

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Les processus de décision dans les opérations d'aménagement

Rapport 1

Rapport 2

Rapport 3

ACT CONSULTANTS

FRANÇOISE ROUXEL
DOCTEUR EN URBANISME
URBANISTE CONSULTANT

OLIVIER RATOUIS
ENSEIGNANT-CHERCHEUR
EN URBANISME

juillet 2002

Introduction	p. 3
--------------	------

Brest. Le Schéma d'aménagement et de développement universitaires. Histoire du projet

1. L'exercice imposé du Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs de Bretagne	p. 6
1. <i>"Un projet sans précédent... Pour un besoin sans précédent"</i>	p. 7
2. <i>L'affirmation d'une identité bretonne de l'enseignement supérieur... Parfois mise à mal par les volontés de développement local</i>	p. 9
3. <i>L'UBO et Brest dans le Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs</i>	p. 10
2. Le choix d'un schéma d'urbanisme universitaire à Brest	p. 14
1. <i>Une volonté urbanistique forte</i>	p. 14
2. <i>Les sept enjeux universitaires brestois</i>	p. 19
3. Brest et ses grands chantiers	p. 23
1. <i>La Communauté urbaine de Brest, maître d'ouvrage de l'aménagement universitaire</i>	p. 23
2. <i>Le geste architectural prend le pas sur les enjeux urbanistiques</i>	p. 24
4. De U 2000 à U 3 M	p. 27

Dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel. Histoire du projet

1. Historique	p. 32
1. <i>Contexte et illustration de l'évolution du territoire dunkerquois : entre croissance économique, crise et jeux d'acteurs</i>	p. 32
2. <i>La préparation du Schéma d'environnement industriel</i>	p. 35
3. <i>Le Schéma d'environnement industriel et son intégration dans le Contrat d'agglomération</i>	p. 37
2. Caractéristiques du Schéma d'environnement industriel	p. 43
1. <i>Une charte qui sous-tend une certaine organisation des acteurs</i>	p. 45
2. <i>Quelles sont les conséquences de l'adoption d'un tel schéma ?</i>	p. 46
3. <i>De l'évaluation à la réactualisation</i>	p. 51
Références des documents sources	p. 51

INTRODUCTION

La décentralisation a mis en avant la perspective du développement local. Cela pose donc la question de la cogestion du territoire par les collectivités locales et l'Etat. Celle-ci est réactualisée aujourd'hui, du fait de la relance des politiques liées à l'aménagement du territoire.

L'Etat a également le souci de redéfinir les politiques publiques sur les territoires et de rendre plus efficaces les règles, les outils et les modes d'intervention dans le cadre de l'évolution du partage des compétences.

Afin de cerner ces questions, l'Etat s'interroge sur les conditions de réussite des projets qui constituent des enjeux pour le devenir d'une agglomération et superposent la coordination de plusieurs parties prenantes dans l'opération.

Il s'agit alors de centrer la réflexion sur le processus de son élaboration (de l'intention à la réalisation et aux effets induits), en tirant les leçons de ces expériences, tant du point de vue des réussites que des échecs. Ceci repose sur une connaissance approfondie du contexte de ces opérations.

Pour ce faire, deux projets ont été choisis : le Schéma d'aménagement et de développement universitaires à Brest, élaboré dans le cadre du Plan national " Université 2000 ", et le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque, d'initiative locale. L'examen de ces deux exemples de projet, intégré à des projets de développement plus vastes -dont il conviendra de vérifier la véracité-, doivent en particulier faire ressortir l'influence des processus de décision dans les réussites et les échecs de ces opérations.

La méthode utilisée emprunte une démarche pragmatique. Pour chaque opération, un premier travail a consisté à recueillir l'information au sein des organismes concernés, qu'il s'agisse de documents officiels d'étude, de communication, mais aussi de comptes-rendus de réunions et de débats. Le traitement de cette information a permis d'alimenter une série d'entretiens avec différents représentants des organismes concernés à l'époque.

Cette première phase de travail a permis de reconstituer l'histoire de chaque opération qui fait l'objet de ce premier rapport.

Les entretiens, réalisés sur la base d'une grille d'entretien commune aux deux opérations, ont été surtout utilisés pour la seconde phase du travail. Celle-ci a consisté à rapprocher les deux études de cas, afin de mettre en évidence les éléments qui structurent le

processus de décision, en repérant les éléments spécifiques aux contextes locaux, mais aussi les questions récurrentes soulevées au fur et à mesure de l'avancement de ces opérations.

Les comptes-rendus des entretiens sont annexés au second rapport.

La troisième phase de travail s'est attachée à tirer les enseignements de ces deux expériences sous deux angles privilégiés : la culture des acteurs et l'organisation des acteurs. Ces enseignements sont traités sous forme de quelques thèmes qui apparaissent centraux dans le processus de décision comme l'innovation et la norme, le partenariat et les positionnements de l'Etat... Ils nous paraissent constituer des pistes d'action pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette partie plus conceptuelle fait l'objet d'un troisième rapport.

Cette étude a été confiée par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement à ACT Consultants. Elle est conduite par Françoise Rouxel, Docteur en Urbanisme et Urbaniste praticien, en collaboration avec Olivier Ratouis, Enseignant-chercheur en Urbanisme. Edith Balbin est responsable du projet au sein de la Mission Prospective de la Direction générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction.

Brest.

Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Histoire du projet

Au début des années 90, l'Université de Bretagne occidentale connaît, comme la grande majorité des universités françaises, une forte croissance de ses effectifs étudiants et doit prévoir des extensions importantes pour les accueillir. Le programme national " Université 2000 " doit permettre d'organiser un aménagement du territoire universitaire en s'appuyant sur l'élaboration de schémas régionaux des enseignements supérieurs, eux-mêmes conçus à partir des projets locaux. A Brest, l'université et les collectivités locales se rapprochent pour utiliser au mieux cette croissance au bénéfice d'une meilleure assise de l'université mais aussi de la ville dans la Bretagne occidentale. Elle justifie l'élaboration d'un schéma d'urbanisme universitaire dont les premières réalisations signent le lancement d'une phase de grands chantiers...

I. L'EXERCICE IMPOSÉ DU SCHEMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DES ENSEIGNEMENTS SUPÉRIEURS DE BRETAGNE

Dans son entretien accordé à la revue Urbanisme en 2001 (1), Jack Lang, Ministre de l'Education nationale dresse le bilan du Plan " Université 2000 " qui a renouvelé profondément le paysage universitaire français. Il rapporte quelques chiffres -35 milliards de francs investis, Etat et collectivités locales confondus, plus de 2,3 millions de m² construits pour les locaux universitaires, 28 000 logements étudiants, 57 000 places de restauration universitaire en un peu moins d'une décennie de 1991 à 1999-, et il évoque les deux grands objectifs qui présidèrent à cette opération d'envergure nationale : un aménagement du territoire universitaire français et un nouvel urbanisme universitaire, qui se faisant, *" a scellé la réconciliation des universités avec les collectivités locales "*.

Il semble bien en effet qu'à la fin des années quatre-vingt, les universités n'étaient guère réactives face aux changements structurels en cours. Sans doute, peut-on voir dans cette évolution les effets non recherchés de la réforme des universités de 1968 qui leur confèrent une certaine autonomie administrative et financière. Peut-être aussi, la récente décentralisation de 1982 n'a-t-elle pas tout à fait permis aux compétences locales et régionales de se saisir pleinement des enjeux du développement de l'enseignement supérieur. L'Etat, de fait, reprend en main la question du devenir des universités sans cependant remettre en cause l'autonomie des établissements. Une circulaire du ministère de l'Education nationale du 24 mars 1989 relie l'Etat et les universités sous forme contractuelle. Elle a pour objectifs de donner un *" nouveau et réel contenu à l'autonomie des universités et de permettre à l'Etat d'exercer pleinement ses responsabilités d'impulsion et de mise en cohérence "*. Elle incite l'ensemble de la communauté universitaire à une réflexion sur les objectifs, les orientations et les moyens à mettre en œuvre dans un projet d'établissement. Ce contrat d'établissement est quadriennal.

L'Université de Bretagne occidentale à Brest, qui compte 12 000 étudiants, n'échappe pas à cette tendance au décalage avec l'évolution de la société. Elle est au demeurant fragile, car sa structuration en tant qu'université complète (2) n'a que 30 ans. De surcroît,

(1) *" Université en ville "*, Dossier, in Urbanisme, n° 317, mars-avril 2001

(2) Un Collège scientifique universitaire est ouvert à Brest en 1959 dans des baraquements datant de la reconstruction de la ville qui accueille 200 étudiants. Le collège littéraire (1960), l'école de médecine (1967), un institut universitaire de technologie (1968) viennent étoffer l'enseignement supérieur brestois. A partir de 1965, ces établissements sont progressivement érigés en facultés, puis fusionnent en 1970 au sein de l'Université de Bretagne occidentale.

Elle est pénalisée par sa situation géographique “ au bout du monde ” (Finistère), qui la rend attractive pour une majorité de jeunes du Nord-Finistère, mais au-delà, elle rivalise difficilement avec ses deux aînés, les universités de Rennes 1 et de Haute-Bretagne, fortes de 34 000 étudiants, et situées à Rennes. Mais l’Université de Bretagne occidentale est aussi marquée par son histoire. Sa naissance a été soutenue de manière très volontariste par le maire de l’époque, Georges Lombard, convaincu que la crise économique brestoise, due notamment à la vulnérabilité de la Marine et de l’Arsenal, peut trouver une solution dans le développement culturel de la ville de Brest. Sa jeunesse est aussi imprégnée par la nomination d’un de ses professeurs, Alice Saunier-Séité, première femme en France à être élue doyen de faculté avant d’être la première femme recteur, puis la première ministre des Universités. L’UBO à Brest est une “ valeur partagée ” et soutenue par les collectivités locales (Ville et Communauté urbaine de Brest). La Région Bretagne est suspectée de s’intéresser davantage aux universités rennaises qu’à la lointaine petite université brestoise (appelée à ses débuts université de Basse-Bretagne). En 1987-1988, elle s’est penchée sur les questions de l’enseignement dans le cadre du MIDAB (Mission interministérielle pour l’aménagement de la Bretagne). Enfin, la nouvelle municipalité de gauche, élue en 1989, et son maire, Pierre Maille, compte dans ses rangs socialistes plusieurs universitaires, également conseillers généraux et régionaux.

Il n’en demeure pas moins qu’en cette fin de décennie, l’Université de Bretagne occidentale ne se démarque pas des conclusions de la Mission Campus (3) qui fait état de manque général de stratégie globale et de moyens des universités françaises, ce qui pour autant ne les pousse pas à s’appuyer sur l’extérieur autrement que ponctuellement ou de manière éparpillée.

1- “ UN PROJET SANS PRÉCÉDENT... POUR UN BESOIN SANS PRÉCÉDENT ”

La fin des années quatre-vingt voit s’accélérer l’augmentation générale du nombre d’étudiants, en raison d’une part, de la courbe démographique, d’autre part de la progression des taux d’accès au baccalauréat, passage obligé pour accéder en France à l’enseignement supérieur. Elle s’accompagne logiquement d’une pénurie criante de locaux universitaires, qui justifiera le plan d’urgence arrêté pour la rentrée universitaire de 1990 : 500 MF sont affectés au plan national pour des constructions, dont la Bretagne recueille 400 MF qui se concrétisent par l’édification de bâtiments préfabriqués, aujourd’hui encore en usage sur le campus de l’UBO.

(3) La Mission Campus fut lancée par le ministère de l’Education nationale en 1988 et confiée à Michel Cantal-Dupart et Guy Henri, Architectes-urbanistes.

Parallèlement, le ministère de l'Education nationale conçoit un programme ambitieux à la lumière d'un constat alarmant : les systèmes de formation supérieure et de recherche sont inadaptés à l'évolution de la société, en décalage avec les attentes des milieux économiques et en retard sur l'inscription dans les réseaux européens ; le territoire français connaît de sérieux déséquilibres spatiaux en matière d'offre de formation supérieure, notamment dans le Nord et l'Ouest ; les campus à la française construits à partir des années soixante manquent souvent de qualités et sont mal vécus, organisés au fil du temps selon une logique d'urgence et de bricolage.

Le plan " Université 2000 " est lancé en 1989 par Lionel Jospin, Ministre de l'Education nationale, assisté de son Conseiller spécial, Claude Allègre. Il s'appuie sur trois niveaux -national, régional et local- en vue de mieux répartir, tout en la modernisant, la carte et l'offre de formation supérieure, de combler le retard en matière de capacités d'accueil et d'améliorer la qualité architecturale et urbaine. Il met en place des modalités successives de débat, de planification et de négociation qui s'emboîtent entre les échelons.

En particulier, il s'articule autour de la réalisation d'un Schéma national d'aménagement et de développement universitaires porté par le ministère de l'Education nationale, et notamment la Direction de la Programmation et du Développement universitaire, à la tête de laquelle est nommé Armand Frémont. Mais il s'inscrit aussi dans une démarche interministérielle associant, notamment, le ministère de l'Equipement, le ministère de la Recherche et la DATAR à la faveur d'une relance de l'aménagement du territoire qui met en selle l'échelon régional. Ce schéma national est prévu pour couvrir une période active (1990-1994) et une période plus prospective (1995-2000). Il intègre et valide des schémas régionaux universitaires, eux-mêmes préparés dans le cadre de groupes de travail initiés par les préfets de région et les recteurs d'académie. Ils doivent réunir l'ensemble des familles socio-professionnelles et associatives de chaque région qui s'intéressent à la vie universitaire. Au niveau local, les universités disposent de leur projet d'établissement et sont conviées à se rapprocher des collectivités locales.

La démarche est vivement menée, d'abord au niveau local, puis régional, enfin national. Les Assises brestoises de l'enseignement supérieur se tiennent le 1^{er} juin 1990. Les Assises régionales de l'enseignement supérieur en Bretagne ont lieu à Rennes le 19 juin 1990. Les Assises nationales " Université 2000 " se déroulent à Paris du 26 au 29 juin 1990 et sont clôturées par François Mitterrand, Président de la République,

qui qualifie le plan " Université 2000 " de " *Projet sans précédent... Pour un besoin sans précédent* ".

"... Ces Assises (nationales) comme les Assises régionales qui les ont précédées, ont été la réponse de la communauté universitaire, mais aussi de tous les responsables politiques ou socio-économiques qui ont compris que l'avenir du pays passe par le renouvellement de ses systèmes de formations supérieures, par la redéfinition de la place de l'Université dans le territoire, dans son aménagement comme dans son développement.

"... Elles ont permis de préciser les enjeux du Schéma national d'aménagement et de développement universitaires, d'en tirer des propositions quant aux structures et aux méthodes universitaires, de proposer les termes d'un partenariat nouveau notamment avec les collectivités territoriales et les entreprises, de redéfinir les lieux souhaitables de la vie universitaire, de fournir quelques précisions sur les moyens envisagés pour conduire une telle ambition".

Extrait du résumé de la synthèse des Assises nationales " Université 2000 " des 26-29 juin 1990, effectuée par Jean-Paul de Gaudemar (4), Rapporteur général, Vice-Président de l'Université d'Aix-Marseille, en présence du Président de la république, François Mitterrand.

2- L'affirmation d'une identité bretonne de l'enseignement supérieur... Parfois mise à mal par les volontés de développement local

Ces Assises aux différentes échelles de territoire auront été le moment privilégié du débat public. Concomitamment, commencent à se réunir les groupes de travail régionaux pour la préparation des schémas régionaux d'aménagement et de développement universitaire.

Une première réunion du groupe de travail régional pour la Bretagne se tient le 11 mai 1990 sous la présidence conjointe du préfet de la région Bretagne, Edouard Lacroix, et du recteur de l'Académie de Rennes, Herbert Maisl. Ils ont désigné comme rapporteur général, Yves Morvan, Professeur de Sciences économiques à l'Université de Rennes I chargé d'établir le Schéma régional sur la base des contributions des participants et des débats du groupe de travail. Une quarantaine de participants sont présents, parmi lesquels, pour Brest, Firmin Tuffin, Président de l'UBO, et Jean-Charles Maisonneuve, représentant le Maire de Brest.

7 réunions du groupe de travail se tiendront sur 9 mois jusqu'en mars 1991 (4), connaissant des tensions vives sur deux sujets : la place de l'UBO et de Brest au regard de Rennes ; la création d'une quatrième université en Bretagne sur une ou plusieurs villes moyennes.

La tension entre les intérêts brestois et rennais s'expriment rapidement. L'identification

(4) Cf. Procès-verbaux des 7 séances du Groupe de travail régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur ".

de Rennes ou de Nantes comme pôle d'excellence européen est mal perçu par les universitaires brestois qui prétendent aussi, du moins dans certains domaines, à la reconnaissance de leur niveau d'excellence. Un compromis est finalement trouvé, fondé sur l'idée d'université-réseau pour la Bretagne et l'implantation d'un nouvel Institut européen d'Etudes Marines (IEM). Mais surtout, les projections d'effectifs étudiants opérées par le Rectorat d'académie de Rennes ne sont guère en faveur de l'UBO, dont les représentants contestent en conséquence le modèle de calcul. Davantage, la Présidence de l'UBO se rapproche de l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Brest qui, sur la base d'hypothèses formulées par l'UBO, élabore un modèle statistique plus prospectif et plus fin (intégrant plus de 2000 équations). Il s'en suit une âpre bataille de chiffres, qui, au-delà des effectifs étudiants, engagent des m2 de construction et des parts de l'enveloppe financière nationale et régionale... In fine, un accord n'ayant pu être trouvé, le Schéma régional annoncera une progression des effectifs de l'UBO de 12 000 à 18 000 étudiants, tout en mentionnant que les études conduites par l'UBO avec l'AUCUBE conduisent à une prévision de 21 000 étudiants. Surtout, la recherche d'un compromis à ce sujet est éclipsée par l'annonce inopinée en septembre 1990 par le ministère de l'Education nationale de la création d'une quatrième université en Bretagne, à intégrer et préciser dans le Schéma régional. L'UBO se mobilise alors pour rejeter ce nouvel établissement qui lui paraît aller à l'encontre de son expansion nécessaire. Quatre projets sont cependant présentés aux membres du groupe de travail : un projet d'université en Bretagne Intérieure, en milieu rural ; un projet d'université bretonne multisite, un projet présenté par la Ville de Lorient ; un projet présenté par la Ville de Vannes. A l'issue des trois dernières réunions du groupe de travail consacrées à cette quatrième université, le Schéma régional daté du 15 mars 1991 (5) et transmis au ministère de l'Education nationale, retient la nécessité de ne pas créer cette université avant 1995, pour éviter de constituer un frein au développement des autres universités existantes, d'harmoniser les projets des villes de Lorient et de Vannes de façon à préfigurer ce qui deviendra l'Université de Bretagne Sud, et de n'y proposer que des premiers et seconds cycles, du moins à court terme.

3- L'UBO ET BREST DANS LE SCHÉMA RÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DES ENSEIGNEMENTS SUPÉRIEURS

Le Schéma régional pose comme point d'appui partagé les missions générales de l'enseignement supérieur : produire et transmettre des connaissances, former les jeunes

(5) " Université 2000. Les universités en Bretagne au XXIème siècle. Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs ", 15 mars 1991.

en tenant compte de leur diversité, pour favoriser leur insertion sociale, assurer un fort rayonnement culturel. Il prend acte des mutations de l'environnement que sont les évolutions démographiques, les changements technico-économiques et les défis de l'intelligence, les transformations des métiers et les défis des qualifications, les ouvertures des espaces et les défis des nouvelles formes d'aménagement du territoire. A cet égard, il évoque les risques de marginalisation des régions de l'Ouest face au renforcement des axes forts européens et du rôle de plus en plus stratégique que va jouer le système universitaire dans la valorisation des espaces européens, nationaux, régionaux.

Pour l'UBO, l'enjeu de développement est de renforcer au maximum les effectifs des premiers cycles universitaires de manière à atteindre une masse critique pour conforter les troisièmes cycles encore bien fragiles.

Elle poursuit par ailleurs l'objectif d'élargir l'éventail des recherches tout en confortant certaines "excellences". En matière agronomique, par exemple, elle se trouve particulièrement en concurrence avec les universitaires rennaises sur cette orientation spécialisée. Le consensus ne sera trouvé qu'autour du projet de création d'un "Pôle agronomique de l'Ouest", déjà initiée par la fédération des établissements concernés à Rennes, Nantes et Angers, qui invite à unir l'ensemble des établissements au sein des régions Bretagne et Pays de Loire. C'est donc davantage autour des sciences de la mer et de l'existence d'IFREMER près de Brest que l'UBO peut prétendre à un renforcement non concurrentiel.

L'implantation d'un pôle européen autour des universités de Rennes et Nantes lui échappe ; au niveau infrarégional, la consolidation des délocalisations se fait autour de la notion de "pays" peu favorable à Brest qui, de part sa situation maritime avancée, ne bénéficie que d'un arrière-pays sur 180°. Lui sont rattachés les établissements modestes de Quimper et une partie des premiers cycles universitaires à Lorient, tant que la 4^{ème} université n'existe pas. Elle prend donc le parti de maximiser la progression de ses effectifs de premiers cycles, notamment en Lettres et en Sciences, là où les inscriptions sont les plus nombreuses et les normes de calcul des besoins immobiliers sont les plus favorables.

Le Schéma régional intègre les projets des établissements en la matière en correspondance avec le système d'évaluation normalisé de l'Etat. Il fait état des propositions établies par les instances municipales et communautaires brestoises qui visent à renforcer l'insertion de l'Université de Bretagne occidentale au sein de la ville à partir des possibilités d'extension du campus principal et d'hypothèses d'essor des

effectifs universitaires. Considérant la base de 18 000 étudiants, les projets sont analysés de la manière suivante :

- *Nouveau site Clémenceau-Foch : besoin de 49 000 m² (y compris bibliothèque et restaurant universitaires). Construction d'un restaurant universitaire de 1 000 places. Construction d'équipements sportifs ;*
- *Nouveau site portuaire : besoin de 11 000 m² ;*
- *Au-delà de 1995, transfert de la Faculté de médecine avenue Foch près du nouvel hôpital mettant à disposition de l'UBO 14 000 m² supplémentaires ;*
- *Campus du Bouguen (existant) : affectation aux Sciences de 78 000 m² dégagés par le transfert des Lettres, du Droit et des Sciences économiques sur Clémenceau-Foch. Ouverture d'une maison de l'Étudiant. Réaménagement et extension de certains équipements sportifs ;*
- *Programmation complémentaire du CROUS à accompagner pour la réalisation de résidences universitaires. ”.*

Ce n'est que dans une note de bas de page du rapport régional qu'est signalée *“la divergence de 11 000 m² avec les estimations normatives du rectorat, du fait de la différence d'appréciation des effectifs brestois ”.* En outre, une remarque attire l'attention sur le suivi de l'évolution des effectifs à observer de près au fur et à mesure des rentrées universitaires pour *“ conforter les propositions des acteurs brestois ”.*

Le tableau récapitulatif des investissements par site donne ainsi pour la ville de Brest :

Ville de Brest	Opérations déjà programmées		Opérations nouvelles			
	Surfaces créées	Coûts totaux	Surfaces créées	Coûts de construction	Coûts équipement	Coûts totaux
Université de Brest	1510 m ²	19,20 MF	62 900 m ²	485,00 MF	63,00 MF	548,00 MF
Ecole d'ingénieurs	10 000 m ²	60,00 MF				
Œuvres universitaires				51,00 MF	7,50 MF	58,50 MF
Sports universitaires				22,60 MF	2,70 MF	25,30 MF
Maison de l'étudiant			1 000 m ²	7,00 MF	1,00 MF	8,00 MF
Total Brest	11 510 m ²	79,20 MF	63 900 m ²	565,60 MF	74,20 MF	639,80 MF

Source : “Les universités en Bretagne au XXI^{ème} siècle. Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs”, 15 mars 1991.

Environ 640 millions de francs sont ainsi identifiés pour l'enseignement supérieur à Brest sur un total de 2,36 milliards de francs pour l'ensemble des sites universitaires bretons, soit 36 %.

La conclusion du Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs présenté par Yves Morvan donne à penser que les membres du groupe de travail n'ont pas pu parvenir à une stratégie réellement commune, ainsi formulée dans ses dernières phrases : *“ Quand trop souvent la force des choses impose sa loi à la dynamique des systèmes de formation, seule la volonté concertée des acteurs intéressés semble pouvoir arriver à peser sur son évolution. Renforcer cette réelle concertation n'est certes pas une vaine espérance, car “ sans l'espérance, on ne trouve pas l'inespéré ” ”.*

Le Schéma régional de développement et d'aménagement des enseignements supérieurs, dans sa version définitive du 15 mars 1991, est soumis au Conseil de la Communauté urbaine de Brest le 5 juillet 1991. 60 conseillers sur les 93 sont présents. Trente conseillers ont donné procuration. Il est adopté par la majorité socialiste du Conseil. Cependant, le Groupe communiste vote contre, et le Groupe RPR-UDF ne prend pas part au vote.

