attribuant la responsabilité de la planification stratégique. Désormais, les principaux plans sont les Stratégies spatiales régionales (*Regional Spatial Strategies* ou RSS), dont la réalisation est obligatoire. Chaque RSS détermine, entre autres, des chiffres des logements à créer, données qui s'imposent aux territoires. Cependant, la RSS n'est accompagnée d'aucun outil financier permettant de promouvoir des projets d'aménagement dans des lieux spécifiques. Des stratégies infrarégionales découlent des RSS. Les limites des espaces infrarégionaux sont délimitées par le RPB après négociation avec les collectivités et organismes locaux du territoire concerné (parcs nationaux, comtés, collectivités locales unitaires ou de district). Ces limites correspondent en général aux zones de déplacement domicile-travail identifiées à la suite du recensement. Parfois, elles englobent les autorités locales qui ont accepté d'être intégrées aux régions métropolitaines qui entourent les grandes villes comme Manchester, Liverpool, Sheffield ou Newcastle. Les élus siégeant au RPB sont élus indirectement, mais ils prennent les principales décisions en matière de planification stratégique régionale. Comme dans la construction intercommunale française, cette configuration pose un problème de légitimité.

Le second type de plan mis en place par la loi de 2004 est le *Local Development Framework* (Schéma directeur de développement local ou LDF), élaboré par les districts ou les autorités unitaires dans des périmètres correspondant à ceux d'administrations locales. L'une des composantes essentielles du LDF est la *Core strategy* (stratégie de base) qui doit tenir compte des RSS mais aussi des *Planning Policy Guidance* (directives relatives à la politique de planification ou PPG) définies par le gouvernement central. Contrairement au PLU, les documents anglais ont un caractère « indicatif ».

2. De nouvelles échelles spatiales et hiérarchies pour la planification ?

Différents chercheurs ont montré qu'une mission primordiale des acteurs de la planification est la communication avec les autres participants aux politiques publiques [9, 10]. L'adaptation aux nouvelles exigences du développement urbain ne tient pas seulement à la formalisation d'une législation nouvelle ; il implique aussi la mutation des discours dans toutes les arènes de dialogue importantes pour qu'une politique publique prenne effet [11]. Autrement dit, le concept de développement durable manié au niveau national doit être traduit en idées pertinentes pour les acteurs locaux. Faute de quoi, ceux-ci risquent de résister au changement, ou de canaliser l'évolution dans une direction qui leur est familière.

Nous illustrerons cette approche en deux temps. Tout d'abord, nous mettrons en évidence la convergence des débats sur les échelles de gestion spatiale à promouvoir, mais aussi les difficultés de son émergence. Puis, nous aborderons l'écart entre la hiérarchie des normes mise en place et les pratiques.

2.1 La région urbaine, une échelle qui ne s'incarne pas

Autour des grandes villes, les espaces périurbains, qui se développent en termes de population et d'emploi, correspondent aux territoires de plusieurs juridictions : établissements intercommunaux en France, districts en Angleterre. Étant donnée la nature interterritoriale des pressions en faveur du développement spatial, il y a eu, dans les deux pays, des débats sur l'échelle la plus appropriée pour la caractérisation des dynamiques spatiales [12], ou pour l'articulation des politiques locales [1]. À la fois outil de connaissance et de gouvernance, la planification a évolué du fait de ces débats. En France comme en Angleterre, la réforme de la législation relative à la planification s'est accompagnée de changements institutionnels visant à instaurer une gouvernance territoriale mieux adaptée à la maîtrise de l'urbanisme. Cependant, la restructuration des institutions est menée différemment : la construction intercommunale marque la France, tandis que l'Angleterre met l'accent sur le niveau régional.

Tableau 2. Repères statistiques et institutionnels sur les régions urbaines étudiées en France.

Région urbaine ¹	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint-Nazaire ^c	Rennes	Tours
Superficie (2010) (km ²)	3 190	4 173	3 781	3 199
Population (2009) (million)	1,714	1,070	0,663	0,476
Nombre de communes sur l'aire urbaine (2010)	90	143	189	144
Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (communautés) (2010)	10	20	20	14
Nombre de SCoT sur l'aire urbaine (dont approuvés fin 2012)	6 (1)	8 (4)	8 (6)	(3)

¹ La région urbaine correspond ici à l'aire urbaine délimitée par l'INSEE en 2010.
Source : INSEE, RGP 2009 et DGCL.