II. LE CHOIX D'UN SCHÉMA D'URBANISME UNIVERSITAIRE À BREST

“L’existence d’une université dans une ville lui confère un certain rang”. Cette affirmation ouvre le dossier d’étude (6) réalisé par l’Agence d’urbanisme de la Communauté urbaine de Brest (AUCUBE) en mai 1991 à la demande conjointe de l’Université de Bretagne occidentale (UBO) et de la Communauté urbaine de Brest (CUB). Il reprend le constat d’Armand Frémont, Directeur de la Programmation et du développement universitaires (DPDU) au ministère de l’Education nationale, selon lequel “Le tableau des douze plus grandes villes d’universités correspond assez bien à celui des douze plus grandes villes françaises, et à quelque chose près à celui des anciennes métropoles d’équilibre”(7). “Il n’y a donc pas, en France, de grande ville sans université”, reprend en introduction le Schéma d’intention du développement universitaire à Brest “et le développement simultané des universités et des agglomérations urbaines vient renforcer, à la veille de l’ouverture européenne, le rapport traditionnel de concurrence entre les villes”

L’objectif de ce document est de convaincre de la nécessité d’associer la réflexion sur le déploiement universitaire à une démarche de consolidation de l’économie locale, et à une dynamique urbaine et de mettre en débat différentes solutions d’implantation des extensions universitaires au regard de ses meilleurs effets dans l’organisation et la vie urbaines.

I. UNE VOLONTÉ URBANISTIQUE FORTE

Cette réflexion a pu être engagée très tôt, à l’automne 1989, à la faveur des contacts qui se sont instaurés entre l’AUCUBE et L’UBO venue solliciter celle-ci sur les modèles de projection d’effectifs. Le directeur de l’Agence d’urbanisme, Marc Wiel, établit le rapprochement avec le projet d’agglomération sur deux de ses composantes :

- Un nouveau rapport de la ville à la mer qu’exprime une recomposition ambitieuse du front de mer dans un cadre intercommunal de valorisation de la rade,
- Une nouvelle articulation entre le centre de la ville et les quartiers grâce à des éléments structurants comme un réseau performant de transports collectifs.

La réflexion de l’AUCUBE s’inscrit donc dans le mouvement national des idées issu des

(6) AUCUBE, “Schéma d’intention du développement universitaire à Brest”, mai 1991.

(7) Armand Frémont, “Le creuset de la ville”, in Urbanismes, n° 244, février 1991.

conclusions de la Mission Campus qui tend à décrire les campus mis en périphérie - parmi lesquels le campus du Bouguen (232 ha) peut être classé- et à promouvoir l'université dans la ville, afin que toutes deux s'enrichissent de leurs apports mutuels et de leurs qualités respectives. Il rejoint ainsi le sentiment local largement partagé que l'université constitue un atout pour le développement de Brest. Reste cependant à convaincre l'UBO et les édiles brestois d'œuvrer ensemble pour établir un schéma de développement universitaire à Brest. Le soutien de la Direction de la Programmation et du Développement universitaires (ministère de l'Education nationale), qui subventionne l'AUCUBE dans les premières études, permet de rapprocher les deux commanditaires officiels, l'UBO et la CUB. Les résultats des simulations d'effectifs, qui dépassent les espérances, donnent l'impulsion complémentaire à la saisie d'un enjeu à court terme pour le développement tant universitaire qu'urbain.

Il convient de signaler que la collaboration entre l'UBO, la Ville et la Communauté urbaine de Brest demeure encore en ce début d'année 1990 très fragmentée, quoique multiple. Certes, les collectivités locales ont l'habitude de participer au financement d'équipements universitaires, de verser des aides à la formation et à la recherche, de subventionner diverses associations estudiantines. Mais ces relations, quoique croissantes, restent éminemment sectorisées ainsi qu'en témoigne, par exemple, l'absence d'état récapitulatif sur la participation financière des collectivités locales à l'enseignement supérieur et la destination de leurs engagements. Le recueil de cet élément d'appréciation va faire apparaître une participation de la Ville et de la CUB de 800 F par étudiant pour 1990. Il permet d'asseoir une première convention signée la même année entre les trois institutions sur les aspects de la vie sociale et culturelle universitaire. Par ailleurs, les collectivités locales avaient commencé à engager avec différents partenaires, dont l'UBO, un programme pluri-annuel de recherche du technopôle. Ces rapprochements et la révélation de l'importance prévisible des effectifs étudiants dans les dix prochaines années permettent ainsi à l'AUCUBE d'entreprendre la réflexion globale sur l'aménagement universitaire à l'échelle de la ville.

La question de la localisation : campus ou université dans la ville ?

En septembre 1990, l'AUCUBE produit une première étude sur *“Les perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale”* (8). Elle s'appuie sur cette croissance des effectifs pour aborder la question de l'expansion spatiale.

(8) AUCUBE, “ Perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale. Croissance des effectifs et extension spatiale ”, septembre 1990
Démontrant les besoins de 45 000 m² de locaux d'enseignement et de recherche, auxquels on pourrait ajouter 15 000 m² supplémentaires dans la perspective de l'an

2000, l'argumentaire se porte sur le rejet de densification du campus actuel, en raison en particulier des emprises supplémentaires de stationnement à prévoir, et ce même en cas de transfert partiel de certaines activités. Quatre sites d'extension sont proposés comme alternative :

- L'implantation d'un nouveau campus sur le technopôle,
- L'intégration au tissu urbain d'ensembles universitaires sur le site " Clémenceau-Foch " en centre-ville, sur la frange portuaire, sur un terrain à Kerfautras dans un quartier péri-central.

En octobre 1990, soit un mois plus tard, l'AUCUBE produit un second document, reprenant les mêmes bases (9). Celui-ci fait état des deux sites retenus "*après itération entre l'UBO, la Ville et la Communauté urbaine de Brest, pour répondre aux besoins de développement universitaire en 1994* ":

- Le site " Clémenceau-Foch " qui permettrait d'accueillir 45 000 m² et entre 7 000 et 11 000 étudiants,
- Le site portuaire qui permettrait d'accueillir le nouvel Institut européen des Sciences de la Mer à l'interface du centre-ville et du port de commerce sur 10 000 m² pour quelque 500 étudiants.

L'intégration au tissu urbain

"L'intérêt majeur d'un tel choix réside dans les interactions nombreuses entre la ville et l'université. Porteuse d'activité et d'animation, la présence en ville de l'université renforce le noyau vital que constitue le centre d'une agglomération.

Elle assure une fonction d'encadrement dans la mesure où elle tend à fixer la population universitaire dans les quartiers, préservant l'équilibre social de la cité qui se manifeste en particulier à travers le logement dont les ressources du marché peuvent être au mieux exploitées.

Elle exerce un pouvoir stimulant direct sur l'économie : sur les commerces et les services : restaurations, librairies, spectacles... dont la proximité est un paramètre favorisant leur fréquentation.

Elle a d'ailleurs un pouvoir réel d'entraînement sur la vie culturelle de la cité : la proximité du lieu de travail et de résidence influe sur la fréquentation par le public universitaire des équipements publics et sa participation, volontiers active, aux manifestations.

Elle a en outre l'influence d'appuyer la réhabilitation d'un quartier et de rehausser l'image de marque de la ville.

La contrepartie des interactions entre le centre-ville et l'université tient en particulier aux problèmes de circulation et de stationnement qu'elle multiplie, aux difficultés, voire aux impossibilités d'extension ultérieures.

Extrait encarté dans le dossier " Perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale. Croissance des effectifs et extension spatiale. Etude préalable. Choix final des sites ", AUCUBE, octobre 1990.

(9) AUCUBE, "*Perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale. Croissance des effectifs et extension spatiale. Etude préalable. Choix final des sites* ", octobre 1990.

Le principal site “ Clémenceau-Foch ” concerne 6,5 ha appartenant en majeure partie à la Ville de Brest et en mineure partie au ministère de l'Education nationale et au ministère de l'Equipeement. Il accueille en grande partie des installations sportives municipales. Mais surtout, les terrains les plus proches du centre-ville sont alors une réserve foncière constituée d'un parking provisoire, de constructions préfabriquées désaffectées par l'ex-Ecole de commerce, et un jardin abandonné par la Société d'horticulture qui en a la jouissance en 1989.

Le site portuaire est de taille plus modeste -17 906 m²-, et de topographie plus mouvementée en contrebas de la falaise. La libération du foncier y est aussi plus complexe, car les terrains appartiennent à de multiples propriétaires : la Communauté urbaine de Brest et à la Ville de Brest, mais aussi pour moitié le ministère de l'Economie et des Finances, et encore par petits bouts le ministère de l'Equipeement, la SCI Brest-Port, la CCI, la SEMAEB, et quelques particuliers. Y sont installés pour l'essentiel des entrepôts et des ateliers, mais aussi des dépendances plus actives et des locaux privés professionnels. Certes, la plupart des bâtiments sont vétustes et témoignent du déclin de cette partie la plus ancienne du port de commerce. Pour autant, une certaine animation subsiste grâce à l'installation récente de bureaux et de commerces.

Promouvoir l'urbanisme et l'architecture universitaires

Aucune conclusion ne figure dans ce rapport d'étude, qui est en fait un rapport d'étape s'inscrivant dans une production abondante de l'AUCUBE d'études et de projets durant les années 1990 et 1991 :

- Elle réalise une importante enquête de stationnement sur le campus universitaire en avril 1990, qui donne lieu à un rapport sur “ *Le stationnement universitaire sur le campus universitaire et à ses abords* ” en juillet 1990 ;
- Brest participe à l'exposition sur l'université illustrée notamment par le cas brestois, à l'occasion des Assises nationales de l'Enseignement supérieur en juin 1990 à La Sorbonne ;
- En collaboration avec l'Agence d'urbanisme de Rennes (AUDIAR), elle constitue le Dossier de l'enseignement supérieur et de la recherche du Grand-Ouest pour la Conférence des grandes villes de l'Ouest ;
- Elle initie et organise la participation de Brest au PAN-Universités (10) lancé en 1990 par le ministère de l'Education nationale et le Plan Construction et Architecture. Cette

(10) Marc Bédérda, Rainier Hoddé, Denis Lenglard, Laurence Schlumberger-Guedj, “ *L'université et la ville. Le PAN-Université : lecture d'un concours d'idées* ”, Mardaga, 1994.

initiative est notamment portée par Armand Frémont et Jean Frébault, Directeur de l'Architecture et de l'Urbanisme au ministère de l'Équipement dans l'objectif de sensibiliser les universitaires aux problèmes de l'aménagement et d'informer les concepteurs des questions liées à l'urbanisme universitaire. L'information publiée dans Le Moniteur sur la possibilité pour les candidats de s'intéresser au site brestois attire 70 propositions. Le projet de François Chochon de création de l'Institut européen des sciences de la mer sur le port de commerce de Brest est lauréat.

“ Le schéma “ Universités 2000 ” avait pour objectif de lancer un programme général de construction, accompagné d'actions spécifiques visant notamment à améliorer la qualité architecturale et urbaine. La session du PAN-Université s'est inscrite dans ce courant et y a apporté sa contribution.

Actuellement, la question de l'aménagement universitaire représente une préoccupation majeure pour tous. Il s'agit de mettre définitivement fin à une politique de l'urgence, qui consistait à aligner les constructions un peu au hasard, en fonction des besoins ou des crédits. Désormais, les projets doivent s'ancrer dans une problématique spatiale propre à l'université, mais également dans un schéma de développement urbain. Certes, ce processus se généralise aujourd'hui, mais ce n'est qu'une première étape, celle de la sensibilisation, et il faudra au moins dix ans pour établir l'évaluation qualitative d'une telle politique ”.

Extrait de la Préface de Armand Frémont à l'ouvrage “ L'université et la ville. Le PAN-Université : lecture d'un concours d'idées ” par Marc Bédérída, Rainier Hoddé, Denis Lenglard, Laurence Schlumberger-Guedj , Mardaga, 1994.

- L'AUCUBE répond encore à l'appel d'idées “ Université et Ville Recherche-Expérimentation ” conçu en 1990 par le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Équipement (Plan urbain). Cet appel d'idées est centré sur la constitution d'espaces publics de recherche et de débat sur le plan local, en partenariat avec les collectivités territoriales. La proposition, qui associe l'Institut de Géoarchitecture de l'UBO, s'intitule “ *Au pays sans métropole, l'ambition et les rôles de l'Université de Bretagne occidentale* ”. Elle est retenue.

- Elle répond à l'appel d'offres de recherche sur “ *L'université et la ville. Pratiques sociales* ” lancé par les ministères de l'Équipement, l'Éducation nationale et de la Recherche. La proposition, qui associe l'Institut de Géoarchitecture de l'UBO et l'Atelier Etudes et Recherches, s'intitule “ *Ame qui vive. Contribution à la connaissance du sentiment d'appartenir à une communauté universitaire et des moyens de l'exprimer* ”. Elle est retenue.

Les études se précisent, en lien à présent avec la Délégation au développement de l'agglomération brestoise de la CUB, dirigée par Michel Morvan, mais de telle sorte qu'une longueur d'avance demeure par rapport aux engagements à prendre, dans une sorte de course effrénée. Commence en effet à poindre la question des financements, des clés de répartition et de la maîtrise d'ouvrage.

2. LES SEPT ENJEUX UNIVERSITAIRES BRESTOIS

A ce stade, le Schéma d'intention du développement universitaire à Brest produit en mai 1991 (11) a d'abord pour vocation d'acter plus largement au sein des trois principales institutions locales concernées (Université de Bretagne occidentale, Ville et Communauté urbaine de Brest) la stratégie définie pour la localisation des sites d'extension universitaire sur la base d'enjeux clairement identifiés et à partager.

Ces enjeux sont au nombre de sept :

- Répondre à une demande de formation supérieure en croissance rapide,
- Accroître les niveaux des formations dispensées,
- Limiter les départs d'étudiants vers d'autres universités,
- Préparer le développement économique de demain,
- Développer les fonctions métropolitaines brestoises au profit de la Bretagne occidentale,
- Faire du développement universitaire un générateur de dynamique urbaine,
- Contribuer à moderniser l'image de Brest.

Le propos développé est le suivant : Brest, agglomération de 210 000 habitants, deuxième ville bretonne, concentre une série de fonctions tertiaires dont les villes voisines sont dépourvues (aéroport de grande dimension, centre hospitalier régional, grands équipements culturels...) et lui impose des devoirs vis-à-vis de la moitié de la Bretagne, notamment de proposer un grand choix de filières universitaires jusqu'aux 3^{ème} cycles. 8 000 étudiants supplémentaires dans les prochaines années sont un événement considérable dont la ville devrait largement bénéficier, pour peu que ce développement soit connecté aux autres domaines essentiels de la vie urbaine (logement, transports, consommation, culture, loisirs, sports....), et aux axes de développement économique technopolitain de la démarche brestoise. Une condition préalable au développement universitaire est d'optimiser la localisation des bâtiments d'enseignement et de recherche nécessaire à l'accueil des étudiants attendus.

Il s'agit donc de construire des bâtiments universitaires, non pas seulement comme des équipements, mais davantage comme un agent de développement local. La question est dès lors de *“ tirer au mieux parti des 45 000 m² de locaux d'enseignement et de recherche à construire d'ici 1994 (65 000 m² pour l'an 2000) permettant d'accueillir 8 000*

AUCUBE, “ Schéma d'intention du développement universitaire à Brest ” pour la Communauté urbaine de Brest et l'Université de Bretagne occidentale, mai 1991

étudiants supplémentaires (12 000 pour l'an 2000, (et) d'une croissance qui conduit l'Université de Bretagne occidentale à doubler ses surfaces et ses effectifs en 10 ans ? ”

Deux échelles sont privilégiées :

- L'échelle de l'agglomération, et le Schéma s'attache à démontrer les avantages du site "Clémenceau-Foch" dans la perspective de la construction d'un axe universitaire reliant l'ancien campus et l'UFR de médecine au centre-ville et se prolongeant vers le port de commerce. Cet axe serait ainsi soutenu par les nouveaux équipements universitaires s'ils étaient implantés à l'angle des avenues Clémenceau et Foch, et secondairement à la charnière du port de commerce et du centre-ville. Cet axe serait fonctionnel, car il correspond déjà un couloir lourd de déplacements et irriguerait d'autres grands équipements. Il serait symbolique en tant que représentation renouvelée de l'organisation de la vie urbaine, jusqu'alors concentrée sur un axe perpendiculaire Ouest-Est correspondant au linéaire des rues de Siam et Jean Jaurès. Une modification est cependant apportée par rapport aux documents précédents. L'emprise initiale du site "Clémenceau-Foch" est réduite par exclusion des terrains de sports bordant l'avenue Foch jusqu'à la place Albert 1^{er}. De ce fait, la liaison physique entre les deux sites est interrompue.

- L'échelle de l'opération, et le Schéma introduit non seulement le site portuaire déjà étudié, mais le technopôle en périphérie de Brest, sur la commune de Plouzané. Le texte le concernant est plus bref. Dans ce cadre, *"la démarche d'intégration et d'ouverture de l'université ne peut que revêtir un autre aspect compte tenu du contexte lui-même"* lit-on à ce sujet. *"Le rapport tissé entre le lieu d'implantation et son environnement relèverait en priorité de la cohérence avec les entreprises et les centres de recherche en interaction déjà installés ou à venir. Les implantations universitaires au technopôle seraient moins une occasion de remodeler l'urbanisme brestois que de promouvoir le technopôle qui se veut le lien entre les activités de recherche et de formation et les entreprises."*

Préférer l'installation de l'Institut européen d'études marines sur le technopôle

La présentation de l'impact des différents sites selon ces deux échelles n'est pas neutre. Certes, le Schéma avait été acté sur les deux sites centraux proposés par l'AUCUBE. Mais tous les élus, universitaires et techniciens ne partagent pas ces options. Ils ne sont pas en désaccord avec le principe d'un axe universitaire, mais considèrent comme une priorité le développement du technopôle avant le réaménagement urbain du port de commerce. En particulier, le vice-président de la CUB chargé des affaires économiques, Roger Le Prohon, et la Délégation à l'aménagement urbain, dont elle dépend, dirigée par

Michel Morvan, soutient l'installation de l'Institut européen d'études marines sur le technopôle. Les universitaires n'y sont pas opposés, compte tenu de l'éloignement

au campus des installations qu'elles soient sur le port ou au technopôle. Ceux-ci y voient même plutôt un avantage à l'implantation au technopôle compte tenu de la proximité d'IFREMER et de grandes écoles dans les filières clés du développement comme l'Ecole nationale des ingénieurs de Bretagne (ENIB) et l'Ecole nationale des supérieure des télécommunications de Bretagne (ENSTB). Enfin, la localisation au technopôle de laboratoires de recherche, comme l'Institut universitaire européen de la Mer (IUEM) l'Ecole supérieure de Microbiologie et de Sécurité alimentaire de Brest, permettrait de resserrer les liens de l'université avec le monde des entreprises, et ainsi de faire valoir physiquement et symboliquement la modernité de l'UBO.

Ce nouveau débat sur le choix entre la frange portuaire et le technopôle justifie de mener une étude comparée spécifique entre les deux sites, au terme de laquelle est décidée l'implantation de l'IEEM sur le technopôle Brest-Iroise. Il sera effectivement mis en place sur le site du technopôle en 1997, ainsi qu'un Centre de documentation d'études marines.

Préparer l'aménagement universitaire du site Clémenceau-Foch

L'AUCUBE se concentre sur le site Clémenceau-Foch le plus important, le plus stratégique aussi, puisqu'il a vocation à accueillir l'essentiel du développement universitaire à court terme, et qu'il est situé à l'ouest du centre-ville en interface avec le campus existant. Elle fait appel à la collaboration de l'architecte brestois, Bernard Halet, pour établir un plan-masse en prévision de l'élaboration du concours de maîtrise d'oeuvre. Elle tient à maintenir le cap d'une opération d'urbanisme, et non pas seulement une opération de construction.

A cette fin, elle produit en juin 1991 une étude préalable à l'aménagement du site Clémenceau-Foch intitulé "*Préparatifs à l'aménagement universitaire du site Clémenceau-Foch à Brest. Données, contraintes, options, questions.*" (12). Quelque temps auparavant, elle a encouragé l'UBO à retenir un programmiste pour mieux définir ses besoins fonctionnels. La mission de Menighetti-Programmation, financée pour moitié par le Rectorat d'Académie, pour moitié par la CUB, est aussi de mettre en cohérence les orientations urbanistiques et le programme pédagogique.

L'expression des besoins locaux, sur la base des estimations de 21 000 étudiants à la rentrée 1994-1995, fait apparaître à partir des normes GARACES (ratios de m² par étudiant) un chiffre de 45 000 m² à construire sur le site "Clémenceau-Foch" pour

(12) AUCUBE, "*Préparatifs de l'aménagement universitaire du site Clémenceau-Foch à Brest. Données, contraintes, options, questions*", juin 1991.

l'accueil d'environ 8 000 étudiants. Mais, surtout, le travail de l'AUCUBE consiste à crédibiliser l'intention urbanistique et choisit pour ce faire de la traduire en projet pré-opérationnel.

Les avantages de la localisation centrale sont rappelés, à savoir :

- Une nouvelle structuration du centre ville par la visibilité de l'université et la dynamique de sa population,
- Des solutions souples et diversifiées aux besoins d'accompagnement : transports, logement, restauration...
- Le fondement d'une stratégie de développement le long du second couloir de déplacements de l'agglomération perpendiculaire à l'axe historique, comme une nouvelle dimension de la fonction métropolitaine de la ville.

L'emprise étudiée correspond à l'hypothèse initiale de raccordement entre le campus du Bouguen existant et le centre-ville. S'étirant sur 600 m le long d'une avenue de transit, cette vaste emprise permet de soutenir un ambitieux projet urbain, grâce à la structuration du territoire qu'elle permet au-delà de ses limites et aux pratiques de déplacements des futurs utilisateurs des équipements qui y seront implantés. Ainsi, La desserte du site est envisagée par l'aménagement d'un transport collectif en site propre sur l'avenue Foch et de parcours à l'intérieur du site pour les piétons reliant le centre-ville aux quartiers du Bouguen, de Lambézellec et de Kerinou. Les équipements sportifs municipaux préexistants, s'ils devenaient aussi universitaires, permettraient de se faire rencontrer diverses populations... A maints égards, l'implantation de l'université à cet emplacement stratégique devrait donner un nouveau souffle à la ville, favoriser l'animation urbaine par la diffusion des étudiants, infléchir les pratiques de déplacements en faveur du transport collectif et de la marche, mettre en valeur cette fonction métropolitaine de la ville.

La démarche est ainsi illustrée par un parti d'aménagement dessiné, accompagné des conditions de libération des sols, de scénarios financiers et techniques, selon un phasage de l'opération. Ce travail est mené en parallèle des réflexions conduites par la Délégation à l'aménagement sur les financements et la maîtrise d'ouvrage. A l'issue de ces deux approches, n'est retenu dans le cahier des charges du concours de maîtrise d'œuvre que l'emprise limitée aux terrains en proue de l'avenue Clémenceau, essentiellement pour des raisons financières et d'efficacité à court terme. Le parti urbanistique s'en trouve forcément affaibli.

III. BREST ET SES GRANDS CHANTIERS

La procédure régionale de concertation pour la mise en œuvre du programme " Université 2000 " est conclue le 19 juillet 1991 par un accord entre le Préfet de région et le Président du Conseil régional, mandataire des autres collectivités territoriales.

Cet accord est formalisé dans le contrat de plan Etat-Région, signé en décembre 1991, auquel s'articulent des conventions par site, associant l'ensemble des cofinanceurs, et pour un même site, des conventions particulières à chaque opération.

Deux opérations majeures sont retenues à Brest pour une première tranche de travaux :

- Le transfert en centre-ville de l'UFR de Lettres et Sciences sociales et la création d'un restaurant universitaire ;
- La réalisation d'une phase de l'Institut européen d'études Marines et la création d'une école doctorale des sciences de la mer au technopôle.

1. LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE BREST, MAÎTRE D'OUVRAGE DE L'AMÉNAGEMENT UNIVERSITAIRE

Compte tenu des objectifs affichés par la Communauté urbaine de Brest :

- Implication forte du développement universitaire dans le développement de l'agglomération,
- Partenariat largement engagé avec la collectivité universitaire et les responsables locaux,
- Accueil des étudiants dans des conditions optimales dès la rentrée 1993, par la réalisation d'un ensemble universitaire sur le site Clémenceau-Foch ;

Compte tenu des délais visés et des contraintes urbaines du site, la Communauté urbaine de Brest demande à l'Etat, via le Préfet de Région, le transfert en sa faveur de la maîtrise d'ouvrage des constructions sur le site Clémenceau-Foch. Ce transfert de compétences, rendu possible par la loi du 4 juillet 1990, est accordé le 30 juillet 1992, moyennant une participation de l'Etat en trois tranches opérationnelles à hauteur du tiers du montant des opérations estimé à 110MF (131,4 MF in fine) sur le site de Clémenceau-Foch. Si l'Etat était resté maître d'ouvrage, sa participation financière aurait été de 50 %.

La convention particulière relative au site de Brest est signée entre le 7 août et le 24 septembre 1992 par le Préfet de la région Bretagne, Edouard Lacroix, le Président du

Conseil régional de Bretagne, Yvon Bourges, le Président du Conseil général du Finistère, Charles Miossec, le Président de la Communauté urbaine de Brest, Pierre Maille, le Recteur de l'Académie de Rennes, Herbert Maisl.

La liste des opérations à conduire est la suivante :

Enseignement	Recherche	Vie étudiante
Second campus : transfert des disciplines littéraires en centre-ville (110 MF)		
Institut européen d'études marines (28 MF)	Institut européen d'études marines (20MF)	
		Création en centre-ville de 700 places nouvelles de restauration universitaire (21,4 MF)
138 MF	20 MF	21,4 MF

Total de 179,4 MF.

Afin d'assurer la livraison de ce nouveau campus à la rentrée 1993, la Communauté urbaine de Brest assure avec les autres collectivités territoriales partenaires (Ville de Brest, Conseil général, Conseil régional) le pré-financement d'une partie importante de l'opération. Sur le plan technique, elle met en place le dispositif opérationnel en s'appuyant sur la SEMAEB (Société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Bretagne).

la Communauté urbaine de Brest prend également la maîtrise d'ouvrage pour la construction de l'Institut européen d'études marines, financé en partenariat avec le Rectorat d'académie, le Conseil régional de Bretagne et la Conseil général du Finistère. L'Etat garde la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation du Centre européen de Documentation de la mer (CEDM), rattaché à l'IEEM.

2. LE GESTE ARCHITECTURAL PREND LE PAS SUR LES ENJEUX URBANISTIQUES

Compte tenu des engagements financiers de la Communauté urbaine de Brest, et des délais arrêtés, l'emprise réservée aux futures installations est limitée aux terrains d'assiette disponibles, hors des ensembles sportifs qui assurent la continuité avec le campus du Bouguen.

La SEMAEB donne cependant aux concepteurs du concours d'ingénierie des orientations générales urbanistiques en reprenant l'intention initiale qui avait prévalu à la localisation en centre-ville : *“ Cette opération privilégie une université ouverte sur l'extérieur et susceptible d'attirer un public élargi. Lieu de connaissances, d'animation, de diffusion culturelle et d'échanges d'idées, la nouvelle structure porte la promesse d'une vitalité nouvelle pour la cité.*

“ Elle se propose d'accueillir au centre une population jeune et dynamique, plus de 5 000 personnes fréquenteront le nouveau complexe...

“ Signe d'une urbanité renaissante, cette opération exemplaire est aussi la réponse à la quête rigoureuse d'une modernité : celle que Brest, ville reconstruite, entend pleinement et en permanence affirmer.

“ L'impératif d'insertion a été posé avec rigueur, les partis architecturaux devant faire ici écho à un environnement urbain fort. Des liaisons claires sont établies entre la ville et l'université, traduisant une ambition d'ouverture.

“ Le projet préserve l'idée d'un fil conducteur : la ceinture verte du plan Mathon, artisan de la reconstruction de Brest, qui matérialise un parcours universitaire dans la ville, depuis le campus du Bouguen... ”

Le jury désigne le 18 février 1992 comme lauréat Maximiliano Fuksas qui devient ainsi le maître d'œuvre de l'opération. Il présente son projet avant tout comme un *“ point de rencontre ”*, car *“ Le projet signifie un certain retour à la ville et à son rôle de “ tensions positives ” et de “ forte énergie ”.*

“ Le projet constitue un front sur l'avenue Foch et crée sur la rue Clémenceau un “ sky-line ” urbain qui se fond avec l'environnement. L'entrée du complexe à l'angle de la rue Clémenceau et de la rue Duquesne met en valeur une perspective traversant le terrain du nord au sud, et qui a pour arrière-plan le vert du complexe sportif... ”. Cet axe peut donc s'articuler et organiser les espaces piétonniers, la “ strada ” et la “ piazza ”, entre le restaurant et la faculté ”.

Si l'université n'est pas un lieu fermé, elle peut aussi avoir un lieu convivial, à l'abri du trafic, reproduisant l'organisation urbaine. De l'avenue Foch, la transparence, assurée par une série d'ouvertures, “ font participer virtuellement l'école à la ville ”.

Le projet s'appuie à la fois sur la recomposition urbaine et sur la création d'un espace urbain à l'intérieur du bâti.

La bibliothèque celtique, en granit gris du Bretagne et en verre est le point fort du projet.

Le restaurant suit la pente du terrain et rompt avec la linéarité ses salles sur pilotis. ”

Présentation du projet lauréat de Maximiliano Fuksas dans la plaquette réalisée par la SEMAEB, *“ Brest. Les grands chantiers. Un nouveau campus au cœur de la ville ”, juillet 1992.*

Ce n'est vraiment qu'à partir de ce moment que les acteurs de l'opération commencent à communiquer sur le dossier et que la presse locale -essentiellement le Télégramme de Brest et Ouest-France- traitent régulièrement de l'avancement du projet.

L'enchaînement des phases opérationnelles est rapide :

- L'avant-projet sommaire est approuvé en mai 1992. L'estimation initiale du maître d'œuvre conduit à un dépassement du montant prévisionnel des travaux, imputé aux ratios administratifs sous-estimés par l'Etat. Ainsi, le Rectorat préconise pour le restaurant universitaire un coût de 36 000 F par place, alors qu'Université 2000 a acté 30 000 F, ce qui conduit à trouver des économies substantielles au moment de la passation des marchés aux entreprises.
- Le permis de construire est déposé en mai 1992 et le chantier est entrepris en septembre 1992.
- Le gros œuvre est achevé en mars-avril 1993, mais le chantier prend néanmoins quelques mois de retard par rapport aux prévisions puisque la construction est livrée le 17 décembre 1993, sans le restaurant.

L'inauguration de l'Université Victor Ségalen (du nom de l'écrivain brestois) ouvre ses portes le 7 février 1994. François Mitterrand, après l'annulation de sa visite prévue en mai 1994, se déplace à Brest et donne une conférence devant un parterre d'étudiants le 19 octobre 1994. Il leur dit apprécier l'implantation d'une faculté en centre-ville.

Parallèlement, au début de l'année 1994, est lancé le concours d'architecture et d'ingénierie pour la construction de l'Institut européen d'études marines et le Centre européen de documentation de la mer sur la ZAC multisite du technopôle Brest-Iroise. Les directives paysagères et architecturales pour l'insertion du projet font état des points suivants :

- . Adaptation du projet à la topographie (mouvementée) des lieux,
- . Respect des vues (sur la rade de Brest) à partir des bâtiments existants,
- . La recomposition de cet espace naturel doit faire partie des propositions.

Les intentions urbanistiques ou même d'image de développement économique ambitieux ne transparaissent plus à ce stade du projet. Les lauréats, Henri et Bruno Gaudin, n'évoquent pas davantage cet aspect du projet, portant leur argumentaire sur l'essence du lieu, "*comme naturellement fait de landes par dessus les falaises nous rapprochant du ciel*", en l'occurrence pourtant parsemé des constructions plus ou moins ordinaires de zone d'activités.

“ Un signal dans le site.

D'une part, l'extérieur, la mer un belvédère, un promontoire et des superstructures : un caractère très marin, comme une proue.

D'autre part, l'intérieur, un côté plus recueilli, très hospitalier, un espace de réflexion, de rencontre, de méditation : deux ailes qui ménagent un creux, comme on tend ses bras pour embrasser Car l'architecture existe tout de même dans l'hospitalité. Une bonne architecture, c'est celle qui est capable de trouver des lieux de qualité et de lumières différentes, des lieux qui sont un peu plus fermés, des lieux dont le plafond sera ouvert au ciel, -ça s'appelle une cour-, des lieux qui seront à l'abri d'un auvent, des lieux qui se superposent, qui sont plus ouverts parce que c'est un promontoire, un baladoir, ou encore des lieux complètement ouverts. Et puis, en Bretagne, il y a aussi une certaine carnation, il y a une peau, des appuis, des soubassements, des éléments qui ne nuisent en rien à la clarté.

Car ce qu'il faut en architecture, ce sont des qualités de lumière. Une lumière, elle doit être mate, elle doit être foncée, elle doit être rasante... Elle doit avoir mille qualités, la lumière ”.

Présentation du projet lauréat de Bruno et Henri Gaudin dans la plaquette éditée par la SEMAEB “ Brest. Les grands chantiers. Institut universitaire européen de la mer et Centre européen de documentation de la mer ”, Août 1994.

IV. DE U 2000 À U 3 M

A Brest, comme dans la plupart des régions, le retard d'équipement universitaire a été ainsi globalement comblé. Le mouvement général proposé d'inscription de l'université dans la ville compacte s'est concrétisé à la faveur de l'opération “ Clémenceau-Foch ” et à ce titre, figure parmi les exemples réussis.

Aux regards des intentions initiales, cependant, l'objectif recherché n'est que partiellement atteint en raison des arbitrages opérés à la suite d'un second débat sur la localisation en périphérie d'une partie du développement universitaire au détriment de l'implantation portuaire, puis au moment du passage à l'opérationnel, lorsque l'emprise sur l'avenue Foch fut réduite à celle de la construction.

C'est d'ailleurs le constat que dresse Jack Lang d'une manière générale sur le bilan d' U 2000 ” (13). *“ On peut regretter que la réflexion engagée sur l'aménagement urbain des sites universitaires n'ait pas été complètement suivie de réalisations concrètes. On a beaucoup “ construit ” dans U 2000, on a moins “ aménagé ”. Les investissements ont porté majoritairement sur la construction de bâtiments, au détriment de l'aménagement des espaces publics, des espaces verts, du mobilier urbain, des circulations et des transports, du 1 % culturel, ou encore des commerces et des services nécessaires à la vie étudiante. L'aménagement des campus reste encore largement à achever .*

(13) “ Université en ville ”, Dossier, in Urbanisme, n° 317, mars-avril 2001.

“La production architecturale d’U 2000 a été de bonne qualité dans l’ensemble, avec une grande diversité d’écritures, et a redonné aux bâtiments publics de l’université leur dimension de symbole social... a replacé la production architecturale universitaire dans une problématique de composition et de dialogue urbain ”.

Cette analyse vaut pour Brest. Compte tenu cependant des difficultés économiques de la ville, la localisation centrale de l’université a effectivement renforcé l’animation urbaine. Moteur de la politique de déplacements, l’AUCUBE s’était attachée à limiter le nombre de places de stationnement sur le campus pour à la fois favoriser les transports en commun et justifier la création d’un grand parking public à proximité. Elle a ainsi relancé l’étude d’un plan de déplacements urbains conjuguant transports collectifs et automobile dont un des pivots est à la fois la création d’une ligne de transports en commun en site propre sur le second axe lourd de déplacements qui longe les deux campus et la création d’un parking sous la place de la Liberté à la croisée des deux grands axes de circulation. Sa réalisation a été l’occasion d’un remodelage complet de la Place de la Liberté œuvré par Bernard Huet. Le réaménagement de cet espace public emblématique de la période de la reconstruction de la ville, a été le troisième grand chantier de Brest, témoignant d’une impulsion forte vers l’avenir.

Pour autant, les Brestois sont restés soucieux du développement économique, en raison de son extrême sensibilité à l’évolution des activités à finalité militaire, des mutations de l’agriculture et de l’arrêt de la croissance démographique. Le nombre d’étudiants a crû, mais moins que les prévisions, en raison notamment de l’attractivité de l’Université de Bretagne Sud, créée en 1995.

Les questions ont dès lors été et sont encore aujourd’hui essentiellement formulées au regard de ces préoccupations économiques. Comment diversifier le tissu industriel brestois, aujourd’hui de masse insuffisante ? Comment accroître les performances du tissu économique ? Quelles fonctions internationales créer et renforcer pour mieux insérer Brest dans les marchés européens et mondiaux ? (14)

Les réponses à ces questions sont trouvées dans le développement de la recherche, le transfert entre recherche et industrie, la formation, les moyens de communication... Elles rejoignent ainsi les priorités de U 3 M, le nouveau plan national pour l’Université du Troisième Millénaire qui alimente le schéma de services collectifs *“Enseignement supérieur et recherche ”*. La contribution de la région Bretagne à U 3M est significative

(14) *“Les priorités de Brest pour le XIème plan ”*, Communauté urbaine de Brest, septembre 1993.

dans son intitulé "*Des ambitions pour l'enseignement supérieur et la recherche en Bretagne*" et ses orientations principales, qui portent essentiellement sur le soutien à la recherche et sa valorisation, l'accroissement de l'ouverture vers le monde des entreprises et à l'international, la coopération et l'organisation en réseau. La volonté de rapprocher les acteurs de l'Université et du territoire est devenue pour beaucoup depuis U 2000 un lieu commun, voire un fait acquis. L'importance du développement local ne semble plus, en revanche, passer par la problématique de l'urbanisme universitaire.

Dunkerque.

Le Schéma d'environnement industriel

Histoire du projet

Le Schéma d'environnement industriel (SEI) s'inscrit dans une histoire. Son statut est singulier puisqu'il ne s'agit pas d'une opération d'aménagement, mais d'une sorte de méta-production urbaine : un document, un contrat, une *charte*.

Le choisir comme objet d'étude rend compte d'une évolution : celle qui conduit à considérer les documents d'aménagement non plus comme des éléments secondaires (des sortes d' " emballages " de la production urbaine) mais bien comme des objets eux-mêmes.

C'est là le premier signe d'intérêt du SEI : être pris comme exemple d'une opération d'aménagement récent.

Le SEI a donc une double histoire : la première se rapporte à la ville et à ses aménagements, à son développement économique, à ses transformations ; la seconde renvoie à l'histoire de l'urbanisme et à ses évolutions tant méthodologiques que de définition de ses objets. C'est la première qui doit tout d'abord retenir l'attention. Elle viendra ensuite croiser la seconde.

La position du Schéma d'environnement industriel de Dunkerque dans l'histoire urbaine locale est significative. Il a en effet une double caractéristique qui relève traditionnellement, et logiquement, de deux registres opposés : être tourné vers le passé et vers l'avenir. Autrement dit, il traduit une démarche réactive et projectuelle. Le SEI s'inscrit dans l'histoire industrielle et portuaire de l'agglomération de Dunkerque. Il représente et symbolise un positionnement local nouveau par rapport à cette détermination identitaire locale forte - construite non sans difficultés et conflits en plusieurs décennies.

Dans cette mesure, le SEI exemplifie bien les politiques d'environnement telles qu'on peut les définir à un niveau plus général : transformer le développement économique de sorte que, à partir de ses anciennes formes, il puisse en trouver de nouvelles qui sauvegardent l'avenir (15).

(15) Le cas de la Silicon Valley est particulièrement symptomatique d'un développement économique nouveau qui ne s'est pas "reformulé". Cette région, symbole de la "nouvelle économie", est désormais l'une des plus polluées au monde.

I. HISTORIQUE

1. CONTEXTE ET ILLUSTRATION DE L'ÉVOLUTION DU TERRITOIRE DUNKERQUOIS : ENTRE CROISSANCE ÉCONOMIQUE, CRISE ET JEU D'ACTEURS

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, le Port de Dunkerque est l'élément dominant qui coiffe l'ensemble des enjeux de l'agglomération : économiques, spatiaux mais aussi symboliques. Le port cristallise les espoirs de la société dunkerquoise. Détruit lors de la deuxième guerre mondiale, il est reconstruit et terminé en 1955. Cependant, reconstruit à l'identique, il se trouve être d'une dimension relativement restreinte par rapport à la croissance extraordinaire des années qui suivirent. Ainsi, on observe un blocage de l'activité portuaire qui n'a pas une capacité suffisante pour répondre aux besoins. Les navires les plus importants en taille ne peuvent plus accéder au port et parallèlement, les minerais en provenance de l'étranger deviennent compétitifs par rapport au minerai français qui est, de surcroît, de moins bonne qualité. Tout ceci a un effet direct sur l'organisation même du territoire. On décide alors la délocalisation des grandes usines sidérurgiques depuis les bassins miniers vers le littoral, sur des sites accessibles par les navires. C'est la sidérurgie sur l'eau.

On peut parler de révolution maritime du fait d'un déterminisme accru du navire sur le port. Les années 1960 sont une véritable course au gigantisme dont l'objectif est la construction de navires de plus en plus grands qui s'accompagne, à la fin des années 1970, de l'apparition des porte-conteneurs.

Un des bouleversements, sans doute le plus important, est l'implantation de l'usine sidérurgique Usinor, décidée par le gouvernement français, en 1956.

Tous ces événements vont amener des transformations au niveau du port et de la ville.

En matière industrielle, Usinor a engendré entre 1958 et 1962 l'extension de la raffinerie BP. De plus, EDF et Air Liquid ont été construits à cette occasion. L'implantation d'Usinor a donc eu un effet d'accélérateur de l'extension industrielle du port. Ainsi, dans les années 1960 et 1970, le port de Dunkerque a été celui dont la croissance du trafic (croissance multipliée par cinq entre 1960 et 1980) a été la plus forte entre tous les ports d'Europe du Nord.

En matière d'infrastructures, un bassin maritime a été construit (1958-1962) ainsi qu'une gare de triage qui est devenue la plus grande de France, l'écluse Charles de Gaulle, l'autoroute entre Dunkerque et Lille (1963-1972) et la chaussée des darses (1964). Enfin, le canal Dunkerque/Valenciennes a été agrandi.

En matière d'urbanisation, de nombreux logements ont été construits afin d'accueillir la

main d'œuvre. Un des exemples est celui de la Zone à urbaniser en priorité (ZUP) des nouvelles Synthèses. La ZUP est donc très liée à Usinor. En 1975, elle compte près de 6 000 logements.

La Chambre de Commerce et d'Industrie, acteur pourtant important, impliqué dans la gouvernance urbaine locale jusqu'au milieu du siècle, est évincée de ces évolutions en n'étant pas associée à l'arrivée d'Usinor. Elle perd finalement de son importance, déjà tenue à l'écart du plan de reconstruction.

La création du Port Autonome de Dunkerque (PAD) en 1965 confirme ce mouvement. La prise en charge par l'Etat des grands ports maritimes " stratégiques ", dont les CCI sont écartées, signifie surtout leur inscription au rang d'outils privilégiés de la politique nationale d'aménagement du territoire. Avant Marseille-Fos une décennie plus tard, Dunkerque-Usinor avec la sidérurgie est l'un des fers de lance de l'indépendance nationale (16).

La politique d'urbanisation des années 1960 s'appuie sur la théorie de la polarisation (F. Perroux) qui donne à l'industrie dominante une puissance d'attractivité à l'égard d'autres industries. Et de fait, Usinor provoque l'installation de différentes usines et d'un vaste réseau de transport (rail, canal, autoroute). A Dunkerque c'est l'industrie qui génère la ville et qui est à l'origine de l'expansion urbaine. Il existe une véritable rupture entre la ville et le port.

En même temps que se met en place la Loi d'Orientation Foncière (LOF), Dunkerque crée en 1969 la première Communauté urbaine volontaire de France (la CUD) qui regroupe 17 communes. Il s'agit d'une réaction à la présence des nouveaux acteurs sur l'agglomération que sont Usinor et le Port Autonome. Ce statut de communauté urbaine doit permettre aux collectivités locales de prendre du poids et de réduire le rapport disproportionné qui existe entre la ville et le port.

Le livre blanc de 1971 est un document préparatoire au SDAU qui consacre une partie à l'industrie portuaire et une autre à la question urbaine. Il n'y a pas de remise en question du site industriel mais la volonté de moduler ses formes et ses effets, notamment ceux concernant l'urbanisation. L'industrie a contribué à créer au niveau de l'agglomération un déséquilibre social de par la forte représentation de la population ouvrière, accentué par un déséquilibre d'ordre spatial puisque celle-ci est fortement agglutinée auprès des usines. Le SDAU est approuvé en 1974.

Avec la création du SDAU, du POS et des ZAC, la CUD saisit l'opportunité de la nouvelle réglementation pour agir en réaction à la période précédente. Le délégué à

(16) Padioleau G., *" Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945 "*, P.U.F, 1981.

l'Aménagement du territoire Jérôme Monod n'oppose-t-il pas alors la grande réussite industrielle de Dunkerque à la médiocrité de son urbanisation, gommant volontairement le lien entre les deux et le rôle concomitant des appareils d'Etat dans la mise en œuvre du dispositif global ? Dans *Monopolville*, Manuel Castells et Francis Godard ont beau jeu de dénoncer l'alliance de l'Etat et de l'industrie (17). Pour Albert Denvers, le président de la CUD, il s'agit localement de mener "une politique volontaire d'aménagement pour maîtriser la croissance". La CUD se saisit de la compétence en matière d'urbanisme (considéré comme levier de l'économie) pour envisager un développement global moins dépendant de la politique du pouvoir central. Pour l'Agence d'urbanisme alors créée, le mot d'ordre de l'urbanisme devient la mixité.

Enfin, une troisième période est celle des années 1990 avec les chartes. Les années 1990 se caractérisent par une réflexion globale et une redéfinition de la politique urbaine appuyée sur une démarche de projet urbain.

La fin des années 1980 est annonciatrice de la fermeture des Chantiers navals de la Normed avec pour conséquence la perte de plusieurs milliers d'emplois. Le SDAU n'est plus pertinent et le Contrat d'agglomération va prendre sa place, lancé sous la houlette du nouveau maire de Dunkerque, Michel Delebarre. Il s'agit d'un document contractuel qui implique les différents acteurs locaux et l'Etat. Il marque le passage de l'aménagement du territoire au développement territorial. Le Contrat d'agglomération définit un projet, ambitieux, unificateur qui doit permettre d'homogénéiser les différents secteurs. Des notions nouvelles apparaissent comme l'environnement et le développement territorial, et ne cessent de prendre de l'importance. On parle désormais de partenariat, de contractualisation à l'échelle de l'agglomération.

L'agglomération dunkerquoise comprend un site portuaire de 40 millions de tonnes de trafic en 1997 avec un espace industrialo-portuaire qui occupe 6 000 hectares. Ce dernier accueille notamment un complexe sidérurgique avec Usinor, qui offre plus de 5 000 emplois, la centrale nucléaire de Gravelines, un complexe pétrochimique et une centrale de fabrication d'aluminium. Cette concentration d'industries engendre des problèmes d'environnement sérieux (18).

Le Schéma d'environnement industriel s'inscrit dans cette nouvelle dynamique.

(17) Castells M., Godard F. ; " *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain* ", EPHE Mouton, 1974.

(18) Actes de la Rencontre européenne " *Villes industrielles et développement durable* ", Dunkerque 13-14 novembre 1997, p. 43.

2. LA PRÉPARATION DU SCHÉMA D'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL

1974 : Création d'une " assemblée de défense de l'environnement " par la Fédération Pêche et Pisciculture, l'Association Populaire Familiale, le Comité Anti-Pollution / Amis de la Terre, l'Union Féminine Civique et Sociale et le Groupe Ornithologique Nord qui fut baptisé par la suite ADELFA.

1976 : Création du Réseau de Contrôle et d'Alerte de la Qualité de l'Air (AREMADEC) qui correspond à un réseau de surveillance de la qualité de l'air au niveau du littoral. Cette association indépendante réunit les élus, les industriels, les associations de protection de l'environnement et les services de l'Etat. Son objectif est la surveillance de la qualité de l'air, l'information des partenaires, le suivi d'études et l'alerte en cas de pollution. Le financement de l'AREMADEC est assuré principalement par les industriels locaux et les collectivités. L'Etat y participe, mais dans une moindre mesure.

Aujourd'hui, il existe une quinzaine de stations sur le territoire (entre Calais et Dunkerque) qui réalisent des mesures sur la qualité de l'air (19).

1989 : Un groupe de travail est mis en place dont l'objectif est de réfléchir à la prévention des politiques industrielles du littoral, dont la question des risques industriels majeurs. Plus simplement, ce groupe de travail s'articule autour de quatre missions : l'eau, l'air, les déchets et les risques.

Dans la continuité, l'idée d'une Charte de l'environnement est avancée en 1990 par la Communauté urbaine de Dunkerque. Cette dernière s'adresse d'une part aux collectivités et, d'autre part, aux milieux économiques. Ceci les engage à mettre en œuvre un ensemble de dispositions dans le souci de réunir, et de rendre compatibles, développement économique et développement urbain dans le respect de l'environnement. La charte pour la qualité de l'environnement est la première concrétisation d'une volonté de conciliation entre développement industriel et qualité de l'environnement.

Cette proposition sera reprise par la suite dans l'article 65 du premier Contrat d'agglomération signé le 21 octobre 1991 par le préfet du Nord Pas-de-Calais, le président du Conseil régional et le président de la CUD.

(19) Economie et humanisme, " *Villes industrielles et développement durable* ", n° 342, octobre 1997. " *Un levier de développement concerté, le Schéma d'environnement industriel dunkerquois* ", par Vincent Berthet. UNEP-Industry and Environnement, " *Prise en compte de l'environnement dans la planification, la gestion et l'exploitation de la zone industrielle portuaire de Dunkerque* ", octobre-novembre 1996.

Article 6 5 : Mise en œuvre de la charte de l'environnement initiée par la Communauté urbaine de Dunkerque.

Créée à l'initiative de la Communauté urbaine de Dunkerque le 23 octobre 1989, cette charte s'applique tout particulièrement dans les domaines suivants :

1. La lutte contre les pollutions et les nuisances.
2. La gestion et l'élimination des déchets.
3. La protection et la mise en valeur des milieux naturels et des paysages.
4. L'amélioration du cadre de vie industriel, rural et urbain.
5. La prise en compte des risques technologiques.

Dans chacun de ces cinq domaines d'intervention, les objectifs poursuivis sont également au nombre de cinq :

1. Développer et améliorer les systèmes de contrôle et de mesures.
2. Favoriser la formation et la recherche.
3. Agir pour l'amélioration des installations et sites existants.
4. Préparer et accompagner le développement à venir.
5. Développer l'information et la sensibilisation.