La France a connu une transformation profonde des structures institutionnelles, avec la « révolution silencieuse » de la coopération intercommunale [13]. Sur bien des aspects stratégiques tels que l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'habitat et la gestion urbaine, les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes, ont bénéficié du transfert de responsabilités auparavant dévolues aux communes. Cependant, la construction intercommunale répond à une démarche volontaire, coopérative, menée à l'initiative des communes. Il en résulte des mises en œuvre d'une extrême variété [2]. Les délimitations choisies pour les groupements intercommunaux sont loin de coïncider avec celles des aires urbaines. Au milieu des années 2000, une communauté d'agglomération représentait, en moyenne, 70 % de la population, mais seulement 30 % de la superficie de son aire urbaine. Sur les quatre aires urbaines que nous avons étudiées, on compte entre dix et vingt communautés (tableau 1). De plus, il faut signaler que l'encouragement à la mise en commun de la taxe professionnelle (remplacée depuis par la contribution économique territoriale) a stimulé la réalisation de zones d'activités économiques par les communautés de communes périurbaines, en extension de la tâche urbaine plutôt que dans une logique de renouvellement urbain [4].

En matière de planification spatiale, les progrès sont modestes. Le PLU intercommunal n'est obligatoire que pour les communautés urbaines. Sinon, l'échelle intercommunale relève du libre choix des communes, très peu portées à y recourir : moins d'une communauté d'agglomération sur trois, une communauté de communes sur huit^d. Le législateur a voulu assurer la montée de l'échelle intercommunale, à travers le SCoT, qui est toujours intercommunal. Cependant, même en agrégeant des communautés de communes périurbaines autour d'une communauté urbaine ou d'agglomération, un SCoT reste éloigné, en population comme en superficie, de l'aire urbaine. Sur nos terrains d'enquête, entre cinq et huit SCoT sont réalisés sur ce périmètre.

En Angleterre, le niveau régional du système de planification a pris de l'importance au cours des vingt dernières années, alors que, par tradition, il était le moins développé. Cependant, l'idée de créer des assemblées régionales élues pour représenter les régions administratives anglaises a été abandonnée après que la proposition ait été rejetée par les électeurs du nord-est de l'Angleterre. Vers le milieu des années 2000, l'intérêt du gouvernement à l'égard de la gouvernance infranationale s'est décalé des régions administratives vers les *city-regions*, les régions métropolitaines fonctionnelles, avec comme intérêt sous-jacent de promouvoir le développement économique [14] (ODPM, 2006). Cette nouvelle

^c Deux aires urbaines, unies par un SCoT sont ici traitées. La population est, respectivement, de 862 111 hab. pour l'AU de Nantes et de 208 267 hab. pour l'AU de Saint-Nazaire.

^d De plus, lorsque la compétence en matière de PLU est prise par un EPCI, on aboutit le plus souvent à une juxtaposition de PLU par commune, et non pas à un véritable PLU global pour l'ensemble du territoire intercommunal. Au 1^{er} janvier 2009, sur un total de 16 861 PLU ou POS, seuls 106 sont conçus pour l'ensemble d'un territoire intercommunal.

Tableau 3. Repères statistiques et institutionnels sur les régions urbaines anglaises étudiées.

Région urbaine ¹	Bristol	Birmingham	Sheffield	Newcastle
Superficie (en 2011) (km ²)	1 335	1 042	796	1 236
Population (en 2011) (million)	0,976	1,354	0,842	1,130
Nombre de <i>Local Planning Authorities</i>	2	6	2	4–6

¹ La région urbaine correspond ici à la *Travel To Work Area* (sur la base du recensement de 2001).

approche a comblé le vide politique laissé par l'abandon du projet de régionalisation. Le gouvernement Blair a promu les *Multi-Area Agreements* (MAA) reliant de grandes villes à leur arrière-pays. Il s'agit d'ententes volontaires conclues entre des groupements de collectivités locales et *Secretary of State for Communities and Local Government*. Le but premier des MAA était de développer les activités économiques par le biais de collaborations interterritoriales. L'objet de ces accords était de faciliter la collaboration en déléguant certaines responsabilités et ressources aux localités qui prennent des mesures pour résoudre des problèmes de gouvernance complexes en termes de gestion de l'espace. Cependant, à son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement de coalition supprime les MAA et les agences de développement régional. Il encourage la création de Partenariats économiques locaux (*Local Economic Partnership* ou LEP), à la tête desquels on trouve des chefs d'entreprises (au lieu d'instances administratives) et qui sont chargés de promouvoir le développement économique. Ces partenariats existent dans tout le pays, sans se limiter aux grandes villes. Sur les territoires où il existait préalablement des MAA ou des régions métropolitaines, les nouvelles structures reprennent exactement les anciennes délimitations. Au lieu du développement durable, c'est désormais le développement économique qui est affiché comme objectif premier.