1990 : C'est aussi la création du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles du littoral (SPPPI) avec la révision du SDAU. C'est une structure qui n'a pas de rôle réglementaire et qui ne se substitue en aucun cas à l'action de l'Etat. Il se compose d'un conseil qui se réunit une fois par an et qui décide des actions à mener et fixe les objectifs à atteindre. La plupart des questions traitées concerne le périmètre du Port autonome de Dunkerque. Le contenu des études d'impacts et de danger est exposé au SPPPI avant que le dossier ne soit transmis au sous-préfet. Cela permet de prendre connaissance du projet et de résoudre les problèmes en amont si besoin est.

C'est un véritable outil de transparence .

Le Contrat d'agglomération de Dunkerque définit de manière plus précise les fonctions du SPPPI.

Article 6 6 : Création du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles du littoral (SPPPI)

La création de cette instance de concertation se situe dans la continuité d'un certain nombre d'expériences sur le littoral en matière d'environnement industriel. Son rôle consiste à :

1. Orienter et lancer les études nécessaires en vue de réduire la pollution et minimiser les risques industriels.
2. Décider collégalement des objectifs et mesures à prendre, coordonner l'action des intervenants.
3. Assurer l'information du public sur les problèmes d'environnement et les moyens mis en œuvre pour les résoudre.

A l'origine, les SPPPI sont créés pour prévenir et mieux gérer les problèmes d'environnement entre les différents acteurs concernés. Le développement de ces assemblées collégiales fait suite principalement à la directive européenne Seveso. C'est généralement le préfet qui est à la tête de cette structure, tandis que la Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) assure la fonction de secrétariat.

“ Des réunions plénières rassemblent une fois par an l'ensemble des participants. Le travail opérationnel s'effectue au sein de commissions thématiques. Le fonctionnement des SPPPI repose en général sur un budget venant du ministère de l'Environnement, mais les différentes actions peuvent être cofinancées par les partenaires, notamment par les industriels. (...) Plus que par le nombre d'actions concrètes, c'est dans la capacité à poser les bases d'un dialogue et d'une concertation entre les acteurs concernés que les SPPPI ont eu la plus forte contribution. Il est incontestable que les SPPPI ont régulé les tensions existantes et promu la formation d'une approche collective des problèmes d'environnement industriel.” (20).

Ainsi, le SPPPI a certainement facilité l'élaboration du Schéma d'environnement industriel.

3. LE SCHÉMA D'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET SON INTÉGRATION DANS LE CONTRAT D'AGGLOMÉRATION

1991 : Signature du premier Contrat d'agglomération qui a comme objectif la mise en œuvre d'une politique globale de développement et de solidarité, qui s'appuie sur une ambition industrielle internationale.

Le Projet d'agglomération qui est validé comme Première partie du Contrat d'agglomération le note clairement.

(20) Economie et Humanisme, “ Villes industrielles et développement durable ”, n° 342, octobre 1997. “ Les Secrétariats Permanents pour la Prévention des Pollutions Industrielles, Pour un environnement industriel collectivement maîtrisé ”, par Pierre Paquet et Philippe Blancher, pp. 42-43.

Créer une technopole de l'environnement industriel

L'ambition de faire de Dunkerque un grand site industriel ne saurait être dissociée de celle d'y créer toutes les conditions nécessaires pour limiter strictement les effets des pollutions de toute nature et des risques technologiques.

(...)

Il s'agit de poursuivre la dynamique engagée pour faire de Dunkerque une technopole de l'environnement industriel reconnue au plan international.

(...)

Il est certain que le projet économique (...), s'il fait l'objet d'un chapitre particulier pour des raisons de clarté, ne saurait être dissocié du projet global de l'agglomération tant il interfère sur toutes ses composantes:

- la formation, (...) qui prépare et accompagne le positionnement souhaité pour Dunkerque
- la culture, l'urbain, l'habitat, l'action sociale pour des raisons tout aussi évidentes.

Le Schéma d'environnement industriel (SEI) trouve de fait une place éminente dans le Contrat d'agglomération puisque, sur l'ensemble des 86 actions déclinées, il est présenté à l'article 1 qui en prévoit le lancement, et lui confère trois principaux axes :

1. Les modalités de mise en œuvre des éléments déterminants de la politique industrielle globale de l'agglomération.
2. Les modalités d'évolution quantitative et qualitative des espaces économiques.
3. L'identification des éléments indispensables à l'équilibre des espaces industriels.

Ainsi, le Schéma d'environnement industriel doit définir notamment les éléments quantitatifs et qualitatifs d'une politique de développement industriel, compatible avec la politique de développement du bassin d'emploi.

1992 : Annonce de l'implantation à Loon-Plage de du Pont de Nemours qui suscite une vive réaction des défenseurs de l'environnement avec la création d'un collectif " du Pont de Nemours non merci ". Leur principale contestation vient du fait que le permis de construire ait été délivré avant le lancement de l'étude d'impact, nécessaire avant toute demande de permis d'exploiter.

1993 : Le Schéma d'environnement industriel est approuvé par les différents partenaires dans un contexte de difficultés financières lié à la crise économique. La principale orientation de ce SEI est le renforcement du tissu industriel dans un objectif de développement économique de l'agglomération dunkerquoise. Les 18 mois de réflexion et de travail qui ont précédé la signature aboutissent à des solutions inédites qui viennent

compléter les mesures gouvernementales en vigueur (8 sites sont concernés par la directive SEVESO). En 1997, pas moins de quinze établissements de l'agglomération sont considérés comme des installations à risques majeurs et générateurs de pollution.

“ Les travaux se sont déroulés en trois phases. D’abord une mise à plat de la situation et des perspectives industrielles a été effectuée, avec l’audition de stratégies de grandes industries ou de branches au cours de séances d’assez large audience. Une série de visites à Rotterdam, Anvers, et Le Havre ont suivi. Ensuite, les règles du jeu possibles ont été explorées, donnant lieu à une expertise d’environnement industriel réalisé par le bureau “ Organisation et Environnement ”, à une expertise paysagère de Michel Corajoud et à une collaboration de la SCET pour l’aménagement des dessertes. Enfin, la phase d’élaboration des dispositifs du Schéma d’environnement industriel proprement dite est intervenue (21).

Axes stratégiques du développement industriel	Actions
Valoriser la dimension internationale de l'industrie	Valoriser le positionnement géographique. Renforcer la culture industrielle internationale. Développer le port en appui de la stratégie industrielle.
Diversifier le tissu industriel	Développer la grande industrie. Développer des productions liées au port. Développer le tissu de PME/PMI. Développer l'offre de services, atout pour la diversification industrielle.
Développer une stratégie locale de l'environnement	Apporter un plus qualitatif, favorable en terme d'attractivité. Trois volets : paysager, risques technologiques et nuisances.
Apporter une attention particulière aux ressources humaines	Actions en matière de formation et de qualification de la main d'œuvre.

1994 : Signature du deuxième Contrat d'agglomération (1994-1998) qui s'appuie sur le texte du Projet d'agglomération de 1991. Il engage les collectivités dans une démarche globale de développement qui associe développement économique, projet urbain, développement social et environnement. Il fait le choix de poursuivre le développement industriel mais aussi d'y ajouter la question de l'environnement sous trois aspects : développer l'innovation et la recherche pour compenser les nuisances, bouleverser l'image négative du Dunkerquois, exploiter la problématique de l'environnement industriel pour valoriser le site.

(21) Urbanisme, Christophe Lesort (Directeur de l'AGUR à l'époque), *“ Dunkerque : Le Schéma d'environnement industriel ”*, hors-série n° 3, octobre 1993.

Ainsi, le Contrat d'agglomération reprend l'idée d'un SEI comme faisant partie intégrante du projet d'agglomération dont l'optique est de faire de Dunkerque une plate-forme industrielle et portuaire de renom au niveau nord-européen.

Pour être un territoire attractif et compétitif à l'échelle européenne, il faut :

1. Confirmer l'ambition industrielle internationale.
2. Renforcer la place du port parmi les grands ports de l'Europe du Nord.
3. Créer une technopole de l'environnement industriel.

Pour ce faire, plusieurs orientations du contrat concernent le développement économique et l'environnement (les orientations et les articles sont extraits du Contrat d'agglomération).

Orientation n°1 : Développement économique formation et emploi⁽²²⁾

Article 1 : renforcer l'attractivité du site industriel et portuaire

Le Schéma d'environnement industriel établi lors du premier Contrat d'agglomération et le Contrat portuaire signé dans la période charnière entre les deux Contrats d'agglomération ont comme objectif de renforcer l'attractivité du site industriel et portuaire dunkerquois. La qualité de l'accueil des entreprises nouvelles, l'amélioration des conditions d'activités des entreprises existantes, le renforcement des actions commerciales et promotionnelles, la compétitivité du tissu économique et du site sont les éléments prioritaires pour confirmer l'ambition industrielle et portuaire internationale du littoral dunkerquois.

1. Aménager des sites d'accueil de qualité pour les entreprises :
 - améliorer l'environnement des zones d'activité ;
 - favoriser l'immobilier d'entreprise ;
 - valoriser les bâtiments industriels.
2. Renforcer la promotion et la prospection du littoral :
 - promouvoir, prospecter et accueillir les investisseurs ;
 - renforcer les liens commerciaux avec la métropole lilloise.
3. Avoir une politique fiscale concurrentielle :
 - étudier les évolutions fiscales ;
 - étudier la faisabilité d'une zone expérimentale de libre échange.
4. Développer l'activité du port de Dunkerque :
 - établir un contrat de développement portuaire ;
 - valoriser la voie fluviale.

(22) Deuxième contrat d'agglomération de Dunkerque 1994-1998, plan général du document et éléments rédactionnels, rédaction provisoire du 23 novembre 1994, pp. 15-16.

Article 2 : Favoriser la diversification du tissu d'activités économiques

1. Renforcer l'information, l'animation du tissu des PME/PMI.
2. Adapter un dispositif d'aides aux besoins des entreprises locales.
3. Mener des actions pour favoriser la diversification des marchés, des produits des PME/PMI :
 - poursuite de la mission de prospective du Schéma d'environnement industriel ;
 - études sectorielles sur les marchés porteurs ;
 - études économiques sur le développement des flux d'échange inter-régionaux industriels et de services.
5. Renforcer les actions de soutien aux initiatives locales pour la micro entreprise.
6. Conforter les activités existantes.

Orientation n°3 : l'environnement

(9 articles concernent l'environnement, mais deux nous intéressent plus particulièrement (23))

Article 26 : qualité des eaux

1. Poursuite des programmes de développement et d'amélioration en matière d'assainissement et d'épuration des eaux.
2. Développement du réseau d'adduction d'eau industrielle (p.m Schéma d'environnement industriel).
3. Création de système d'épuration par lagunage (eaux pluviales, wateringues,...)

Article 28 : lutte contre les nuisances et pollutions

1. Soutien au programme de recherche du CREID.
2. Poursuite et augmentation du soutien au Secrétariat Permanent pour la Prévention des Pollutions Industrielles (SPPPI).
3. Développement et amélioration du réseau de mesures et d'alertes relatif à la pollution atmosphérique (AREMADEC).

1994 : La Communauté urbaine de Dunkerque publie le Livre Blanc de l'Environnement. Ce document est un état des lieux qui rassemble les données sur l'organisation et la situation environnementale des dix huit communes de la Communauté urbaine. Il a été réalisé par une équipe de techniciens et d'ingénieurs et dirigé par un ingénieur de recherche du Centre national de la Recherche scientifique (CNRS).

Les données environnementales, non exhaustives, sont rassemblées sous 7 thèmes : air, eau, déchets, risques technologiques, nucléaire, bruit, nature et paysages (24).

(23) Idem, pp. 39-40.

(24) Communauté urbaine de Dunkerque, *"Un état pour comprendre et agir : Livre blanc de l'environnement"*, novembre 1994.

1999-2000 : Evaluation du Schéma d'environnement industriel. La question de l'application du schéma aux entreprises existantes avant son application est posée. C'est aussi l'occasion de voir les champs qui n'ont pas encore été prospectés afin d'améliorer le SEI en vue de son intégration dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT). La révision impliquera l'élaboration d'un nouveau cahier des charges applicable dans le périmètre du SCOT.

Mi-2002 : Entrée en vigueur du Plan de prévention de l'atmosphère (PPA). Cette nouvelle réglementation locale est à l'initiative de Daniel Férey, actuel Sous-préfet. Ce plan propose une nouvelle manière de mesurer la pollution. Jusqu'à ce jour, l'alerte à la pollution est donnée lorsque deux capteurs d'Opal'Air donnent des valeurs supérieures définies par la réglementation. Avec le PPA, l'alerte sera déclenchée à partir d'un seul capteur. Une autre innovation porte sur la volonté de mieux identifier le pollueur par le biais de la mise en place d'un système de *“ visualisation de la pollution en temps réel qui indiquerait également l'origine la plus probable de la pollution ”*(25).

“ Le PPA, qui devrait rentrer en action mi-2002, répondra aux attentes des associations et des collectivités en fournissant un cadre réglementaire local plus satisfaisant. ” (...) *“ Le PPA prévoit de déclencher l'alerte sur la base d'un seul capteur. Dans la même veine d'idées, il préconise aussi l'installation d'un nombre supérieur de capteurs. L'autre avancée sera la détermination de nouveaux niveaux de pollution, locaux et acceptables, avec les industriels. Enfin, le PPA va créer de vraies normes pour l'émission des poussières. ”*(26).

(25) Urbis, n°2, octobre 2001, p. 20.

(26) Entretien avec Daniel Ferrey, Sous-préfet du Nord, paru dans la revue Urbis, n° 2, octobre 2001. p 20.

II/ CARACTÉRISTIQUES DU SCHÉMA D'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL DUNKERQUOIS

1. UNE CHARTE QUI SOUS-TEND UNE CERTAINE ORGANISATION DES ACTEURS

“Ce schéma n'est qu'une charte pas une sur-réglementation. Il fonctionne comme un code de bonne conduite qui repose sur la bonne volonté de chacun mais qui ne comble pas le vide juridique”(27).

A l'origine du Schéma d'environnement industriel, il y a un acteur territorial important : la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD). En effet, c'est elle qui a passé cette commande auprès de l'Agence d'urbanisme de Dunkerque (AGUR), lieu de réflexion partenariale et de mise en cohérence des projets au niveau de l'aire urbaine.

Le SEI est cofinancé par de multiples acteurs qui sont l'Etat (DATAR), la Région Nord-Pas-de-Calais, la CUD, le Port autonome de Dunkerque, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque (CCI) et la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC).

Par ailleurs la conduite des travaux est réalisée par différents groupes :

Un groupe de pilotage, présidé par Michel Delebarre en tant que maire de Dunkerque et constitué par la Sous-préfecture, la CUD, la CCI, le Port autonome, Dunkerque-Promotion et les membres du SPPPI.

L'objectif de ce comité est de réaliser un bilan complet sur la politique en place en intégrant trois dimensions : l'environnement, le développement économique et l'aménagement du territoire. Ceci afin d'anticiper la réglementation européenne.

Un groupe technique, composé de représentants de la CUD, du Port autonome, de la CCI, de la Région, de l'AGUR, de Dunkerque-Promotion, de la DRIRE, de la DDE, du SPPPI, de l'ADELFA qui représente les associations de défense de l'environnement et les industriels locaux.

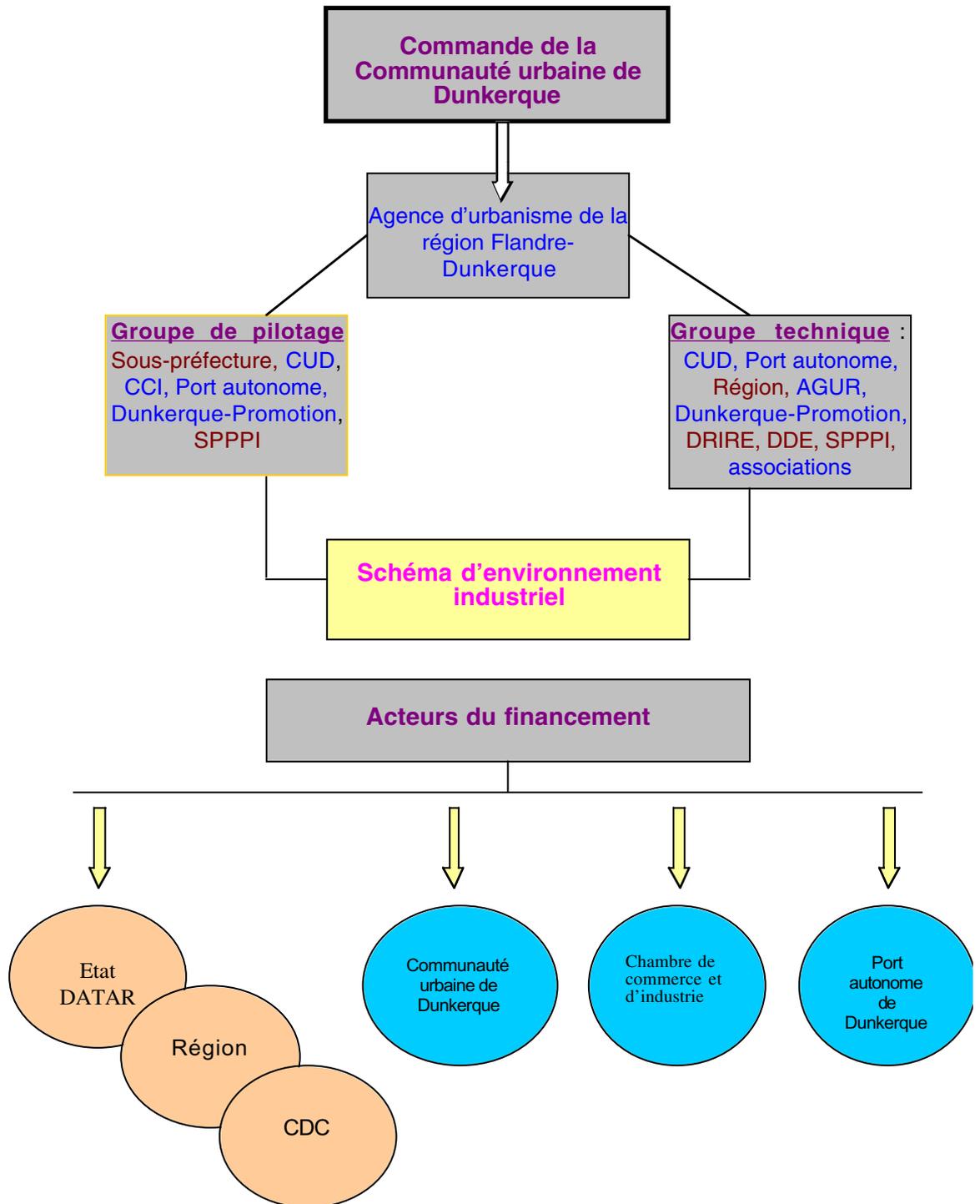
En amont de l'adoption du SEI, un travail d'ordre technique a donc été réalisé.

“Le travail (effectué et piloté par l'AGUR) en amont des partenaires leur permet de réfléchir autour de ce qui est de l'intérêt général reconnu par tous ; c'est un travail technique important qui repose sur la constitution d'outils préparatoires comme des atlas des sites industriels (puis des zones rurales) qui servent de base de discussions entre acteurs au cours de multiples réunions (...)”(28).

(27) Francis Nave, Directeur-adjoint de l'AGUR, in Le Moniteur, rubrique aménagement/environnement, M. Quinette, “Un modèle pour l'environnement industriel”, 25 janvier 2002

(28) “Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine”, Plan urbain, février 1997.

SCHÉMA RÉCAPITULATIF DU RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS



2. QUELLES SONT LES CONSÉQUENCES DE L'ADOPTION D'UN TEL SCHÉMA ?

Un des objectifs ou une des conséquences du SEI est le renforcement du partenariat des acteurs nationaux, régionaux, mais surtout entre les acteurs locaux du développement économique et industriel, dont la volonté est la valorisation des atouts dont dispose le site industriel portuaire. Cette tradition, déjà fortement ancrée sur le territoire dunkerquois, touche ici plusieurs domaines et notamment :

- La promotion, la prospection et l'accueil (Dunkerque-Promotion) ;
- L'environnement (SPPPI, élaboration d'une charte de l'environnement) ;
- La recherche avec le Centre de recherche sur l'Environnement industriel de Dunkerque (CREID) ;
- La formation (Université du Littoral Côte d'Opale) ;
- L'innovation et le développement économique.

“Tous ces organismes ont pour mission d'enrichir le partenariat institutionnel et d'élever le niveau des services économiques, sociaux, de formation et d'environnement pour les entreprises et les populations. Ils constituent des appuis indispensables dans la mise en œuvre du Schéma d'environnement industriel.”(29).

La concertation s'est donc développée à de nombreuses occasions (réunions du SPPPI, élaboration et réflexion autour du Schéma d'environnement...) et a permis d'établir des dispositions, jusqu'ici jamais réalisées, de gestion des risques industriels. De plus, un plan de d'information aux populations concernées par ces risques a été mis en place.

Le Schéma d'environnement industriel a été conçu à l'échelle du bassin d'emploi (63 communes) et approuvé par les différents partenaires afin de rationaliser le développement des activités industrielles tout en ayant comme fil conducteur le respect de l'environnement et sa préservation. Il doit permettre d'anticiper les conséquences de la prise de décisions, dans un souci de cohérence et d'économie sur les investissements financiers, pour les collectivités et les professionnels de l'industrie.

Le SEI agit au niveau des stratégies d'aménagement et d'implantation des industries. Cela permet, de fait, de clarifier l'offre foncière industrielle et d'anticiper les répercussions d'ordre environnemental.

(29) Extrait du chapitre VII du SEI concernant la mise en œuvre et notamment le renforcement du partenariat des acteurs du développement industriel (p. 78).

“ Pour la première fois, on dressait une cartographie anticipative. Allant plus loin que les zones de précaution Z1 (environnement proche très en danger en cas d'accident)-Z2 (environnement en danger en cas d'accident), prévues par la loi pour les usines classées (...), le Schéma établit automatiquement une zone de vigilance de 800 mètres entre un espace industriel à risques et une agglomération ou un bâtiment recevant du public ” (30).

Les différentes stratégies qui ont été ainsi définies par les partenaires en matière d'aménagement, d'environnement, de mise en œuvre..., s'articulent autour d'une vision prospective du territoire. Ainsi, l'ensemble du bassin industriel fait l'objet d'un schéma d'organisation qui vise principalement à :

- Définir des zones d'accueil cohérentes et à associer en amont les responsables locaux afin d'aborder les questions d'environnement le plus rapidement ;
- Rendre plus facile l'application des directives et des normes environnementales. Elles concernent principalement la qualité de l'air, celle de l'eau, le transport des matières dangereuses et la gestion des déchets industriels ;
- Valoriser l'espace industriel par des efforts paysagers (mise en valeur des paysages naturels, urbains,...).

De par ses nombreuses caractéristiques liées au contenu et au savoir faire qu'il nécessite, le SEI peut être considéré comme une exception dunkerquoise suscitant la curiosité. Cette charte est un outil dont l'objectif est, pour les nouvelles implantations industrielles, de respecter un équilibre fragile entre économie et environnement, mais reconnu nécessaire par tous les partenaires. Le SEI aboutit donc à un découpage territorial qui prend en compte la stratégie des industries (implantation, extension...) et l'évolution des zones industrielles. Le découpage territorial se traduit notamment par la mise en évidence de zones d'isolement urbain pour les entreprises dites à risque. Ainsi il met en place une démarche globale, appuyée dans un deuxième temps sur la notion de développement durable, et qui allie les intérêts des industriels et des collectivités.

3. DE L'ÉVALUATION À LA RÉACTUALISATION

Une première évaluation fin 1999 a montré que le Schéma d'environnement industriel

(30) Journal des Flandres, *“ Schéma d'environnement industriel : l'exemple de Dunkerque ”*, 25 octobre 2001.

répondait globalement à ses objectifs (31). Cependant, il ne s'impose pas aux activités préexistantes tant que celles-ci ne cherchent pas à s'étendre ou à modifier leur activité. En outre, il demeure certains secteurs où les bonnes volontés dont fait preuve le Schéma sont impuissantes. Le *Bilan Evaluation* de 1999 cite comme exemple l'extension du Quai à pondéreux ouest (QPO) qui ne respecte pas les principes de "non exposition de zones fortement urbanisées aux rejets atmosphériques importants". Le site initial, antérieur au SEI, n'était pas prédisposé à accueillir une extension de ce type.

La commission " nouveaux projets ", domaine d'activités au sein du SPPPI, créée dans le cadre du schéma pour examiner les dossiers d'implantation ou d'extension d'entreprises classées, a étudié une vingtaine de dossiers (par exemple création d'une centrale éolienne sur la zone industrielle portuaire de Dunkerque en février et extension de Nord Cacao et Euroaspartame à Gravelines en janvier 1998). La plupart de ces dossiers ont porté sur des projets d'extension.

Cette commission a ainsi joué pleinement son rôle dans la mesure où un certain nombre de projets ont été modifiés, et parfois même abandonnés, pour répondre à la nouvelle donne en matière d'environnement industriel. Cette commission est aussi l'occasion pour l'industriel d'expliquer son projet et de réaliser les adaptations nécessaires, avant que des investissements ne soient engagés. D'une manière générale, cela facilite le déroulement du projet.

Le comité de pilotage a demandé à l'Agence d'urbanisme de la Région Flandre Dunkerque, la mise à jour du Schéma en fonction des nouvelles normes environnementales entrées en vigueur et de l'évolution des marchés. Cette réactualisation passe également par une réflexion autour des possibilités d'appliquer les actions du SEI aux PME/PMI non classées ; d'autres priorités sont aussi affichées :

- Le transport des matières dangereuses,
- Les nuisances sonores,
- La pollution des sols,
- L'implantation des éoliennes,
- Le devenir des sédiments de dragage,
- L'intégration du schéma dans le SCOT (32), une fois que ce dernier sera achevé et de lui donner, de surcroît un caractère réglementaire (33).

(31) AGUR, " *Bilan-évaluation du Schéma d'environnement industriel* ", décembre 1999.

(32) Les SCOT se substituent aux SDAU avec la loi SRU.

(33) Le Moniteur, rubrique aménagement/environnement, M. Quinette. " *Un modèle pour l'environnement industriel* ", 25 janvier 2002.

Le Schéma d'environnement industriel se veut être un document souple et adaptable aux réalités technique et économique.

4. DIFFICULTÉS ET CONDITIONS DE RÉUSSITE

Le Schéma d'environnement industriel permet une anticipation et, de fait, une cohésion et une économie sur les investissements pour les collectivités publiques et les industriels. Il tire ainsi sa force de la responsabilité qu'il suscite auprès de ces deux principaux acteurs. On peut dire également que la réussite de la démarche suppose un équilibre entre les besoins de l'implantation industrielle et les progrès indispensables dans la transparence et l'anticipation des problèmes liés à l'environnement et à l'aménagement.

Au-delà du contexte de rareté financière énoncé plus haut, il faut parler du contexte français, qui à l'époque et encore aujourd'hui, ne favorise pas une telle démarche. En effet, la mise en place d'un tel schéma suppose, d'une part, une taxe professionnelle unique sur l'ensemble des communes du bassin d'activités ; d'autre part, la concertation étroite entre tous les partenaires impliqués dans l'élaboration et dans la gestion de la démarche.

Par ailleurs, un tel dispositif mis en place par le SEI suppose une grande connaissance des réalités concernant les contraintes propres au secteur industriel et aux conditions du marché dont il faut constamment suivre l'évolution. Ceci afin de pouvoir adapter en permanence la capacité du territoire à conserver ses atouts et ses objectifs et garder ainsi un territoire générateur d'innovation. Le comité de pilotage a en ce sens un rôle important.

Le Schéma d'environnement industriel est né en partie, rappelons-le, grâce à une dynamique partenariale forte et à certaines conditions permettant au territoire d'être compétitif avec :

- Un port qui s'est engagé dans une restructuration profonde,
- Un bon positionnement au sein de l'Europe du Nord et une bonne desserte,
- L'existence d'infrastructures industrielles attractives.

Quand le Schéma fut présenté aux élus en 1993, il y eut plusieurs réactions et pas toujours très positives. Certaines communes ne l'ont d'ailleurs pas approuvé. Les associations de protection de l'environnement considèrent qu'un tel schéma ne sert à rien dans la mesure où il n'a pas de pouvoir réglementaire. En revanche, on peut tout de

même retenir que ce document est une avancée importante et qui peut être considérée comme un avantage supplémentaire pour le Dunkerquois.

“ Un Schéma présenté aux élus après l’avoir été à la CUD, qui provoqua une réaction de Daniel Halloo : “ c’est un dossier de compromis, nous souhaitons aller plus loin, mais c’est un point positif pour valoriser la zone ”.

Quant à Louis Dewerd, il regretta là encore que le document ne soit pas opposable au tiers, mais, “ qu’il a le mérite d’exister. ” (34).

Les différents prix obtenus par la ville de Dunkerque pour son Schéma d’environnement industriel témoignent de l’importance d’un tel schéma. A titre d’exemple, on peut citer le Prix européen des villes durables décerné à six villes européennes dont la Ville et la Communauté urbaine de Dunkerque en octobre 1996. Il récompense des actions réalisées en faveur de la protection de l’environnement (tri sélectif des ordures ménagères, SEI,...). Le Prix *Territoria* a été reçu le 2 avril 1997 par la Communauté urbaine de Dunkerque. Ce Prix est un challenge national de l’innovation publique qui récompense une innovation originale et transposable dans d’autres villes. Ce concours était alors présidé par Dominique Perben, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l’Etat et de la Décentralisation.

5. DE L’ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Depuis l’adoption du SEI en 1993, une vaste diffusion d’information et une véritable opération de communication a eu lieu *de facto*, manifestée par de nombreuses conférences, interviews et exposés qui ont été donnés un peu partout en Europe et dans le reste du monde (exemple : aux Philippines en 2001). C’est ainsi que Rouen, deuxième ville française à avoir adopté récemment un tel schéma, qui rend notamment plus lisible la réglementation, souligne la valeur de la démarche initiale.

(34) Voix du Nord, “ *Le commerce et le développement industriel* ”, 26 juin 1993.

L'enjeu industriel en Europe

“ La ville de Dunkerque a reçu le premier prix européen des villes durables, en particulier pour la politique conduite sur les questions d'environnement industriel. Celle-ci a aussi fait l'objet d'une présentation au sommet mondial des villes à Istanbul. La démarche conduite à Dunkerque peut-elle servir de modèle de référence pour d'autres sites européens ?

Dans le mouvement européen pour le développement durable, comme dans le mouvement des villes sur le même sujet, l'aspect industriel est rarement abordé. Or, l'industrialisation est toujours un enjeu très important en Europe. La question de savoir si le développement d'une ville ou d'une agglomération industrielle peut être durable mérite d'être posée. C'est d'autant plus vrai que l'exacerbation de la concurrence entre les villes tout autant que la sensibilité des enjeux qui touchent à l'emploi, tendent à favoriser les stratégies de court terme et les intérêts locaux au détriment des cohérences globales de développement.

Il s'agit de déterminer les règles du jeu qui peuvent rendre les territoires des villes européennes performants au XXI^e siècle à la fois du point de vue de l'accueil des industries et de celui du développement durable. C'est un enjeu considérable, qui dépasse le cadre national et devrait concerner toutes les grandes agglomérations européennes.

Pour ce qui concerne le développement durable au service duquel un Schéma d'environnement industriel peut se révéler être un outil et une démarche utiles, il est évident que des éléments de réglementation européenne devraient apparaître rapidement ”.

Michel Delebarre, Maire de Dunkerque (35)

La Communauté urbaine de Dunkerque s'est donc lancée dans une politique de développement durable.

La question de la rencontre des deux démarches est venue logiquement. Elle est d'ailleurs explicitement posée en 1999 dans le *Bilan-Evaluation*.

“ Action n°7: Evaluation des outils et procédures de développement durable de l'agglomération (livre Blanc, Charte de l'Environnement, Agenda 21) et interférence avec le SEI ” (36).

Cet élargissement potentiel s'ajoute à celui, plus technique, du SEI aux nuisances et pollutions sur le littoral.

(35) Economie et humanisme, “ *Villes industrielles et développement durable* ”, n° 342, octobre 1997, p. 62.

(36) AGUR, “ *Bilan-évaluation du Schéma d'environnement industriel* ”, décembre 1999.

RÉFÉRENCES DES DOCUMENTS SOURCES

1 - DOCUMENTS SUR BREST

1.1 DOCUMENTS D'URBANISME BRESTOIS

Projet d'agglomération de Brest, 18 décembre 2001

Note de présentation "***Les investissements structurants de Brest***"

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Département Développement-Economie
2 pages, 2000

Note "***Brest 2000-2006 : les voies d'une mutation***"

Maîtrise d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Direction Economie
4 pages, 7 juillet 2000

Contrat quadriennal de développement de l'Université de Brest 2000-2003

Entre le Ministère de l'Education nationale et par délégation la Directrice de l'enseignement supérieur (Francine Demichel) et le Président de l'Université de Bretagne occidentale (Pierre Appriou)

Des ambitions pour l'enseignement supérieur et la recherche en Bretagne

Préparation du plan " Université du Troisième Millénaire" Contribution au Schéma de services collectifs " Enseignement supérieur et recherche "

Maître d'ouvrage : Préfecture de la région de Bretagne, Rectorat de l'Académie de Rennes.
Rapport présenté par Marcel André, Ingénieur de recherche, rapporteur régional, juin 1999.

Contexte et objectifs généraux de développement. Préparation du budget primitif 1997

Maîtrise d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Direction Economie
23 pages (non paginé), non daté

Les priorités de Brest pour le XIème Plan

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Département Développement-Economie
30 pages, septembre 1993

1.2 DOCUMENTS EN RAPPORT DIRECT AVEC LE SCHÉMA DE DEVELOPPEMENT ET D'AMENAGEMENT UNIVERSITAIRES

" Brest. Les grands chantiers "

Plaquette réalisée par la SEMAEB en juillet 1992 " Un nouveau campus au cœur de la ville "

Plaquette réalisée par la SEMAEB en août 1994 " Institut universitaire européen de la mer et centre européen de documentation de la mer "

Plaquette sur la Faculté des Lettres et Sciences sociales Victor Ségalen

Université 2000. 2ème campus. Réunion des partenaires à Brest le 13 juillet 1993

ACT CONSULTANTS, FRANÇOISE ROUXEL, OLIVIER RATOUIS ; pour la DGUHC du ministère de l'ÉQUIPEMENT, des TRANSPORTS et du LOGEMENT; 5 |
" Le processus de décision dans les opérations d'aménagement ", Rapport 1, juillet 2002

Programme Université 2000 en Bretagne 1991-1995. Convention particulière relative au site de Brest, octobre 1992

Signature de la région de Bretagne, le département du Finistère, la Communauté urbaine de Brest, la Préfecture de la région Bretagne, le Rectorat de l'Académie de Rennes

Compte-rendu de la réunion du 11 mai 1992 "***Université 2000. 2^{ème} campus à Brest***", avec la CUB, la Région, la SEMAEB

Lettre d'invitation de Pierre Maille à une réunion le 10 avril 1992 à l'Hôtel de la Communauté sur ***l'avancement du dossier brestoïis*** à la DDE, à l'UBO, au CROUS, au Conseil général du Finistère, au Conseil régional de Bretagne

Délibération sur le Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs du Conseil de la Communauté urbaine de Brest, 5 juillet 1991

"Préparatifs de l'aménagement universitaire du site Clémenceau-Foch à Brest. Données, contraintes, options, questions"

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Université de Bretagne occidentale ; Maître d'œuvre : AUCUBE ; 85 pages, juin 1991

Invitation par le Rectorat d'Académie au Maire de Brest à une ***réunion d'un Groupe de travail régional restreint*** le 7 juin 1991

Réunion de travail sur le schéma de développement universitaire. Calendrier des rencontres à venir ; Les priorités de la collectivité brestoïse en matière de développement universitaire ; Quelle part de l'enveloppe régionale pour Brest ? ; Choix de la maîtrise d'ouvrage. Réunion le 31 mai 1991

"Schéma d'intention du développement universitaire à Brest"

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Université de Bretagne occidentale ; Maître d'œuvre : AUCUBE ; 106 pages, mai 1991

"Ame qui vive. Contribution à la connaissance du sentiment d'appartenir à une communauté universitaire et des moyens de l'exprimer. De l'Université de Bretagne occidentale (Brest) à l'Université Laval (Québec)"

Réponse à l'appel d'offres de recherche L'université et la ville "Pratiques sociales" lancé par le MELT, le ministère de la Recherche et de la Technologie, le ministère de l'Education nationale. Non paginé, mars 1991

"Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs". Rapport présenté par Yves Morvan, Professeur des universités. Rapporteur du Groupe de travail régional. Université 2000

Version provisoire pour le groupe "Université 2000" du 15 mars 1991
136 pages + annexes

"U 2000. Information pour avis sur le Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs de la Bretagne". Conseil général du Finistère, non daté (après mars 1991)

"Université 2000". Assises de l'enseignement supérieur. Contribution de Saint-Brieuc. Ville de Saint-Brieuc, non daté

Université 2000. *Procès-verbal de la réunion du Groupe régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur "* tenue le 15 mars 1991

Elaboration du Schéma régional breton d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs. Contribution de Pierre MAILLE, Président de la Communauté urbaine de Brest, Maire de Brest, réunion du 8 février 1991

Université 2000. *Procès-verbal de la réunion du Groupe régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur "* tenue le 8 février 1991

" Perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale. Croissance des effectifs et extension spatiale. Etude préalable. Choix final des sites "

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Université de Bretagne occidentale ; Maître d'œuvre : AUCUBE ; 81 pages, octobre 1990

" Perspectives de développement à Brest de l'Université de Bretagne occidentale. Croissance des effectifs et extension spatiale "

Maître d'ouvrage : Communauté urbaine de Brest, Université de Bretagne occidentale ; Maître d'œuvre : AUCUBE ; 177 pages, septembre 1990

" Evaluation des effectifs universitaires dans le Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs U2000 ". Académie de Rennes, 25 septembre 1990

Dossier préparatoire à la réunion du Groupe régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur ". Documents sur la recherche et les perspectives démographiques. Réunion prévue le 9 juillet 1990

Résumé du rapport de synthèse des Assises nationales " Universités 2000 " présenté par Jean-Paul de Gaudemar, Rapporteur général, Vice-Président de l'Université d'Aix-Marseille II, 29 juin 1990

Université 2000. *Procès-verbal de la réunion du Groupe régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur "* tenue le 19 juin 1990

Projet de synthèse sur " Université 2000 ". Schéma académique. Conseil général du Morbihan, Mirko MANGOLINI, Chargé de mission, 14 juin 1990

Assises brestoises de l'enseignement supérieur. Programme et intervention de Pierre PAILLER, Crédit mutuel de Bretagne (relative aux attentes du secteur économique), 1^{er} juin 1990

Université 2000. *Procès-verbal de la réunion du Groupe régional " Aménagement et développement de l'enseignement supérieur "* tenue le 11 mai 1990

1.3 PERIODIQUES ET REVUES

" Nouvelle faculté des Lettres à Brest. 5000 étudiants au centre-ville ", in Le Télégramme, 20 janvier 1994

" Les maires jouent la complémentarité universitaire ", in Le Télégramme, 31 octobre 1992

“L’Université s’éclate. L’UBO essaime à Sainte-Anne-du-Portzic et en plein centre-ville”, in Le Télégramme, 31 octobre 1992

“L’arrivée de 5000 étudiants en centre-ville. Une opportunité à saisir”, in Le Télégramme, 29 janvier 1992

La Lettre d’information “Université 2000” dans l’académie de Rennes, n° 1, 21 mai 1990 ; n° 3, 19 juin 1990

Dossier “Le projet “Universités 2000”, Bulletin d’information publié par la Direction de l’information et de la communication du Ministère de l’Education nationale, n° 1, mai 1990

1.4 DOCUMENTS GENERAUX

Urbanisme, Dossier, ***“Université en ville”***, n° 317, mars-avril 2001

Filatre Daniel, ***“Programme d’évaluation du Plan Université 2000 : l’impact des créations de sites universitaires sur le dispositif existant”***, Université de Toulouse Le Mirail, pour la DATAR

INTERMEDE/Coutelier Françoise, Gagnier Jacques ; ***“Synthèse et valorisation sur l’impact territorial des nouvelles implantations dans le cadre de l’évaluation U 2000”***, janvier 1997

“Evaluation du Plan U 2000”, Université de Lille/Laboratoire de Géographie humaine, février 1997

Hayek France, ***“Evaluation du Plan U 2000 : mesure de l’ouverture des établissements d’enseignement supérieur et de recherche aux entreprises pour une meilleure appréhension du lien formation-recherche-entreprise”***, pour la DATAR, septembre 1995

Marc Bédarida, Rainier Hoddé, Denis Lenglard, Laurence Schlumberger-Guedj ; ***“L’Université et la ville. Le PAN-Université : lecture d’un concours d’idées”***, Mardaga, 1994

Comité national d’évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ***“Rapport au Président de la République”***, juin 1992

Sous la direction de Magali Laurencin et Bernard Pouyet ; ***“L’université et la ville”***, Actes du colloque des 31 mai et 1^{er} juin 1990 à Grenoble, Plan urbain, février 1991

2 - DOCUMENTS SUR DUNKERQUE

2.1 DOCUMENTS D'URBANISME DUNKERQUOIS

Projet d'agglomération 2000-2010, Dunkerque, Agur, 2000

Projet d'agglomération 2000-2015, Dunkerque, Cud, 2000

AGUR, **Bilan/évaluation du Schéma d'Environnement industriel**, décembre 1999

AGUR, **Deuxième Contrat d'agglomération de Dunkerque (1994-1998), plan général du document et éléments rédactionnels**. Rédaction provisoire du 23 novembre 1994.

AGUR, **Projet urbain d'agglomération-Aire urbaine centrale: Vers une charte de projet urbain**, octobre 1994

Contrat d'agglomération de Dunkerque, 1994

Contrat de ville de l'agglomération Dunkerquoise, mai 1994.

Contrat d'agglomération de Dunkerque, 1991

Delecluse Jean-Luc, **"Dunkerque: une grande ambition"**, Second congrès international Villes et ports, 15 décembre 1989, ronéo.

AGUR, **Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme du littoral Nord. Dunkerque 2000**, 1974

Deldique G., **Groupement régional d'urbanisme de Dunkerque. Premières propositions d'aménagement**, décembre 1957

2.2 DOCUMENTS EN RAPPORT DIRECT AVEC LE SCHEMA D'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL

DRIRE du Nord-Pas-de-Calais, **L'industrie au regard de l'environnement**, 2001.

ADELFA, **"Pour le meilleur, contre le pire"**. 25 ans pour la défense de l'environnement et des consommateurs, mai 2000.

Villes Industrielles et Développement Durable, Actes de la Rencontre Européenne, Dunkerque, 13-14 novembre 1997.

Communauté urbaine de Dunkerque, **Un état pour comprendre et agir: Livre blanc de l'environnement**, novembre 1994.

AGUR, **Région Flandre-Dunkerque: Schéma d'Environnement Industriel**, 1993.

CUD-CCID-PAD, **Région Flandre-Dunkerque. Schéma d'environnement industriel**, 1993

2.3 PERIODIQUES ET REVUES

Le Moniteur, rubrique aménagement/environnement, M. Quinette. “ **Un modèle pour l’environnement industriel** ”, 25 janvier 2002.

Journal des Flandres, “ **Schéma d’environnement industriel l’exemple de Dunkerque** ”, 25 octobre 2001.

Urbis, n° spécial pollution. n°2, AGUR, octobre 2001.

Hexagone, M. Chartier, **Dunkerquois: un schéma d’environnement industriel réussi**, n°22, juillet-août 1998.

Communes départements et régions de France, **Prix Territoria 1997**, n° 359, mai 1997.

La Voix du Nord, **Une belle image pour le schéma**, 4 avril 1997.

Syndicat national des ingénieurs de l’industrie et des mines, Michel Delebarre, **Une démarche originale : le schéma d’environnement industriel du dunkerquois**, 1996.

UNEP-Industry and Environnement, **Prise en compte de l’environnement dans la planification, la gestion et l’exploitation de la zone industrielle portuaire de Dunkerque**, octobre-novembre 1996.

La Voix du Nord, **Prix européen pour Dunkerque**, 9 octobre 1996.

A nous de jouer, “ **Le schéma d’environnement industriel dunkerquois quand industrie et environnement se rejoignent** ”, n°7, juin-juillet-août 1995.

L’environnement magazine, Albert Denvers, **Elaboration d’un schéma d’environnement industriel**, n°1522, novembre 1993.

Urbanisme, Christophe Lesort, **Dunkerque : le schéma d’environnement industriel**, hors série n°3, octobre 1993.

Dunkerque expansion, rubrique environnement/industrie, **Le schéma d’environnement industriel présenté aux élus**, 8 juillet 1993.

Hommes et terre du Nord, Francis Nave, **Industrie et environnement le projet de schéma industriel de la région dunkerquoise**, hors série, juillet 1993

La Voix du Nord, **Le commerce et le développement industriel**, 26 juin 1993.

Dunkerque expansion, rubrique enquête, “ **Un schéma d’environnement industriel Pour l’agglomération** ”, 15 juin 1993.

2.4 DOCUMENTS GENERAUX

Essig Philippe, **Débat national sur les risques industriels**, octobre-décembre 2001. Rapport à M. le Premier Ministre, Janvier 2002

La prévention des risques industriels. Dossier d’information, Ministère de l’aménagement du territoire et de l’environnement, novembre 2001

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Les processus de décision dans les opérations d'aménagement

Rapport 1

Rapport 2

Rapport 3

ACT CONSULTANTS

FRANÇOISE ROUXEL
DOCTEUR EN URBANISME
URBANISTE CONSULTANT

OLIVIER RATOUIS
ENSEIGNANT-CHERCHEUR
EN URBANISME

juillet 2002

Introduction	p. 3
Brest. Le Schéma d'aménagement et de développement universitaires. Dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel	
Les conditions de la formulation des projets	p. 5
1. Des leviers de développement. De la " mise en drame " à la " mise en projet "	p. 6
2. L'adaptation qualitative du substrat économique	p. 9
Des territoires en mutation	p. 13
1. Des logiques de valorisation du patrimoine	p. 14
1. <i>Une approche intégratrice du projet</i>	<i>p. 14</i>
2. commerce, qui a finalement abouti à un éclatement de l'Université sur les trois sites qui <i>Urbanisme universitaire/Urbanisme industriel</i>	<i>p. 16</i>
2. Des démarches plus stratégiques	p. 18
1. <i>L'initiation de partenariats s'inscrivant dans la durée</i>	<i>p. 18</i>
2. <i>Des politiques sectorielles orientant la planification générale</i>	<i>p. 21</i>
3. <i>Des logiques de contrat qui soulèvent la question de leur pérennité</i>	<i>p. 24</i>
Les enjeux du développement local	p. 26
1. Le souci et la nécessité d'une autonomie de développement	p. 27
2. Une gouvernance communautaire d'agglomération	p. 33
3. Un soutien inégal de l'Etat	p. 37
Annexes. Entretiens	p. 41
Marcel ANDRE, Rectorat de l'Académie de Bretagne	p. 42
François BERNEZ, Communauté urbaine de Brest	p. 46
Joëlle CALVAR, Communauté urbaine de Brest	p. 49
André LAGATHU, Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest	p. 52
Yves MORVAN, Président et rapporteur du Schéma régional des enseignements supérieurs	p. 55
Marc PICARD, Université de Bretagne occidentale	p. 58
Marc WIEL, Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest	p. 62
Thierry DUBUIS, SPPPI, DRIRE Nord-Pas-de-Calais	p. 65
Christophe LESORT, Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque	p. 72
Jocelyne FLORENT, Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque	p. 77
Francis NAVE, Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque	p. 80
Blandine POPIEUL, Communauté urbaine de Dunkerque	p. 87
Jean SENAME, Assemblée de défense de l'environnement du littoral Flandre-Artois	p. 94
François YOYOTTE, Direction départementale de l'Equipement du Nord	p. 97

INTRODUCTION

La décentralisation a mis en avant la perspective du développement local. Cela pose donc la question de la cogestion du territoire par les collectivités locales et l'Etat. Celle-ci est réactualisée aujourd'hui, du fait de la relance des politiques liées à l'aménagement du territoire.

L'Etat a également le souci de redéfinir les politiques publiques sur les territoires et de rendre plus efficaces les règles, les outils et les modes d'intervention dans le cadre de l'évolution du partage des compétences.

Afin de cerner ces questions, l'Etat s'interroge sur les conditions de réussite des projets qui constituent des enjeux pour le devenir d'une agglomération et superposent la coordination de plusieurs parties prenantes dans l'opération.

Il s'agit alors de centrer la réflexion sur le processus de son élaboration (de l'intention à la réalisation et aux effets induits), en tirant les leçons de ces expériences tant du point de vue des réussites que des échecs. Ceci repose sur une connaissance approfondie du contexte de ces opérations.

Pour ce faire, deux projets ont été choisis : le Schéma universitaire à Brest, élaboré dans le cadre du Schéma national " Université 2000 ", et le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque d'initiative locale. L'examen de ces deux exemples de projet, intégré à des projets de développement plus vastes -dont il conviendra de vérifier la véracité- doivent en particulier faire ressortir l'influence des processus de décision dans les réussites et les échecs de ces opérations.

La méthode utilisée emprunte une démarche pragmatique. Pour chaque opération, un premier travail a consisté à recueillir l'information au sein des organismes concernés, qu'il s'agisse de documents officiels d'étude, de communication, mais aussi de comptes-rendus de réunions et de débats. Le traitement de cette information a permis d'alimenter une série d'entretiens avec différents représentants des organismes concernés à l'époque.

Cette première phase de travail a donné lieu à un premier rapport reconstituant l'histoire de chaque opération.

Les entretiens, réalisés sur la base d'un guide d'entretien commun aux deux opérations, ont été surtout utilisés pour cette seconde phase de travail. Celle-ci a consisté à

rapprocher les deux études de cas, afin de mettre en évidence les éléments qui structurent le processus de décision, en repérant les éléments spécifiques aux contextes locaux, mais aussi les questions récurrentes soulevées au fur et à mesure de l'avancement de ces opérations.

Le guide d'entretien et les comptes-rendus des entretiens réalisés auprès des acteurs sont annexés à ce second rapport.