2.2 Hiérarchies au sein des systèmes de planification

La répartition des responsabilités officielles ou légales entre les niveaux qui composent les systèmes en place varie considérablement selon les pays et leur histoire institutionnelle. Cette répartition affecte la nature des décisions prises dans la planification, du fait des diverses pressions et contraintes qu'elle exerce sur les décideurs locaux. Cependant, selon que l'on examine les réformes au niveau européen ou au niveau national, les contraintes n'ont pas la même intensité pour les collectivités locales qui réalisent un plan.

L'incorporation des contraintes environnementales dans la planification a clairement pour origine les exigences posées par les directives européennes en matière de techniques d'évaluation. Les Évaluations de l'impact sur l'environnement (EIE) sont appliquées obligatoirement aux grands projets d'aménagement depuis 1988 et, depuis 2004, aux stratégies et politiques publiques (directive ESIE, Évaluation stratégique des incidences sur l'environnement). L'évaluation des effets directs et indirects d'un projet (ou de politiques) porte sur les êtres humains, la faune et la flore, les sols, l'eau, les facteurs climatiques, l'air, le patrimoine culturel, les paysages, etc. De plus, l'évaluation doit être menée préalablement à la prise de décision et viser à renforcer la place des facteurs environnementaux dans toute décision. Cependant, en Angleterre, la réalité des effets de ce mécanisme est mise en doute. En premier lieu, l'exigence européenne a été intégrée dans un outil national appelé *Sustainability Appraisal* qui, lui-même, a étendu le champ de l'évaluation de l'environnement biophysique aux conditions sociales et économiques. De ce fait, dans toute évaluation de RSS et de LDF, les critères environnementaux peuvent être dilués par d'autres facteurs ou considérations. Ensuite, il n'est pas évident que les bilans de viabilité aient eu un quelconque effet sur des décisions [15]. Même lorsque des informations claires sont disponibles et transmises à ceux qui doivent statuer, les éléments fournis par les bilans sont susceptibles de ne pas être exploités, d'être ignorés ou de servir à justifier des décisions prises

en fonction d'autres motifs. En France, le degré d'amélioration de la protection de l'environnement attribuable aux évaluations environnementales est également sujet à caution. Tous les SCoT et une part des PLU comportent une étude d'incidence des effets du document sur l'environnement, qui constitue une partie du rapport de présentation et pour laquelle les préfets ont la qualité d'autorité environnementale. Cette innovation introduite par l'ordonnance du 3 juin 2004 a pu être analysée comme donnant au développement durable une de ses traductions juridiques les plus palpables [16]. Mais de nombreux plans qui auraient dû faire l'objet d'une évaluation environnementale stratégique n'ont en réalité pas été examinés [17]. Même en cas d'évaluation, celle-ci est souvent vécue comme une formalité administrative. Les études de cas menées en France indiquent que, dans les décisions locales portant sur un changement d'usage d'espaces agricoles ou naturels, les critères techniques et économiques priment généralement sur les critères environnementaux.

Entre les deux pays, la différence dans le degré de décentralisation est source d'une plus grande différenciation dans la capacité de la planification à aborder les questions de conversion de foncier pour des projets de zones d'activités. En Angleterre, que la planification stratégique soit menée par les *Regional Planning Bodies* (entre 2004 et 2010) ou par les *Local Planning Authorities*, le gouvernement central conserve plusieurs mécanismes capables d'entraver l'autonomie de ces niveaux de planification. Tout d'abord, lorsqu'une décision est prise au niveau local sur un projet d'aménagement d'un terrain, à la suite d'une demande de permis de construire, elle doit prendre en compte toutes les considérations pertinentes (*material considerations*). Celles-ci englobent les *Planning Policy Statements (PPS)*, principes directeurs de la politique de planification établis au niveau gouvernemental. Ainsi, en 1999, un PPS a fixé l'objectif que tous les plans respectent un objectif de localisation en renouvellement urbain de 60 % des logements construits les dix prochaines années. En 2005, l'objectif a été élargi à tout type de développement – résidentiel, mais aussi à destination d'activités économiques –, redirigeant ainsi une partie du développement économique sur les cœurs d'agglomération. Pour les planificateurs, l'application des principes directeurs, ou PPS, appropriés à la situation traitée passe par une série d'évaluations à réaliser, d'éléments d'appréciation à réunir et d'acteurs à consulter. Par ailleurs, une fois rédigés, les plans sont transmis pour vérification au gouvernement central, qui peut éventuellement les rejeter. De nos études de cas anglaises, il ressort que les orientations nationales sont retraduites dans les objectifs du *Local Development Framework*, quelles que soient la région urbaine et la collectivité envisagées. Cela ne veut pas dire que toute interprétation locale des directives gouvernementales est impossible en Angleterre, mais la marge est réduite.