La troisième phase de travail s'est attachée à tirer les enseignements de ces deux expériences sous deux angles privilégiés : la culture des acteurs et l'organisation des acteurs. Ces enseignements sont traités sous forme de quelques thèmes qui apparaissent centraux dans les processus de décision comme l'innovation et la norme, le partenariat et les positionnements de l'Etat... Ils nous paraissent constituer des pistes d'action pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette partie plus conceptuelle fait l'objet d'un troisième rapport.

Cette étude a été confiée par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement à ACT Consultants. Elle est conduite par Françoise Rouxel, Docteur en Urbanisme et Urbaniste consultant, en collaboration avec Olivier Ratouis, Enseignant-chercheur en Urbanisme. Edith Balbin est responsable du projet au sein de la Mission Prospective de la Direction générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Les conditions de la formulation des projets

Le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque et le Schéma d'aménagement et de développement universitaires de Brest apparaissent, au regard de l'histoire des projets, comme des leviers du développement local.

Il est tout à fait notable d'ailleurs que des projets de nature aussi différente portent le même intitulé générique, pour se présenter comme des *schémas*. Ils prennent cadre dans des contextes économiques difficiles, mais ils montrent surtout une capacité des acteurs locaux à formuler des projets.

I. DES LEVIERS DU DÉVELOPPEMENT. DE LA “ MISE EN DRAME ” À LA “ MISE EN PROJET ”

A Dunkerque, le Schéma est directement lié à un contexte, celui de l'évolution de la grande industrie portuaire, et à un événement particulier, la fermeture des Chantiers navals.

“ Tout processus de décision appelle un facteur de déclenchement. En ce qui concerne l'environnement industriel, ça été au départ la crise économique et les conséquences des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Cette crise s'est fait sentir à Dunkerque avec un certain effet retard, à la fin des années 80, puisqu'on était encore dans une période de grands chantiers, avec le Port Ouest et la centrale nucléaire. Ces grands chantiers successifs, en dehors de la chute des trafics portuaires notamment pétroliers, ont masqué la crise qui s'est fait sentir avec des pertes d'emploi dans la sidérurgie et la métallurgie et la fermeture des Chantiers navals en 1987. ” Francis Nave, AGUR.

L'idée d'un Schéma d'aménagement ou de développement industriel n'est pas en soi une particularité dunkerquoise. Au même moment, Brest (Ville et Communauté urbaine) se pose des questions tout à fait comparables. Dans la concurrence avec Le Havre pour l'accueil d'un port d'éclatement pétrolier, Brest a échoué en 1969 et le choc pétrolier de 1973 donne le coup de grâce à un grand projet de raffinerie contesté localement. Les deux collectivités locales bretonnes entreprennent donc en 1990 une réflexion sur un Schéma d'aménagement des espaces portuaires, avec la Chambre de commerce et la DDE du Finistère. L'objectif est, selon le maire Pierre Maille, de *“ clarifier la vocation des espaces et leur devenir (urbain, portuaire, industriel ou de transition) ”* (1). S'il s'agit bien dans les deux cas de villes portuaires, les situations sont différentes. Brest est un grand port militaire à l'activité commerciale résiduelle, tandis que Dunkerque est un grand port de commerce dont l'ampleur du site portuaire, qui couvre près de 7 000 ha, est sans commune mesure avec le site portuaire brestois.

Là encore, Dunkerque n'est pas un cas isolé, mais au contraire une ville industrielle et portuaire confrontée à des difficultés communes à de nombreuses autres villes. C'est même le fait que Dunkerque, par différence avec ces villes, ait apporté des réponses qui en fait l'intérêt.

(1) Pierre Maille, *“ L'évolution de la ville portuaire de Brest dans un contexte régional ”*, in Mario Caselli, Olivier Lemaire (EDS), *“ Third Conférence Cities and Ports ”*, Genova, 19-22 novembre 1991, Proceedings, AIVP.

“Le contexte était celui d’une reconversion industrielle. Il y avait un souci d’attractivité et de maintien de l’activité industrielle pour une plate-forme industrielle assez remarquable et disposant de fortes réserves foncières. Il fallait améliorer la qualité d’aménagement. Cependant la problématique n’était pas spécifique à Dunkerque. A Bruxelles, où j’étais en poste à la Direction des politiques régionales, je me suis occupé des premiers programmes du FEDER liés aux reconversions (premiers Objectifs II). On avait dans toutes les régions européennes (au Royaume-Uni ou en France autour de Fos/Mer) les mêmes types de problématique : suppression de Chantiers Navals, reconversion industrielle, etc. Il s’agissait de maintenir de l’industrie, de valoriser un certain nombre d’activités connexes et puis de développer une attractivité.” François Yoyotte, DDE Dunkerque.

C’est en fait un deuxième événement industriel qui vient accélérer la réflexion et servir de catalyseur.

“L’entreprise de pesticide du Pont de Nemours a décidé de s’implanter en 1990. On s’est retrouvé à la conjonction de deux volontés : la volonté d’un renouvellement économique et la volonté, de la part des habitants, d’associations et d’un certain nombre d’élus, de donner un coup de frein au cortège de pollutions et de nuisances qui accompagne l’industrie. Il y a alors eu une réaction très vive avec la création d’un collectif nommé “du Pont de Nemours non merci”. L’usine envisageait de s’implanter à l’ouest de Grande-Synthe, à proximité d’un parc d’agglomération qui accueille des centres aérés. Le dilemme était posé : oui à l’accueil de nouvelles industries dans le Dunkerquois, nécessaires sur le plan économique, mais non à l’augmentation permanente des nuisances et des risques industriels sur ce même site. Le processus de décision s’est enclenché ainsi. Il a été décidé de créer un outil spécifique aux nouvelles implantations industrielles de façon à ce que ces installations se fassent dans le respect des populations et de l’environnement.” Francis Nave, AGUR.

En somme, la dimension technique du Schéma d’environnement industriel ne vient que dans un deuxième temps. Dunkerque a fondamentalement été marqué en un temps réduit, à la fin des années 80, par des chocs dont les acteurs locaux se sont saisis pour créer une dynamique forte.

“Il y a eu un pari de la nomenclatura locale qui a décidé de reprendre l’industrie à partir d’un fantasme : “Dunkerque va devenir une poubelle industrielle”. L’idée était que

Dunkerque était une plate-forme industrielle extraordinaire qu'il fallait revaloriser."
Christophe Lesort, Ancien directeur de l'AGUR.

Cette exagération volontaire est remarquable. Elle s'appuie sur des éléments de constat : Sollac est l'un des empoussiéreurs les plus importants d'Europe ; les effets des pollutions sur la santé commencent à être mesurés ; la demande sociale en matière de lutte contre la pollution commence à se formaliser.

Mais cette exagération volontaire a valeur d'hyperbole. Il y a une véritable dramatisation, pour ne pas dire une " mise en drame " de la situation industrialo-portuaire locale.

Cette posture est d'autant plus remarquable qu'elle renvoie historiquement aux débats exactement inverses qui ont présidé au développement de la grande industrie portuaire et à l'installation de la sidérurgie par l'Etat trente ans auparavant. Paul Reynaud, Député du Nord, assisté par un autre député du Nord en outre vice-président de la commission des Finances, Albert Denvers, obtient en 1956 la localisation définitive à Dunkerque du complexe de sidérurgie sur l'eau de préférence aux autres places portuaires, le Havre notamment, répétant l'argument *hyperbolique*: *"Le port de Dunkerque est en péril de mort"* (2) Il y a bien ici autre chose que des approches techniques : un ton et une implication de toute la société locale. *"Il fallait créer de nouveaux emplois pour les jeunes car les débouchés locaux ne suffisaient pas : la sidérurgie est apparue comme la chance de Dunkerque"*, explique la *Voix du Nord* du 15 novembre 1962.

Jean Monnet, Commissaire au Plan et artisan du renouveau de la politique sidérurgique française, s'était fait auparavant le porte-voix des enjeux économiques nationaux en déclarant qu' *"un grand atelier de transformation comme la France exige de façon absolue une production industrielle d'acier (...). S'il est une production à laquelle [la France] soit particulièrement destinée, c'est bien celle de l'acier"*(3).

Les débats portés par le Schéma d'environnement industriel sont annoncés par les analyses de l'urbaniste Gérard Deldique en charge de l'aménagement des quartiers d'habitations lié à l'arrivée d'Usinor. L'enjeu provoqué par l'industrie n'est-il pas de la maîtriser pour sauver la ville ? *"La question se pose maintenant : les projets d'installation d'usines condamneront-ils l'habitation de ce secteur ou sera-t-il indispensable, pour conserver aux habitants de ces communes une possibilité de vivre, d'y discipliner ou d'y*

(2) " Nouveau Nord " du 28 décembre 1955.

(3) Cité par Jean-Gustave Padioleau, *" Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945 "*, PUF, 1981.

réorganiser profondément l'implantation industrielle " (4) ? Au-delà du vocabulaire judiciaire, c'est à une dramaturgie spatiale où l'industrie fait figure d'accusée et l'habitat de victime qu'invite à souscrire Deldique en 1957. Jean-Gustave Padioleau convoquait aussi, dans son ouvrage sur la politique sidérurgique française, ce vocabulaire et ces images ; pour Padioleau, il y a, au regard de l'analyse du "système sidérurgique" français, l'intrigue d'un drame (5). Celui-ci repose fondamentalement sur le fait que la sidérurgie est une industrie nationale, ce qui signifie aussi comme le remarque Padioleau qu'elle "*représente la nation, la nation tout entière*" (6).

Dunkerque n'est rien moins que le symbole de cette idée, du projet sidérurgique de l'Etat dans les Trente glorieuses.

C'est par cette référence que Dunkerque introduit la présentation de son projet au 2^e Congrès international Villes et Ports à Barcelone en 1989 sous l'intitulé : "*Une nouvelle image internationale à mettre en valeur*" (7).

Jean-Luc Delecluse, Secrétaire général de la Ville de Dunkerque et prochain artisan du futur Schéma de développement industriel auprès de Michel Delebarre, développe l'idée d' "*une grande ambition pour Dunkerque*" (8). La mise en drame a été utile et nécessaire à un groupe local pour élaborer une critique de la politique historique de l'Etat et formuler un nouveau projet local.

II. L'ADAPTATION QUALITATIVE DU SUBSTRAT ÉCONOMIQUE

A Brest, l'investissement des collectivités publiques locales dans le développement universitaire se réalise à partir d'une trame d'événements plus diffus. Il arrive comme une opportunité dans un contexte où l'espoir des Brestois dans l'avenir de la ville a besoin d'être une fois encore réactivé. Et cette opportunité peut s'inscrire de différentes manières dans la stratégie générale de développement qui consiste à diversifier les activités de la ville, à développer sa civilité, à l'affirmer comme une métropole douée de l'ensemble des fonctions urbaines correspondantes, et plus ouverte sur l'extérieur.

(4) G. Deldique, "*Groupement régional d'urbanisme de Dunkerque. Premières propositions d'aménagement*", décembre 1957, p. 32.

(5) Jean-Gustave Padioleau, "*Quand la France s'enferme*", op. cit., pp. 10 et 23 : "Dramaturgie : le système sidérurgique", "L'intrigue du système sidérurgique : des conduites irrationnelles ?"

(6) Jean-Gustave Padioleau, "*Quand la France s'enferme*", op. cit., p. 38.

(7) 2^e Congrès international Villes et ports, Barcelone, 1989. "*Les enjeux internationaux d'un grand port urbain. 11 exemples européens*", AIVP, 1989.

(8) Jean-Luc Delecluse, "*Dunkerque : une grande ambition*", 2^e Congrès international Villes et ports, Barcelone, 15 décembre 1989, ronéo.

Le débat sur la localisation des extensions universitaires en centre-ville ou au technopôle Brest-Iroise est donc essentiel. Elle correspond à un choix stratégique dans la traduction de ces objectifs. Soit, il conforte l'orientation de privilégier, selon ses porte-parole, l'avenir économique de Brest sur la synergie recherche, formation et entreprise dont le technopôle est l'emblème, soit, elle participe de la volonté de donner enfin l'âme qui fait défaut à Brest depuis sa reconstruction. L'opération " Un cœur pour ma ville " lancée en 1980 s'y était essayée avec un succès mitigé, en cherchant à " réinjecter " du commerce et des services dans la ville et simultanément à favoriser une dynamique sociale et culturelle.

Les décisions prises chercheront à satisfaire ces deux positions, moyennant une certaine dispersion, puisque *in fine* un nouveau campus est implanté au centre-ville pour accueillir la faculté des Lettres, et les instituts liés à l'agriculture et à la mer localisés au technopôle.

Le premier choix de Pierre Maille, Maire de Brest et Président de la CUB avait d'ailleurs été d'installer l'Institut d'études Marines au port de commerce, comme affichage du renouveau et de l'élargissement de la vocation maritime de Brest, dans la continuité de l'ouverture, en 1990, de Océanopolis, parc de découverte des océans conçu par l'architecte Rougerie, au port de plaisance. Cette localisation présentait aussi l'avantage d'être un élément de structuration de ce futur axe nord-sud porté par l'AUCUBE, très impliquée dans la modernisation des transports et des déplacements. L'enjeu était aussi de réconcilier la ville et le port.

Pierre Maille se rangea finalement aux arguments des techniciens et des élus en charge du développement économique pour affirmer au technopole son rôle de vitrine de la " métropole scientifique " (9). A présent, aux côtés d'IFREMER qui jouit d'une réputation internationale, l'IUEM (Institut universitaire européen de la mer) est son alter ego brestois. Au sein de cet IUEM, se met en place le Centre européen d'études et de documentation de la mer. L'IFRTP (Institut français pour la recherche et la technologie polaires) est venu s'installer à Brest. En France, la plus forte concentration d'instituts de recherche consacrés à la mer est à Brest, où 60 % des chercheurs en ce domaine y travaillent.

De ce fait, la valorisation physique des ports de commerce et de plaisance n'est véritablement engagée qu'après le lancement du chantier universitaire : extension de Océanopolis, ZAC portuaire, aménagement, aménagement du Front de mer... sont autant de grands projets conçus et mis en œuvre par la Ville et la CUB qui doivent contribuer, certes, à la vitalité économique, mais aussi aux mieux-être culturel et sportif des Brestois.

La croissance spectaculaire du port de plaisance du Moulin Blanc illustre bien l'élargissement de la vocation maritime de Brest : Une activité marginale à l'origine est devenue essentielle. Le port de plaisance est aujourd'hui le premier de Bretagne ; la voile est le sport qui compte le plus grand nombre de licenciés à Brest, pépinière de champions et témoin des exploits de navigateurs réputés.

En 1992, Brest inaugure un rassemblement dans sa rade de près de 2000 bateaux venus du monde entier. Cette manifestation, réitérée en 1996, dépasse la simple fête. Elle consacre la collaboration des militaires et des civils, et permet aux Brestois, grâce à l'ouverture de la rivière Penfeld aux bateaux et de ses rives au public, de découvrir les lieux qui furent le cœur de la cité, et qui sont réservés ordinairement à la Marine nationale.

L'épanouissement de la vie culturelle est conçu comme un phénomène de masse, qui procède de la multiplication de ces initiatives publiques, privées, associatives et de la hausse du niveau d'instruction. L'implantation des extensions universitaires en centre-ville concourt à étoffer les équipements de l'agglomération... Multiplication des bibliothèques, spécialisation de certaines écoles pour un rayonnement maximal (Ecole des Beaux-Arts devenue Institut d'arts et techniques de Bretagne occidentale, Cinémathèque de Bretagne, Conservatoire botanique devenu national, le Centre culturel brestois promu Centre national dramatique et chorégraphique...).

Et, bien sûr, l'aménagement du cadre urbain accompagne ces mutations. Création du parc d'Eole sur des anciens terrains (Nils-Udo et Louis Maunoury), et du Vallon du Costour, restructuration des espaces publics du centre-ville (Van Thienen, Marta Pan, Bernard Huet) s'attachent à procurer l'enchantement qui fait défaut à cette ville réputée " grise et froide ".

Tous ces changements d'attitude entre 1988 et 1995, puis entre 1995 et 2000, sont encouragés par l'opinion publique. Toujours enclins à la nostalgie du Brest d'avant-guerre, et à la critique de leur ville reconstruite, les Brestois modifient progressivement leur état d'esprit empreint de scepticisme, et témoignent au contraire d'une certaine confiance en eux-mêmes et en l'avenir. En décembre 1991, selon une enquête de TMO Ouest, la moitié des 300 Brestois interrogés se déclare pessimiste sur le devenir de leur ville. Ils ne

sont plus qu'un tiers en mai 1993, et les trois-quarts estiment que " Brest est une ville qui a beaucoup d'atouts pour se développer " (10).

(10) Sous la direction de Marie-Thérèse Cloître, "*Histoire de Brest*", UBO, CRBC, 2000.

La mer est toujours là ; elle est même revenue dans la ville si on en croit les comparaisons de la nouvelle université avec un vaisseau, car le bâtiment -dans sa forme et ses couleurs- ressemble à "*un grand navire ancré dans la cité*" selon la presse locale (11). Plus symbolique encore, en lui donnant le nom de Victor Segalen, médecin, poète et voyageur brestois, elle est "*un nouveau bateau pour un homme libre*"(12).

(11) *“La nouvelle jeunesse de la rue de Siam ”*, in Ouest France, 4 février 1994.

(12) *“ Une nouvelle faculté au cœur de Brest ”*, in Le Télégramme du 29 janvier au 5 février 1994.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Des territoires en mutation

Le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque et le Schéma d'aménagement et de développement universitaires de Brest témoignent de la manifestation par les acteurs locaux d'un besoin de changement. Il y a un double niveau d'intervention : transformations économiques et sociales locales ; volontés d'action prenant appui sur des capacités de projet.

Les deux schémas, s'ils couvrent des champs spécifiques, la formation et l'environnement, sont tout le contraire de réponses " technicisantes ". Ils opèrent dans des visées trans-sectorielles et prennent la forme de chartes.

I. DES LOGIQUES DE VALORISATION DU TERRITOIRE

1- UNE APPROCHE INTÉGRATRICE DU PROJET

A Brest comme à Dunkerque, le projet a pour premier objectif de favoriser le développement économique. Mais dans ce dessein, il s'appuie, de façon originale, sur les autres champs essentiels à la qualité de vie collective que sont le social pour le Schéma d'aménagement universitaire, l'environnement, pour le Schéma d'environnement industriel.

Cette évolution vers des démarches globales, moins sectorielles, est consciente et affirmée :

“ L'université n'est pas seulement une fonction, un territoire ; elle est une force d'influence sur l'organisation urbaine, sociale et économique de la ville. C'est dire combien elle contribue à fabriquer la ville. Construire l'université avec la ville en développement, c'est donc à la fois un projet urbain, un projet social et économique stratégique pour une agglomération comme Brest reposant sur une certaine forme de monoactivité ”(13).

“ Le schéma est à l'intersection des questions de développement économique et des problématiques urbaines (recherche d'une densification du centre-ville, plan de déplacements urbains, esquisse de l'axe nord-sud) ” Entretien avec François Bernez, CUB.

Depuis la décentralisation, le souci généralement exprimé à l'égard de l'enseignement supérieur était jusque-là de lier l'enseignement supérieur au développement économique local et régional. Développer dès lors un enseignement complet comme le recherche Brest dans le cadre d'U 2000 témoigne d'une volonté culturelle élargie. Ainsi que l'exprime Yves Le Gallo, Professeur d'université et acteur essentiel de la création de l'enseignement à Brest en 1958, *“ Cela me fait plaisir qu'on ait mis des sous pour les littéraires ”*(14). En revanche, l'implantation de l'IUEM au technopole renoue avec un des aspects de la logique traditionnelle du développement économique qui recherche la synergie entre recherche et industrie par la proximité (avec une efficacité jamais démontrée d'ailleurs).

“ Du projet régional au projet local, il y a eu une phase de concrétisation, d'inscription de l'Université dans le projet urbain. Débat centre-ville/technopole/port de commerce, qui a

(13) *“ Schéma d'intention du développement universitaire à Brest ”*, AUCUBE, mai 1991.

(14) *“ Une nouvelle faculté au cœur de Brest ”*, in Le Télégramme du 29 janvier au 5 février 1994.

ACT CONSULTANTS, FRANÇOISE ROUXEL, OLIVIER RATOUIS ; pour la DGUHC du ministère de l'ÉQUIPEMENT, des TRANSPORTS et du LOGEMENT ;

“ LE PROCESSUS DE DÉCISION DANS LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ”, RAPPORT 2, juillet 2002

finalement abouti à un éclatement de l'Université sur les trois sites qui traduit un compromis entre une option urbaine, l'inscription de l'université dans la ville, et une option technopolitaine, type plateau de Saclay ”Entretien avec André Lagathu, ADEUPA.

Avec le Schéma d'environnement industriel, Dunkerque fait également le choix d'une politique locale dépassant l'approche économique industrielle stricto sensu.

“ Trois dates :

- *23 mars 1991 : Création de l'opération Neptune sur le centre-ville de Dunkerque ;*
- *5 février 1993 : Signature du Protocole d'accord pour un contrat de développement du port de Dunkerque ;*
- *16 mars 1993 : Adoption du Schéma d'environnement industriel de la région dunkerquoise.*

Ces trois dates marquent pour Dunkerque le signal d'un avenir bâti sur de nouvelles préoccupations, de nouvelles méthodes de travail, et surtout le mariage de la ville, de son port et de ses partenaires économiques, sur une stratégie commune de développement ”(15).

A Montréal, en octobre 1993, au congrès de l'Association internationale Villes et ports, Michel Delebarre se fait le chantre du mariage entre la ville et le port, thème alors en vogue dans le champ de la recherche-action sur les villes portuaires et décliné comme symbole de rencontre, de réconciliation, de redécouverte... (16). Or, c'est l'occasion pour le maire de Dunkerque de proposer *“ le choix d'un développement intégré et durable ”*. Ce concept de développement durable, absent du Schéma d'environnement industriel, est ainsi introduit dans les attendus de la politique urbaine dunkerquoise.

Dunkerque opère, ce faisant, un repositionnement majeur. Michel Delebarre parle de *“ défis à relever ”*: *“ Si le développement ne porte pas en lui l'amélioration de la qualité de l'environnement, le territoire sera perdant (...). Il s'agit, en somme, de faire en sorte que le développement soit renouvelable ”* (17). La CUD adhère à la Charte d'Aalborg, s'engageant ainsi à la réalisation d'un Agenda 21 local, et se voit décerner le Prix européen des villes durables en 1996 pour le Schéma d'environnement industriel.

(15) Michel Delebarre, *“ Dunkerque, le choix d'un développement intégré et durable ”*, Villes portuaires, acteurs de l'environnement. 4^{ème} Conférence internationale Villes et ports, Montréal, octobre 1993, AIVP, septembre 1994.

(16) Cf. par exemple, l'action “ Le port et la ville ” du Programme Cité projets du Plan Construction et Architecture qui s'est décliné notamment avec le concours Européen 2 sur le thème de la ville au bord de l'eau et pour lequel Dunkerque a été l'objet d'une dizaine de projets.

(17) Michel Delebarre, *“ Dunkerque, le choix d'un développement intégré et durable ”*, Villes portuaires, acteurs de l'environnement. 4^{ème} Conférence internationale Villes et ports, Montréal, octobre 1993, AIVP, septembre 1994.

2- URBANISME UNIVERSITAIRE/URBANISME INDUSTRIEL

L'approche transversale des sujets, l'université pour Brest, l'activité portuaire pour Dunkerque, ne relève pas de l'évidence des mentalités et des pratiques. Ces domaines relèvent de compétences spécifiques, sont le domaine réservé des organismes et des responsables en charge de leur aménagement et de leur gestion et leur territoire est bien cerné. Les logiques sont traditionnellement fonctionnelles et le territoire de compétence clairement délimité. Les projets auraient donc pu se limiter à une approche technique des constructions universitaires à Brest au sein de l'UBO, et des dispositifs normatifs pour minimiser les risques industriels et réduire les pollutions à Dunkerque au sein du Port autonome.

D'ailleurs, concernant les extensions universitaires, les termes de chaque partenaire correspondaient initialement à leur vocation de base :

- Pour l'UBO, *“ il s'agissait de répondre aux besoins de l'Université en augmentant la capacité d'accueil des étudiants, éventuellement en densifiant le campus existant et en lui donnant un centre car il manquait de vie ”*,
- Pour la Ville et la CUB, les extensions universitaires *“ étaient un élément moteur de la restructuration du centre-ville et de la constitution de l'axe port de commerce/Cavale Blanche souligné par le parcours du tramway ”*Entretien avec Marc Picard, UBO.

Or, on assiste à une évolution vers l'insertion des projets dans une logique d'urbanisme et de planification urbaine.

A Dunkerque, cette ouverture problématique et opératoire se traduit par le souci revendiqué d'amélioration et de mise en valeur des paysages. Une partie des études d'aménagement a d'ailleurs été confiée au paysagiste Michel Corajoud. Cette dimension renvoie à une culture urbaine locale déjà mise à l'épreuve à d'autres occasions, de façon négative, si l'on pense à la trame paysagère du Plan de reconstruction, définie par l'urbaniste en chef Leveau, et peu à peu oubliée ou bien effacée au profit de parkings extérieurs et d'espaces bitumés, ou de façon positive, par un lien expérimenté.

*“ Dunkerque a été pionnier en matière d'environnement. On a été, par exemple, pendant presque vingt ans la seule agence d'urbanisme à avoir quelqu'un avec un profil scientifique pour s'occuper d'environnement. Par ailleurs, la ZAC du Courghain, dans les années soixante-dix, a eu la préoccupation de faire entrer le paysage comme élément structurant de l'habitat, ce qui était innovant. Jusque-là, ce qui était structurant, c'était la voirie et les réseaux, et non pas la trame paysagère ”*Francis Nave, AGUR.

Dans le Schéma d'environnement industriel, le cahier des charges *“prévoit en particulier (...) de traiter l'implantation sous ses aspects architectural, paysager, des couleurs, des rejets, des espaces verts ; le préverdissement des terrains constituera une obligation pour l'industriel ou, à défaut, pour l'aménageur”*, Schéma d'environnement industriel. Synthèse, AGUR, 1993.

Le paysagement intervient au profit de l'image de la ville.

“Le port, par exemple, a une vocation d'aménageur. Le paysagement, défini dans le SEI, concourt à l'attractivité économique. L'attractivité est à comprendre à un double niveau pour les entreprises qui sont sensibles à un paysage qui ne serait pas soigné ; et pour les résidents et les personnes qui sont susceptibles de venir dans l'agglomération pour y travailler, par exemple. Il faut là qu'il y ait un bon abord des zones industrielles et un cadre de vie satisfaisant en matière d'habitat.

Ces deux aspects sont bien exprimés dans le SEI. Il y a des principes de cahier des charges pour l'aménagement de zones nouvelles à l'intérieur des zones d'activité. Il y a des principes d'isolement de la zone, par exemple, au nord de la RN 1, de manière à faire une zone tampon paysagère entre la ville et la zone industrielle elle-même” François Yoyotte, DDE d'arrondissement de Dunkerque.

Cette évolution vers le projet urbain d'ensemble est sans aucun doute encore plus marquée à Brest, car elle est sous-tendue et “légitimée” par le discours national d'ouverture de l'université sur la ville, d'accueil des étudiants dans un cadre de vie élargi à la cité (transports, logement, lieux de rencontre, accès aux services urbains...) en contrepartie du dynamisme social et économique que la présence du milieu universitaire apporte à la société locale.

Cette volonté portée d'abord par la collectivité locale avec l'appui de l'agence d'urbanisme, a emporté la décision de construire les extensions universitaires en centre-ville et d'afficher par le projet d'architecture, confié à Massimiliano Fuksas, cette ouverture de l'université sur la ville. La question de l'image, de la communication par le projet dans sa traduction physique, est à ce stade déterminante comme à Dunkerque.

“ Cette opération privilégie une université ouverte sur l'extérieur et susceptible d'attirer un public élargi. Lieu de connaissances, d'animation, de diffusion culturelle et d'échanges d'idées, la nouvelle structure porte la promesse d'une vitalité nouvelle pour la cité...”

Extrait de la plaquette de la SEMAEB sur la construction d'une faculté de 5000 étudiants, Brest, Université 2000.

Les représentants de l'UBO, *“ tout en étant d'accord sur le concept d'ouverture sur la ville, ne l'étaient pas dans sa traduction physique, car les étudiants ont besoin d'un havre de paix. Une interface était nécessaire ”*, selon Marc Picard, UBO, qui regrette de surcroît que le geste architectural se soit exercé au détriment *“ de la qualité fonctionnelle... Et du caractère de pérennité qu'il faut donner à un bâtiment public ”*.

L'enthousiasme est retombé et le slogan “ d'ouverture de l'université dans la ville ” qui a donné force à U 2000 n'a pas été repris pour U 3 M. Aujourd'hui, *“ On poursuit les investissements sur les bibliothèques, la vie étudiante... Pour lesquels le discours de l'Etat est plutôt de destiner les équipements de manière spécialisée aux étudiants. Mais la décision de les mettre aussi au service des autres habitants relève de chaque établissement et n'est pas contrecarrée par le Rectorat et le ministère de l'Education nationale. Du côté des activités sportives universitaires, la doctrine est plutôt que l'initiative et la prise en charge soient du côté des collectivités locales ”* Marcel André, Rectorat d'académie de Rennes.

II. DES DÉMARCHES PLUS STRATÉGIQUES

1- L'INITIATION DE PARTENARIATS S'INSCRIVANT DANS LA DURÉE

Les deux projets engagés à Brest et à Dunkerque ont été l'occasion de nouer des partenariats sur la base d'intérêts convergents :

- 5 Partenariat public et privé-public à Dunkerque,
- 6 Partenariat public à Brest.

Le lancement de la démarche U 2000 ne fut pas non plus évident au niveau régional, qui devait décliner le processus national.

“ La région Bretagne fut au départ réticente à s'engager dans la démarche, en arguant que ce n'était pas de sa compétence. Les universitaires rennais aussi étaient réservés, tout à la préparation de leur projet d'établissement et peu enclins à s'investir dans une logique régionale. Nous nous sommes attachés à élaborer le Schéma régional le plus possible en concertation, en dressant un état des lieux, en recueillant les perspectives de développement de chacun, en coordonnant les uns et les autres ” Yves Morvan, Rapporteur du Schéma d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs.

Plus trivialement, le partenariat, au moment de l'établissement du Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs, s'est aussi mis en place en raison des financements spécifiques octroyés dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région et à partager. Mais il a produit un consensus et une responsabilisation des collectivités territoriales sur leur devenir collectif.

Au niveau local, *“la volonté locale des collectivités de construire une fonction métropolitaine converge avec celle de l'université de saisir l'opportunité d'une évolution favorable des effectifs pour consolider la position de l'université”* André Lagathu, ADEUPA.

La traduction de ces enjeux respectifs, mais pas contradictoires a priori, n'emporte pas une adhésion immédiate. Il est certain que la prise de la maîtrise d'ouvrage par la CUB a facilité le consentement de l'Université. Mais là aussi, il a produit des habitudes d'avoir à faire ensemble, et même de collaborer entre différents organismes pour mieux tirer parti des projets respectifs.

“L'aspect partenarial est bien rentré dans les mœurs. L'UBO a intégré le partenariat avec les collectivités locales aux côtés de l'Etat, du fait et surtout de l'aspect financier. Les élus, toutes tendances confondues, ont bien compris l'Université, partenaire du développement local” Joëlle Calvar, CUB.

Globalement, cette démarche semble avoir produit des effets similaires ailleurs. Le Comité national d'évaluation des enseignements supérieurs et de la recherche (nommé en 1989) dans son rapport au Président de la République en juin 1992, en fait le constat positif sans prendre position sur le fond des attendus de ce partenariat : *“Architectes, urbanistes, élus locaux et responsables des universités sont de plus en plus fréquemment associés dans des réflexions et des projets d'aménagement. Il reste que le débat ne peut être tranché a priori entre réelle urbanisation des campus ou meilleure insertion de l'université dans la ville.*

Le Comité insiste dans ses recommandations sur l'importance qui doit être accordée au cadre de vie et à la nécessaire coopération des partenaires (établissements, collectivités territoriales, Etat) en ce domaine”.

Ces partenariats se poursuivent à Brest, non sans besoin de recadrage périodique :

Dans la suite d'U 2000, une convention annuelle est signée entre la Ville, la CUB et l'UBO. Le contenu de cette convention s'ajuste progressivement *“pour davantage de*

sélectivité et une mise en cohérence des objectifs de l'Université et des collectivités locales " Joëlle Calvar, CUB

Mais certains projets sont plus faciles à concevoir, comme celui qui est en cours d'élaboration pour la construction d'une bibliothèque universitaire. *"Abordée sous l'angle urbain, elle est devenue, de ce fait, un projet conjoint Université-Ville de Brest, puisque la Ville va construire sa propre médiathèque accolée avec des fonctions communes, ce qui permet un enrichissement mutuel et une offre publique plus cohérente"* Joëlle Calvar, CUB.

La Région Bretagne, également, a " capitalisé " cette expérience partenariale d'U 2000, en continuant à organiser la Commission régionale de concertation, qui regroupe les 4 conseils généraux, les villes universitaires.

Ces différents partenariats ont été réactivés dans le cadre d'U 3M (Université du 3^{ème} Millénaire) pour la réalisation du Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche et pour la réalisation des équipements nouveaux correspondants.

*" On est reparti avec un capital de confiance, et même de sympathie... La démarche U 2000 fut une première expérience de partenariat avec les collectivités territoriales. Il a fallu inventer, faire de l'apprentissage, c'était moins stabilisé qu'aujourd'hui. Les collectivités locales avaient des degrés de liberté dont ne disposait pas l'Etat. Celui-ci avait perdu l'habitude de construire... Dix ans après, les conventions mises au point pour U 2000 continuent à servir de références. Chaque partenaire sait quel est son rôle et ce qu'il doit faire "*Marcel André, Rectorat d'académie de Rennes.

A Dunkerque, le partenariat est établi dès le lancement du SEI. Différence majeure avec Brest, il est entièrement d'initiative locale, même s'il implique des services de l'Etat, ministères de l'Environnement et de l'Industrie en l'occurrence à travers la DRIRE, et non pas le ministère de l'Equipement. Il en est même le moteur, avec la création d'une structure originale, le SPPPI, dont la création est annoncée à l'article 66 du Contrat d'agglomération. Son objectif y est explicitement décrit comme d'être un lieu d'animation de la décision collégiale et de coordination de l'action des différents intervenants.

" Le SPPPI est une table ronde de différents partenaires concernés par les problèmes d'environnement industriel, assez largement ouvert : on y trouve des élus, des administrations, des entreprises, des acteurs provenant des milieux écologiques et des

associations de défense de l'environnement. On y trouve également des médecins et des journalistes. En fait, tous ceux qui s'intéressent à l'environnement industriel sont les bienvenus au SPPPI. C'est par conséquent un lieu de débat et d'échange pour déterminer des objectifs.

Cet outil destiné aux nouvelles implantations industrielles a rassemblé tous les partenaires : les collectivités locales (la CUD et les communes les plus concernées), les milieux économiques (PAD, CCI, représentant du patronat), les services de l'Etat (le sous-préfet, la DRIRE) ainsi que les associations de défense de l'environnement."
Francis Nave, AGUR.

Ces qualités sont reconnues par ceux qui se joignent au processus déjà lancé.

"Je ne connais pas la genèse du SEI, mais ce qui est intéressant à Dunkerque, c'est précisément cette démarche partenariale. Il s'agit là d'une heureuse initiative locale qui a manifestement joué de l' "effet Delebarre " et des capacités de l'AGUR. La rencontre des deux est sans doute à l'origine de la volonté de mieux articuler la Chambre de commerce, les offres d'accueil de l'activité qui sont de la responsabilité de la CUD, les débuts de Dunkerque Promotion, etc. Il y a eu une impulsion assez forte dans cette période."
François Yoyotte, DDE.

Cette structure, initiée avant le SEI, a fonctionné depuis lors, montrant sa pertinence.

2- DES POLITIQUES SECTORIELLES ORIENTANT LA PLANIFICATION GÉNÉRALE

Le Schéma d'aménagement universitaire, le Schéma d'environnement industriel sont des politiques sectorielles, portant sur la valorisation de territoires particuliers, privés mais à vocation publique, et donnant lieu à contractualisation entre les partenaires.

Ces deux politiques publiques sont le fer de lance de la politique générale locale, orientent l'ensemble de l'aménagement du territoire local, en servant de moteur et d'exemple.

Le Schéma d'environnement industriel n'est pas un document isolé puisqu'il s'inscrit dans une série de documents spécifiques : des chartes. Charte portuaire, projet urbain, charte de développement commercial, etc. déclinent la production territoriale de l'agglomération et du littoral dunkerquois.

Le Contrat d'agglomération est de ce point de vue un exemple du montage d'un ensemble complexe liant et impliquant tous les acteurs. Les introductions des documents présentant ces objets illustrent cette volonté d'articulation des démarches sectorielles :

Le Contrat d'agglomération *“ vise la mise en œuvre d'une politique globale de développement et de solidarité. Le développement de la ville dépend de la coordination et de la cohérence des actions menées (économique, social, aménagement urbain, action culturelle) ”*. Contrat d'agglomération de Dunkerque, 1991 ;

Le Projet urbain d'agglomération est l' *“ expression territorialisée du projet d'agglomération et des différentes politiques thématiques de celui-ci... visant à faire de l'agglomération une vraie ville... Il n'est donc pas un document figé et technique mais bien plus une représentation dans l'espace d'une sorte de "culture commune" de l'avenir de l'agglomération ”*; Projet urbain d'agglomération - Aire urbaine centrale : Vers une charte de projet urbain, octobre 1994;

- Le Schéma d'Environnement industriel *“ vise à mener dans la transparence une politique de développement industriel respectueuse des populations et de leur environnement. L'information et la concertation préjugent désormais à toute implantation d'entreprises classées dans les limites qui sauvegardent les processus de décision de l'industriel ”*. Schéma d'Environnement industriel.

Le SEI est ainsi mentionné dans le Contrat d'agglomération. Il y a d'ailleurs une place importante puisqu'il est décrit au premier article du Contrat. Le SEI est l'élément d'un projet ouvert. Il prend appui sur le Projet Neptune dans la mesure où celui-ci, tout à la fois extension et requalification du centre ville existant, devient le symbole de la transformation locale et le signe qu'une politique locale ambitieuse peut être menée sur des terrains appartenant au port.

A Brest, l'affichage de ce rôle moteur fut dans un premier temps éclipsé par l'urgence de mener à bien la réalisation des extensions universitaires, et le relais fut rapidement passé entre les études menées par l'AUCUBE et la phase pré-opérationnelle prise en main par la DDAB (Délégation au développement et à l'aménagement de Brest) à la CUB.

“ Le schéma de développement universitaire fut un document de travail à un moment donné. La réalisation rapide a érudé la question réglementaire, le tout s'étant par ailleurs réalisé dans le cadre de ZAC ” André Lagathu, ADEUPA.

Il ne fut donc pas identifié en tant que tel comme un document de planification territoriale, mais comme le souligne Marc Wiel, à l'époque Directeur de l'AUCUBE, une des forces de cette politique sectorielle fut d'avoir *“anticipé et lié une vision de l'urbain et le développement à long terme”*.

A court terme, le Schéma de développement et d'aménagement universitaires a cependant nourri d'autres politiques publiques :

- Il fut le premier projet urbain du mandat initiant une politique de grands chantiers dans l'agglomération brestoise comme la construction du Centre hospitalier universitaire à la Cavale Blanche, l'extension de Océanopolis et l'urbanisation du port de commerce,
- Il a permis une refonte totale du plan de déplacements urbains en étant articulé avec la réflexion sur le rôle du centre-ville (création notamment d'un parking sous la Place de la Liberté) et la pertinence d'un axe nord-sud appuyé par la réalisation d'un tramway.
- Il a intégré des projets très opérationnels comme la structuration du technopôle ou le réaménagement de la place de la Liberté dans des visions à long terme de développement.

En revanche, le développement universitaire n'est pas inséré dans la planification générale, elle-même peu engagée de manière réglementaire, puisque l'agglomération brestoise ne dispose pas de schéma directeur. Le programme d'investissements fut donc jusqu'à présent identifié -conditionné- au Contrat de Plan Etat-Région et aux aides octroyés par les Fonds structurels européens. Coordonnés par la Direction du développement et de l'économie de la CUB, le discours et les priorités se sont resserrés autour de la diversification du tissu industriel, de l'opération technopôle, de la modernisation de son développement endogène, de son ouverture internationale. Les priorités pour le XIe plan portaient certes sur l'achèvement des tranches prévues dans le cadre de U 2000, mais s'orientaient vers *“la recherche comme réel support de l'aménagement du territoire”*. Et si *“le développement économique a un corollaire : un développement urbain équilibré”*, il n'est, dans ce chapitre, ni question de l'université dans la ville, ni de la ville dans l'université (18).

L'existence cependant d'un POS communautaire, la constitution récente d'un Pays de Brest, le lancement d'un SCOT devraient permettre de mettre aisément à plat l'ensemble des politiques sectorielles de l'agglomération brestoise dans le souci de cohérence territoriale et de planification stratégique globale, et d'y faire apparaître les enjeux universitaires en termes d'aménagement.

(18) *“Les priorités de Brest pour le XIe Plan”*, Communauté urbaine de Brest, Développement économie, septembre 1993.

3. DES LOGIQUES DE CONTRAT QUI SOULÈVENT LA QUESTION DE LEUR PÉRENNITÉ

L'engagement des partenaires, que ce soit à Dunkerque ou à Brest, se traduit par la signature de documents-cadre, puis de contrats particuliers. Ces contrats, en principe non réglementaires, engagent les parties signataires sur un certain nombre d'actions. Leur mise en œuvre, leur exécution mettent en évidence des adaptations nécessaires. Le contexte évolue, les hommes changent... Ces contrats, et au-delà ces partenariats, peuvent-ils s'inscrire dans la durée ?

A cet égard, les situations brestoise et dunkerquoise probablement divergent.

A Dunkerque, cette forme fait l'objet de critiques, qui ne la menacent pas actuellement.

*“ Etant présidé par le Préfet, le SPPPI est parfois suspecté de faire un peu trop le jeu de l'Etat. Certains souhaiteraient que le SPPPI soit totalement indépendant mais il n'y a pas aujourd'hui de solution alternative. ”*Francis Nave, AGUR.

En 1999, un bilan-évaluation a été réalisé qui, lui-même, fait l'objet de certaines remarques méthodologiques, pour ne pas dire de réserves implicites.

*“ Il y a eu une évaluation, il y a environ deux ans. Le SEI a été préparé par l'AGUR et l'évaluation a été faite par l'AGUR... L'évaluation, méthodologiquement, ne devrait-elle pas être réalisée par un acteur extérieur ? La DDE, pour sa part, aurait légitimité à mener une étude d'évaluation des risques industriels. ”*François Yoyotte, DDE

Le bilan appelle à un approfondissement du SEI. Les points faibles sont identifiés, parmi lesquels la non prise en compte des industries anciennes, dont l'installation est antérieure au Schéma. Le débat porte sur la nature des modalités d'intervention : nouvelle contractualisation ou passage à la réglementation ?

A Brest, la logique de partenariat fut d'abord imposé, à l'échelon national (MEN), puis régional (Préfet de région et Rectorat d'académie), puis local (CUB). La signature du Schéma régional, la signature des conventions particulières aux opérations ont rythmé de façon administrative les différentes étapes de mise en œuvre. Le rôle de l'Agence d'urbanisme fut, à Brest comme à Dunkerque, essentiel pour impulser, animer, coordonner, du moins en phase de projet. Les premières opérations engagées, on constate que la gestion a pris le pas sur le projet urbain, entre les mains de quelques techniciens et élus spécialisés des différentes structures.

“ Cette politique sectorielle a constitué un enjeu de premier plan pour Brest, pas nécessairement de même niveau pour les autres partenaires : Etat, Région, Département du Finistère. Les Brestois ont obtenu aux forceps ce qu’ils souhaitaient ” André Lagathu, ADEUPA.

Marc Wiel souligne comme faiblesse de cette politique de développement et d’aménagement universitaires *“ la difficulté d’avoir un partenariat dans la durée ”*.

Le portage par la CUB, même avec la participation des autres acteurs, a-t-il engendré une certaine solitude ? La séparation marquée entre le projet (AUCUBE) et la gestion (DDAB), même s’il y a eu transfert de personnes du projet à l’opérationnel, conduit-il à un essoufflement ? La collectivité locale n’a-t-elle pas eu les moyens financiers de mener complètement l’ambition urbanistique ?

Le projet initial a été réalisé dans sa partie constructive, mais le Schéma d’aménagement universitaire dans sa globalité n’a pas fait l’objet de suivi et d’évaluation. L’absence de suivi et d’évaluation n’a pas permis de faire le raccord entre les intentions initiales et les réalisations, élément de continuité de ce partenariat au niveau local et de complétude du projet.

Les seules évaluations sont celles qui sont conduites dans le cadre de l’exécution du Contrat de Plan et de la mise en œuvre des Fonds européens. Il s’agit d’évaluer l’exécution des programmes, voire leur pertinence.

“ L’évaluation de ce fait reste impressionniste... A posteriori, on peut regretter que des projets de cette envergure ne s’inscrivent pas, comme l’ont souligné les évaluateurs de l’Objectif 2 du FEDER, dans des cadres décisionnels mieux formalisés permettant d’apprécier réellement les effets des investissements engagés. C’est un effort conceptuel qui n’a jamais été consenti ” André Lagathu, ADEUPA.

Au niveau régional, un Comité régional d’évaluation des politiques publiques, connecté au Commissariat général, a été mis en place.

Au niveau de la DATAR, une évaluation nationale a été réalisée et a fait l’objet en son temps d’une publication.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Les enjeux du développement local

Brest et Dunkerque ont l'intérêt de poser la question du développement local à partir d'un contexte spécifique : celui de deux " villes d'Etat ", créées et développées dans l'histoire par un pouvoir central dictant la répartition des forces productives et de défense sur le territoire national.

Le projet de développement local s'articule de manière originale par rapport à un paysage dessiné par l'Etat - tandis que celui-ci décide de se désengager ou de se repositionner.

Cette situation commune aux deux études de cas et a priori d'exception ne signifie pas que ces villes seraient si particulières qu'elles ne pourraient servir de références. Au contraire, elles constituent en quelque sorte un miroir grossissant de l'évolution générale des villes et de leur problématique pour exister.

I. LE SOUCI ET LA NÉCESSITÉ D'UNE AUTONOMIE DE DÉVELOPPEMENT

Brest et Dunkerque sont deux villes portuaires et leur positionnement excentré, voire en terminaison du territoire national, réduit leur arrière-pays et tend à les confiner dans leur vocation maritime. Elles sont d'ailleurs des villes spécialisées, l'une dans la construction et la réparation navales, l'autre dans la grande industrie. Elles sont de ce fait des villes ouvrières.

Mais surtout, elles sont toutes deux des villes d'Etat, dont leurs activités ont été longtemps dépendantes du pouvoir central, l'une dans le domaine de la Défense nationale, l'autre comme place militaire située aux frontières du territoire national, puis, plus récemment, en lien avec l'industrie portuaire. Et cette spécificité a d'autant plus imprégné l'organisation et la vie locales qu'elles sont toutes deux marquées dans leur centralité par la politique d'urbanisme volontariste du ministère de l'Equipement, dans les années cinquante, qui présida à la reconstruction des villes détruites lors de la seconde guerre mondiale.

La question de la diversification de l'appareil économique est récurrente dans leur histoire, et problématique à chaque décision stratégique gouvernementale.

Ainsi, à Brest, en 1958, 80 % des ouvriers brestois travaillent à l'arsenal et dans le bâtiment. Or, la reconstruction touche à sa fin et l'avenir de l'arsenal s'assombrit. L'agglomération devient zone spéciale de reconversion en 1961. La réparation navale est renforcée par l'aménagement d'une nouvelle cale de radoub en 1963 et des quais de réparation à flot... Des entreprises s'installent, des zones industrielles sont aménagées... Puis à partir de 1964, la DATAR favorise surtout les grandes métropoles d'équilibre. La diversification industrielle est cependant bien amorcée et relayée par le développement du secteur tertiaire. Cependant, aucune activité nouvelle ne contribue autant à la vie de la cité que la Marine nationale, qui, directement ou indirectement, fait vivre le tiers de la population brestoise.

A partir de 1960, la Marine renforce considérablement ses infrastructures dans la région brestoise : la base terrestre de l'aviation embarquée, les sous-marins nucléaires de la force de dissuasion répondent aux nouvelles exigences stratégiques ; la décentralisation de services nationaux d'armement viennent enrichir le potentiel d'enseignement et de recherche.

L'arsenal est en revanche victime des nouvelles options stratégiques et doit recourir à la mise en chantier de bâtiments civils, puis se limiter de plus en plus à l'entretien de la flotte, conduisant à la réduction progressive des effectifs.

En 1975, La Méditerranée est redevenue une zone sensible et le Gouvernement décide le transfert d'une partie importante de la flotte vers Toulon. Les conséquences sont un coup sévère pour l'économie de la ville. *“ Une fois de plus se vérifie, malgré tous les efforts réalisés, l'extrême dépendance de Brest par rapport à l'Etat et son étroite sujétion à la conjoncture budgétaire et militaire ”*(19).

Déjà important au milieu des années soixante-dix, le chômage prend, entre 1975 et 1987, une ampleur alarmante. Les pertes d'emploi sont sévères dans la Marine nationale et la réparation navale, et donc le bâtiment frappé par le ralentissement de la croissance urbaine. De 1981 à 1987, des grèves éclatent dont celles des Ateliers français de l'Ouest et des Ateliers de réparation navale de l'Ouest qui sont particulièrement dures. La construction du porte-avion Charles de Gaulle lancée en 1987 et du TCD Sirocco assure alors un plan de charge soutenu à l'arsenal et protège la sous-traitance des fluctuations trop brutales. Mais les effectifs de la DCN sont passés de 7 500 personnes en 1975 à 6 800 en 1990, et à 4 300 en 1999. Après l'inauguration du Charles de Gaulle en 1994, la rupture du plan de charge a pu être atténuée grâce à la décision de l'Etat, instamment sollicité par les élus brestois, d'appuyer financièrement la construction de plates-formes offshore pour laquelle l'arsenal est compétent. Mais la pérennité de cette activité n'est nullement assurée.