La situation diffère en France : les collectivités disposent de beaucoup de latitude pour élaborer des plans, comme le SCoT ou le PLU, qui reposent sur des politiques publiques établies par les instances locales. Ainsi, au moment d'évaluer la localisation d'activités économiques, les décideurs locaux français jouissent de plus d'autonomie pour déterminer, dans leurs plans, ce que serait un équilibre raisonnable entre contraintes environnementales et priorités liées au développement de l'économie. Cette autonomie française vis-à-vis de la norme nationale peut être corrélée à la situation en matière de fiscalité locale, l'Angleterre fournissant ici un cas inverse. Selon Eurostat, le montant des impôts locaux (c'est-à-dire les recettes fiscales qui reviennent directement aux collectivités locales) représentait, en 2006, 1,9 % du PIB au Royaume-Uni, contre 4,9 % en France. Côté anglais, depuis les années 1980, la capacité des autorités locales à percevoir des taxes et à en augmenter le taux a été fortement réduite. En France, la capacité locale à augmenter les taux est réelle. La loi Chevènement a organisé la construction intercommunale autour de la Taxe Professionnelle Unique, taxe versée par les entreprises. Le fait que le développement économique soit érigé en compétence obligatoire de tout type de communauté s'est traduit par une « chasse » aux entreprises, commençant souvent par l'aménagement d'espaces dédiés. Certes, la réforme fiscale intervenue en 2010 remplace la taxe professionnelle par une contribution composée de deux impôts. L'un a un taux unique fixé au niveau national, l'autre peut être modulé par les communes ou leurs groupements, ce qui reste un facteur de concurrence fiscale.

Tableau 4. Profil de spatialisation du développement économique des EPCI centraux étudiés en France.

	CU Marseille Provence Métropole	CU Nantes Métropole	CA Rennes Métropole	CA Tour(s) Plus
Projets phares en centre-ville	Euroméditerranée (600 000 m ² bureaux)	Ile de Nantes (350 ha, 300 000 m ² bureaux) EuroNantes (600 000 m ² bureaux)	Quartier de la Courrouze (120 ha, 140 000 m ² bureaux)	Magasins généraux (35 000 m ²) Projet Mame
Zones d'activités existantes	67 ZA	124 ZA 3 630 ha	35 ZA 2 500 'hassidim	43 ZA 1 500 ha
Zones d'activités en projet	160 ha	250 ha	365 'hassidim	98 ha

Source : [4].

En Angleterre, le gouvernement anglais fixe le *business rate* et, par manque de moyens, l'acquisition foncière est très peu fréquente pour une collectivité locale. En France, celle-ci est largement pratiquée dans le cadre d'opérations d'aménagement. Dans nos études de cas anglaises, il y a offre foncière publique uniquement en situation de dépression économique prolongée (Newcastle, Sheffield). Dans les territoires en croissance (Bristol), les opérateurs privés agissent. De leur côté, les territoires français que nous avons enquêtés connaissent tous des hausses significatives de la population et du nombre d'emplois, mais à chaque fois les collectivités locales prennent en charge l'aménagement de l'espace. Il y a réalisation publique, en secteur central comme périurbain, de projets circonscrits à vocation économique avec le plus souvent changement d'usage de terres agricoles ou d'espaces naturels. Les plus importants EPCI (Marseille, Nantes) portent des projets économiques en renouvellement urbain, mais ils n'abandonnent pas pour autant la viabilisation d'espaces en extension urbaine (Tableau 4). À l'échelle des SCoT et de chaque région urbaine, l'excès d'offre foncière disponible ou contenue dans les plans est parfois très élevé au regard de la demande. En Angleterre, les projets sont menés par des promoteurs privés et la collectivité locale a pour mission essentielle leur instruction. Les projets présentés s'adressent à une demande cernée de la façon la plus précise possible, car les promoteurs prennent un risque économique. Même s'il y a une marge d'erreur, celle-ci semble moins élevée qu'en France, où de l'argent public est engagé. De plus, dans l'instruction de la demande, la collectivité locale anglaise est obligée de respecter la priorité nationale donnée au renouvellement urbain, retranscrite dans le plan local. Suivant cette même priorité, la collectivité mène obligatoirement une analyse des effets du développement projeté en matière de trame verte et bleue, de mixité des usages, de risque d'inondation, de desserte par les transports collectifs... Au total, l'urbanisme durable appliqué aux projets économiques chemine plus rapidement en Angleterre qu'en France.

3. Conclusion

Les réformes nationales de la planification spatiale sont-elles porteuses d'une régulation locale efficace des consommations foncières dues aux zones d'activités économiques ? Répondre à cette question n'est pas simple : face à la variété des territoires, tantôt le processus et les résultats de la planification restent en deçà de la norme posée par le niveau national, tantôt ils peuvent les dépasser.

Dans les deux pays considérés, il est manifeste que le système de planification a reçu une mission importante dans la mise en œuvre du « développement durable ». En revanche, l'interprétation qui en est faite diffère d'un pays à l'autre, de même que varie le rôle spécifique des systèmes de planification dans la réalisation de l'objectif de développement durable. En France, les plans ont un caractère plus impérieux (ils ont force juridique), mais la régulation de l'aménagement est relativement plus importante en Angleterre, où une forte influence nationale s'exerce sur les mécanismes de régulation locale et

les plans. La marge laissée à l'autonomie locale dans les processus décisionnels est plus réduite en Angleterre qu'en France, ce qui signifie que les interprétations nationales du développement durable ont plus de poids en Angleterre. Le compromis entre développement économique et considérations environnementales apparaît plus dans les décisions locales sur les propositions d'aménagement. Dans le système français, les compétences en matière d'aménagement influent sur la mise en œuvre du développement (au moyen des zones d'aménagement concerté, par exemple), et les acteurs politiques locaux sont plus libres dans leurs initiatives de développement. Globalement, bien que le développement durable imprègne désormais les documents de planification, il existe un écart significatif entre les intentions affichées en matière d'éco-urbanisme et les réalisations concrètes.

Références

- [1] S. Nahrath, F. Varone, J.-D. Gerber, *VertigO*, **9**, 1–14 (2009)
- [2] P. Boino, X. Desjardins, *Intercommunalité : politique et territoire* (La Documentation française, Paris, 2009)
- [3] J. Dubois, *Les politiques publiques territoriales* (Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2009)
- [4] C. Demazière, *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport final au PUCA (Université François-Rabelais, Tours, 2012)
- [5] P. Booth, *Town Planning Review*, **82**, 1328 (2011)
- [6] E. Page, M. Goldsmith, *Central and Local Government Relations* (Sage, Beverly Hills, 1987)
- [7] F. Baraize, E. Négrier, *L'invention politique de l'agglomération* (L'Harmattan, Paris, 2001)
- [8] S. Farthing, « Développement durable et changement : comparaison des systèmes de planification français et anglais », dans Demazière C. (sous la dir. de), *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport final au PUCA (Université François-Rabelais, Tours, 2012)
- [9] P. Healey, *Urban Complexity and Spatial Strategies* (Londres, Routledge, 2007)
- [10] A. Motte, *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe* (PUCA, Paris, 2006)
- [11] G. Vigar, P. Healey, A. Hull, S. Davoudi, *Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain* (Macmillan, Londres, 2000)
- [12] T. Le Jeannic, L'élaboration du zonage en aire urbaine, dans *Les découpages des territoires, Dixièmes entretiens Jacques Cartier Lyon les 8, 9, 10 décembre 1997* (INSEE, Paris, 1997)
- [13] C. Demazière, Interventions économiques et intercommunalité : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération, in P. Boino, X. Desjardins, *Intercommunalité : politique et territoire* (La Documentation française, Paris, 2009)
- [14] Office of the Deputy Prime Minister, *A Framework for City Regions* (Londres, ODPM 2006)
- [15] S. Owens, R. Cowell, *Land and Limits. Interpreting Sustainability in the planning process* (Routledge, Londres, 2006)
- [16] Y. Jégouzo, L'évaluation environnementale des plans et programmes, dans *Mélanges H. Jacquot* (Presses Universitaires d'Orléans, Orléans, 2006)
- [17] Commissariat Général du développement Durable, *Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale locale en 2010*, Paris (2011)