Le problème de la diversification des activités est donc posé avec acuité au début des années 90 et rend nécessaire de trouver des ressources renouvelées dans le développement local.

A Brest, la création de l'enseignement supérieur à Brest à la fin des années cinquante avait été considérée par les élites brestoises comme une des conditions nécessaires à la croissance de la ville. Ville reconstruite, elle devait se trouver un destin. Elle le chercha comme métropole en contrepoids de Rennes. La dynamique d'une politique axée sur la compétition économique ne permit cependant jamais de surmonter le déséquilibre régional. Mais cette initiative locale, - Quimper, la préfecture du Finistère n'ayant pas souhaité bénéficier de l'implantation de l'Université- participa avec l'industrialisation au moins à un essor démographique soutenant déjà l'activité du bâtiment.

L'idée trouva donc une nouvelle actualité avec la politique publique nationale de développement de l'enseignement supérieur, fondée sur une demande sociale en croissance pour les études supérieures.

(19) Sous la direction de Marie-Thérèse Cloître, *“ Histoire de Brest ”*, UBO, CRBC, 2000

*“Principal enjeu local : profiter d'une période de croissance courte du nombre de bacheliers (jusqu'en 1995-1996) pour renforcer notablement l'enseignement supérieur brestois, créé au début des années soixante ”*François Bernez, CUB.

“Les enjeux locaux au début des années 90 sont la consolidation d'un pôle universitaire important à Brest, convergence de la volonté locale des collectivités de construire une fonction métropolitaine et d'une volonté universitaire de saisir l'opportunité d'une évolution favorable des effectifs pour consolider la position de l'Université ” André Lagathu, ADEUPA.

*“Enjeux locaux : développement local et anticipation des reconversions militaires et agroalimentaires ; confirmer une université n'ayant pas la taille critique pour prétendre partager des 3 èmes cycles avec Rennes ”*Marc Wiel, ADEUPA.

Le port de Dunkerque, détruit à plus de 80 % par la guerre, est reconstruit en 1955 dans son état antérieur. Saturé, le port est étendu avec l'implantation de l'industrie sidérurgique. En 1956, Usinor vient bouleverser l'économie littorale.

L'Etat décide de la construction de ces usines géantes, suivies jusqu'aux années 70 par les nouveaux chantiers du gigantisme portuaire. Les ZUP sont aménagées pour accueillir la main d'œuvre ; la population s'accroît rapidement.

Dunkerque devient le symbole de la politique d'aménagement du territoire d'Etat à la française.

En 1975, Jérôme Monod, Délégué à l'aménagement du territoire, note dans un rapport au ministre d'Etat Michel Poniatowski que, en comparaison de son développement portuaire "extraordinaire", le développement urbain de Dunkerque est "affligeant" -sans faire référence au fait que l'installation d'Usinor était directement cause de l'urbanisme des ZUP.

A partir de 1975, et après trente années de plus forte hausse moyenne française, la population cesse de croître dans l'agglomération de Dunkerque. La ZUP des Nouvelles Synthés (à cheval sur Petite-Synthe et Grande-Synthe) a donné lieu à une ville de 25 000 habitants.

Dans cette ville riche et industrielle, l'idée des acteurs locaux est dès lors d'insister sur une transformation qualitative de la vie locale.

Durant les années 70 et 80, différents projets d'aménagement du centre-ville sont élaborés. En relation directe avec l'idée d'un développement urbano-portuaire conjoint Calais-Dunkerque présent comme arrière-fond du SDAU, Dunkerque projette différents complexes architecturaux ambitieux : centres d'affaires, centres commerciaux ou de conférence à vocation internationale. Certains projets couvrent les bassins du port est (projet du Bassin du Commerce), d'autres avancent sur la mer (projet de Port Jean Bart), d'autres enfin réinvestissent les places centrales de la ville reconstruite (projet Agora).

Durant près de quinze ans, ces différents projets sont déclinés sans qu'aucun ne soit finalement mis en œuvre. Dunkerque en effet a présumé de sa croissance et ces projets, surtout, paraissent davantage relever de l'ordre de la stimulation intellectuelle que d'analyses architecturales pertinentes. Aucun d'entre eux ne se pose véritablement en termes d'aménagement urbain.

Aux conflits d'échelle, se joint le fantasme d'une ville tertiaire.

C'est dans les années 90 que la question de la diversification est de nouveau posée, avec plus d'acuité cette fois. Il ne s'agit peut-être plus de reconversion industrielle mais bien de changement de type de développement économique.

*“Albert Denvers, qui avait pourtant apporté la centrale nucléaire, n'y croyait pas ; il croyait plutôt au tourisme, à la technopole, aux services, aux élus locaux en place...
“On va encore faire de l'industrie”, disait-il d'un air désolé. Il voulait tourner la page.”*
Christophe Lesort, Ancien directeur de l'AGUR.

Cependant, l'orientation industrielle est confirmée.

“Michel Delebarre était Ministre de l'Équipement. Il a lancé une réflexion très vaste avec des groupes partenariaux très ouverts, locaux (il y avait une atmosphère d'effervescence) autour d'une douzaine d'idées-clés, dont une sur le positionnement international de l'agglomération confiée à Ten et Neuschwander qui a fait un numéro très convaincant sur l'idée : Votre avenir est encore dans l'industrie.” Christophe Lesort, Ancien directeur de l'AGUR.

La force de conviction partagée s'appuie sur l'identification de points d'appui, de leviers propres à générer du développement local.

Pour Brest, la conviction est que la matière grise est le fondement du développement à long terme, et que Brest et l'Ouest breton en sont largement pourvus potentiellement.

“L'intérêt sous-jacent aux motivations des acteurs est la conviction que l'enseignement supérieur et la recherche sont les moteurs du développement économique, et que la matière grise est la matière première dont dispose la Bretagne en général et Brest en particulier” André Lagathu, ADEUPA.

“Il existe une corrélation entre le degré de dynamisme entrepreneurial, le degré d'inventivité et la densité des populations. L'atout brestois est sa conception large de sa technopole qui intègre l'innovation” (Yves Morvan).

Pour Dunkerque, la conviction est que la qualité environnementale de l'industrie est un atout dans la compétition entre les villes industrielles portuaires, et que Dunkerque dispose d'un “ hinterland maritime ” stratégique. La création de l'Institut des Mers du Nord renforce cette stratégie.

En correspondance, Brest et Dunkerque s'attachent à promouvoir, par leur investissement sur l'université, d'une part, sur l'environnement industriel, d'autre part, une image de modernité qui les rende plus attractives.

“Signe d'une urbanité renaissante, cette opération exemplaire est aussi la réponse à la quête rigoureuse d'une modernité : celle que Brest, ville reconstruite, entend pleinement et en permanence affirmer”(plaquette de la SEMAEB sur la construction d'une faculté de 5000 étudiants, Brest, Université 2000),

“L'Université participe d'une dynamique de soutien à l'activité du centre-ville. Les investisseurs privés y investissent parce que la volonté de promotion publique du centre est affichée. Visibilité du rôle de l'université dans l'économie” Marc Wiel, ADEUPA.

Ces stratégies locales ne sont pas sans se confronter à d'autres intérêts, qu'ils soient aussi locaux, régionaux, voire nationaux.

A Brest, il y eut deux moments de conflit entre intérêts locaux à arbitrer au niveau régional :

Le premier moment de discord fut lié à la projection de croissance des effectifs étudiants qui déterminerait le volume de construction. Brest fit ses propres calculs, plus favorable à l'UBO que ceux avancés par le Rectorat. Ils ne furent finalement pas retenus, mais Brest montra une volonté farouche de n'être pas laissée pour compte.

Le second moment de désaccord fut en fin d'élaboration du Schéma régional de développement des enseignements supérieurs, suscité par la création d'une

4^{ème} université obtenue par Lorient au niveau national, et qui, selon Brest, freinerait -et cette crainte se vérifia fondée- son développement universitaire.

Après une diminution de la population brestoise pendant 15 ans, un certain redressement s'est opéré puisqu'en 1999 la population a augmenté de 1,4 % pour atteindre 155 274 habitants dans la ville-centre, 220 156 habitants dans l'agglomération et quelque 275 000 habitants dans l'aire urbaine. Le Pays de Brest regroupe 6 communautés et réunit 43 % des Finistériens. Cette importante entité supra communautaire, la plus importante de Bretagne, témoigne de la compréhension des élus locaux de s'associer et se coordonner pour renforcer leur influence et faire que Brest puisse enfin prétendre acquérir la dimension d'une véritable métropole régionale.

Dans le nouveau Schéma régional de l'enseignement supérieur, réalisé en juin 1999 dans le cadre du plan " Université du Troisième Millénaire, et qui est également la contribution régionale du Schéma de services collectifs " Enseignement et recherche ", est promue :

"l'idée d'une Université de Bretagne, sans qu'il soit question de la fusion des 4 universités. Pour l'instant, il s'agit d'un affichage, d'une vitrine de champs d'excellence comme les activités internationales, celles liées à l'insertion professionnelle et la formation continue, l'édition et la presse... Jusqu'à peut-être l'amorce d'une université fédérative "
Marcel André, Rectorat d'Académie.

Les points d'appui sont l'apport d'une image, la cohérence des programmes (3èmes cycles surtout), la mise en réseau des universités et autres centres secondaires, la structure de rapprochement avec les Pays de la Loire et le réseau des villes du Grand Ouest, le réseau des villes de l'Arc Atlantique.

Dans ce Schéma régional, *" Le développement de l'enseignement supérieur, sous des aspects qualitatifs principalement (3èmes cycles, recherche, liens avec l'économie) fait toujours partie des priorités de premier rang à la CUB "*François Bernez, CUB.

Mais les Brestois (la Ville, la CUB et l'Université) ne s'y retrouvent pas, en raison du :

*" problème pour Brest du rôle de pôle d'excellence majeur reconnu à Rennes, tandis que Brest est positionnée comme un pôle secondaire, ce qui correspond à l'esprit des Schémas de services, animé par la DATAR "*Joëlle Calvar, CUB.

II. UNE GOUVERNANCE COMMUNAUTAIRE D'AGGLOMÉRATION

Brest et Dunkerque sont deux agglomérations qui ont depuis longtemps joué la carte de l'intercommunalité et des démarches de projet collectives. Toutes deux se sont instituées parmi les premières en communauté urbaine, 1969 pour Dunkerque, 1974 pour Brest. Elles disposent de la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement, de grands équipements... et s'appuient sur des agences d'urbanisme créées simultanément, avec l'appui de l'Etat.

Les deux collectivités locales se positionnent comme pilotes au niveau local de ces deux démarches de projet et elles identifient, chacune, leur dossier comme enjeu d'agglomération élargie au bassin d'emploi.

“ Visibiliser l'idée que la démarche technopolitaine concerne toute l'agglomération à l'intérieur (Penfeld) et à l'extérieur (Pays de Brest) ” Marc Wiel, ADEUPA.

Le maire et le président des deux communautés urbaines -Pierre Maille pour Brest, Michel Delebarre pour Dunkerque, qui cumulent ces deux fonctions, portent personnellement le dossier.

“ Le Président de la CUB s'est impliqué dans le tour de table des maires qui ont élaboré une position commune régionale sur les principes de la répartition de nouveaux moyens ”.

A Brest, le rôle de l'AUCUBE a consisté à faire le lien et à l'entretenir entre les collectivités locales et l'Université, en faisant émerger leurs intérêts communs, à développer un argumentaire sur la localisation des sites en l'intégrant dans une réflexion sur l'urbanisme universitaire, et alimenter le partenariat dans la durée sur la base d'études le concernant.

Ainsi, au départ, l'intérêt initial de l'UBO fut suscité par la compétence de l'AUCUBE en matière statistique dont le modèle mis au point permit de négocier avec la Région et le Rectorat les projections d'effectifs, et par-delà, le positionnement brestois.

La compréhension rapide de la CUB sur l'intérêt collectif de promouvoir le développement universitaire permit à l'AUCUBE de poursuivre une réflexion urbaine sur le meilleur parti à retenir pour produire le maximum d'effets recherchés.

En passant ensuite la main en phase pré-opérationnelle à la Délégation au développement de la CUB, l'AUCUBE s'est ensuite attachée à intégrer dans une démarche de planification les aspects environnants du projet (logements des étudiants, déplacements et transports de la population universitaire, surtout).

La CUB a apporté le foncier, assuré la maîtrise d'ouvrage, payé le programmiste. Les collectivités locales ont financé les constructions sur la base d'une clé de répartition favorable à l'Etat, puisque celui-ci ne participait plus qu'à hauteur d'un tiers au lieu de la moitié du coût en cas de maîtrise d'ouvrage assurée par une collectivité locale. Ainsi, sur un investissement de 152 MF pour la Faculté des Lettres, 49 MF sont apportés par l'Etat. Le délai de réalisation a été très rapide : en 1988, les premières interrogations sont posées ; en 1993, la Faculté des Lettres est inaugurée par François Mitterrand, Président de la République.

*“La Communauté urbaine de Brest a pris la maîtrise d'ouvrage pour raccourcir les délais de mise en œuvre des opérations, et pour mieux les connecter aux autres problématiques urbaines. L'inconvénient est le surcoût que la prise de maîtrise d'ouvrage implique pour la collectivité locale ”*François Bernez, CUB.

En France, dans le cadre de U 2000, *“les contributions des collectivités territoriales à ce vaste chantier se sont avérées supérieures aux prévisions, puisque celles-ci vont y consacrer 16 milliards de francs, soit autant que l'Etat”* (Rapport du Comité national d'évaluation, juin 1992).

Pour comprendre le rôle et la position des acteurs locaux dans le Schéma d'environnement industriel, il faut remonter à la création de la Communauté urbaine (CUD).

Prenant acte de la loi d'Orientation foncière, les Dunkerquois qui, devant les bouleversements économiques dont l'agglomération est le fait, recherchent une forme d'association intercommunale, créent en janvier 1969 la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD), groupement de 17 communes. C'est la première communauté urbaine volontaire de France ; Elle est saisie de la compétence en matière d'urbanisme (considéré comme levier de l'économie) pour envisager un développement global moins dépendant de la politique du pouvoir central.

Il s'agit de mener *“une politique volontaire d'aménagement pour maîtriser la croissance ”*, explique Albert Denvers, qui devient président de la nouvelle CUD. Cette volonté de

maîtrise anime alors en fait le discours de l'ensemble des acteurs. La création de la CUD signe en même temps la mise à l'écart des projets de l'Association pour le Grand Dunkerque qui s'était constituée en 1961 avec pour président C. Prouvoyeur, Maire de Dunkerque, remettant en cause "l'anachronisme des limites communales" de l'agglomération. La "grande ville" ne se fait pas.

"Pour une ville qui grandit, la première difficulté est d'ajuster ses limites administratives à l'ampleur de sa croissance économique et sociale", expliquait alors la géographe Jacqueline Beaujeu-Garnier (20)

La Communauté urbaine de Dunkerque saisit la disponibilité des nouveaux instruments introduits par la loi foncière de 1967, que la Direction départementale de l'Équipement commence à mettre en œuvre sous la forme d'un service local chargé de définir le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). La CUD obtient de l'État en 1972 la création d'une agence d'urbanisme, l'AGUR, placée sous son contrôle. Les collectivités locales se trouvent ainsi enfin dotées d'une autorité en matière d'urbanisme.

Une rude bataille s'engage alors qui oppose le local à l'État. Un projet de SDAU est élaboré par l'AGUR pour la CUD contre celui préparé par la Préfecture de Région.

Le SDAU finalement accepté entend procéder à un rééquilibrage de l'agglomération, en particulier entre l'Ouest industrialisé et ouvrier et l'Est résidentiel et commercial. Les collectivités locales ont compris l'importance de la maîtrise des opérations d'urbanisme en l'absence de la maîtrise des budgets. Mais surtout, le thème de la ville "à la traîne du grand port" s'incarne dans cette volonté de peser sur l'aménagement de la ville. Philippe Nouveau, Directeur de l'Agence d'urbanisme, explique ainsi en 1973 que *"le risque le plus grave serait celui d'un décalage trop important entre un port et un ensemble industriel de dimension européenne et une ville de trop petite envergure"*.

Il y a ainsi à Dunkerque une forte tradition d'action publique locale. Il n'est pas étonnant qu'à la fin des années 80, les projets de développement de l'agglomération soient conduits par un groupe local.

Ces deux dossiers se sont donc inscrits dans des visions dynamiques et volontaristes, autrement dit qui correspondent à une ambition prospective à portée d'action des collectivités locales réunies dans une communauté d'intérêts.

(20) Jacqueline Beaujeu-Garnier, Georges Chabot ; *"Traité de géographie urbaine"*, Armand Colin, 1969.

Cette communauté d'intérêts qui se traduit par des coopérations d'objectifs tels que le Schéma de développement universitaire et le Schéma d'environnement industriel s'est renforcée à l'occasion de ces projets.

Le Schéma de développement universitaire a ainsi montré la pertinence d'une fonction métropolitaine dans le domaine de l'enseignement supérieur bénéfique à l'ensemble de la Bretagne occidentale forte de 1 million d'habitants. Ce faisant, il a renforcé le rôle potentiel de Brest comme capitale de ce pays, et contribué à l'émergence de l'association des communautés de Brest fondée en 2000.

Ces deux dossiers anticipent et s'inscrivent dans le temps long. Le récent Projet d'agglomération de Brest (décembre 2001) attire d'ailleurs l'attention sur les conséquences graves qu'une raréfaction des ressources humaines engendrerait, sur la satisfaction engendrée par la croissance de l'emploi ces dernières années, satisfaction à relativiser car le potentiel fiscal reste inférieur à la moyenne des villes françaises de même taille, et la nécessité de favoriser une dynamique de projets et d'initiatives.

Cette dynamique de projet a incontestablement existé au début des années 90, et des étapes ont été mises en œuvre. Pourtant, l'essentiel paraissant avoir été fait, on semble considérer que le projet ne conduit plus aujourd'hui l'action publique.

Pour Brest, *“les réalisations effectives correspondent bien aux décisions prises, à quelques dépassements budgétaires près”* François Bernez, CUB.

Certes, le sujet reste d'actualité. Mais, il semble avoir changé de nature, réintégré dans la seule problématique du développement économique.

“Le processus de développement universitaire est toujours en cours, notamment par la densification des 3èmes cycles, les filières à finalité professionnelle, la formation continue” François Bernez, CUB.

En effet, *“Les objectifs ont changé. L'effort porté sur les infrastructures a cédé la place à des politiques plus délicates à conduire de développement de pôles de compétences, de formations, de laboratoires, de transfert de la recherche dans l'économie”* André Lagathu, ADEUPA.

On sent comme un essoufflement de l'action publique à perdurer dans une logique transversale et globale sur le champ du développement universitaire. La gestion tend à se dégager du projet, et surtout le sujet tend à être réorganisé selon les compétences

sectorielles des organisations. La compréhension mutuelle des intérêts respectifs semble alors plus difficile et perdre de la hauteur de vue.

*“ On est actuellement en désaccord avec la CUB sur le projet d'axe nord-sud de transports collectifs qui longe le campus universitaire. La collectivité locale veut retirer les grilles et gagner une emprise de 8-10 m sur les terrains de la Faculté pour réaliser le transport collectif en site propre. L'université n'est pas d'accord car les grilles sont un élément de sécurité emblématique et elle a besoin de cette emprise destinée au stationnement des véhicules ”*Marc Picard, UBO.

*“ Les coûts de fonctionnement n'ont pas été identifiés au moment de la conception des projets, car il paraît difficile de les identifier. L'entretien incombe à l'UBO, mais celle-ci s'étonne des charges complémentaires, alors qu'elle bénéficie de l'ensemble des investissements ”*Joëlle Calvar, CUB.

III. UN SOUTIEN INÉGAL DE L'ETAT

Le rôle de l'Etat dans le cadre du Schéma U 2000 puis U 3M à Brest et du Schéma d'environnement industriel de Dunkerque est fort différent.

Dans le premier cas, c'est le gouvernement qui met en place ce schéma d'aménagement et de développement à l'horizon des années 2000 et qui associe dans des conventions de partenariat les principales collectivités territoriales. Il s'accompagne d'un plan de financement des constructions universitaires, de réhabilitation de locaux, à échéance 1991-1995, auxquelles les collectivités territoriales participent très substantiellement.

Dans le second cas, c'est la collectivité locale qui met en place ce schéma d'environnement industriel et qui associe dans des conventions de partenariat d'autres collectivités territoriales concernées et l'Etat.

Le Schéma d'environnement industriel est financé dans le cadre de la contractualisation.

*“ Le schéma d'environnement industriel a nécessité deux ans d'études à partir de 1991. Le comité de pilotage s'est réuni deux à trois fois par an pendant deux ans. Un programme financier a été inscrit dans le contrat d'agglomération pour un montant de 2 millions de francs, dont 600 000 francs pour l'étude environnementale. ”*Francis Nave, AGUR.

Le soutien financier de l'Etat est soigneusement évalué, lorsqu'il s'agit de parties coûteuses, comme cet échangeur routier demandé par les collectivités locales de l'agglomération dunkerquoise pour établir une séparation des trafics.

“ Il y a par exemple un échangeur pour le port sur la rocade littorale, présent dans le SEI, mais il n'est pas dans le Contrat de plan Etat-Région. Il n'est donc pas d'actualité. ”
François Yoyotte, DDE.

L'élaboration du Schéma national d'U 2000 a pu se faire grâce à l'engagement fort de l'Etat qui a mis en place une organisation spécifique au sein du ministère de l'Education nationale.

“ Dirigée par Armand Frémont, Géographe, la DPDU (Direction de la programmation et du développement universitaires) avait une sensibilité de l'espace et de l'aménagement du territoire. Cette personnalité enthousiaste et déterminée avait tissé des liens avec le ministère de l'Equipement (Jean Frébault). Armand Frémont a ensuite été remplacé par des Ingénieurs des Ponts de l'Equipement, forts de la fibre construction... Claude Allègre, Conseiller auprès de Lionel Jospin, a été déterminant dans le lancement et la réalisation d'U 2000. Il entretenait des relations régulières avec les recteurs d'Académie et s'était entouré de personnes choisies comme Armand Frémont” Marcel André, Rectorat d'académie de Rennes.

Cette approche pluridisciplinaire et plus transversale entre les ministères, comme en témoignent aussi les différents appels d'offre de recherche-action, s'est retrouvée au niveau régional qui a associé directement, grâce aussi au Préfet de Région et à certaines personnalités du Conseil régional de Bretagne cherchant à faciliter le rapprochement des points de vue, les collectivités locales et l'Etat central dans les moments stratégiques.

Pour les projets brestois, un travail a été effectué en amont entre le Rectorat d'Académie et le Préfet de Région.

“ On a joué le jeu d'U 2000, d'assurer les partenariats, d'organiser, de coordonner, et l'on est devenu des interlocuteurs dans le contexte d'un certain désordre” Marcel André, Rectorat d'académie de Rennes.

Les relations entre les collectivités locales et l'Etat se sont essentiellement passées au niveau régional, sans implication des autres services déconcentrés de l'Etat. En particulier, la DDE du Finistère n'a pas été impliquée, y compris en aval lors de la

construction, dans la mesure où la Communauté urbaine de Brest qui a assuré la maîtrise d'ouvrage a fait appel à la SEM locale, la SEMAEB.

Seuls les ingénieurs régionaux de l'Équipement avec lesquels le Rectorat d'Académie collabore régulièrement, en particulier pour les constructions et réaménagements de collèges et de lycées, ont été impliqués pour les besoins de logements étudiants.

L'efficacité et la pertinence de cette démarche de projet s'est cependant heurtée in fine aux contraintes et pratiques budgétaires de l'État en décalage avec les ambitions initiales.

“ L'État fixe une enveloppe financière et signe (le Rectorat d'Académie) un programme de construction pour x m², et cela ne le gêne absolument pas de mettre en face une enveloppe qu'on sait déjà insuffisante, sur des montants qui sont fermes et non révisables. Sur l'UFR de Lettres, il a fallu serrer le budget et ce n'est pas sans conséquence sur la qualité ” Joëlle Calvar, CUB.

Marcel André (Rectorat d'Académie de Rennes) reconnaît aussi certaines difficultés financières de la part de l'État *“ qui avait décidé de prendre à sa charge les équipements en contrepartie de la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales, mais n'a pas disposé des moyens correspondants, et a dû régler sa contribution progressivement ”*.

Le bilan du Schéma U 2000 sous l'angle des relations entre l'État et ses services déconcentrés, entre l'État et les collectivités territoriales, entre les collectivités territoriales elles-mêmes, reste cependant globalement positif, quoique inégal, surtout dans la durée.

Ainsi, la DPDU, créée au moment du lancement d'U 2000 a été maintenue au sein du ministère de l'Éducation nationale, mais le partenariat avec le ministère de l'Équipement n'a pas été entretenu. Le portage politique et technique dans le cadre de U 3M semble moins soutenu et performant. Cependant, des habitudes de collaboration entre le ministère de l'Éducation nationale et le Rectorat d'Académie ont été prises.

Au niveau régional, la Commission régionale de concertation présidée par la Région Bretagne a continué de se réunir. Elle ne comprend pas de membre représentant l'État, car considérée par la Région comme *“ un lieu de régulation entre collectivités territoriales ”*.

Elle permet à la Région de se prévaloir *“ d’avoir dans ce cadre l’accord des collectivités territoriales lors des négociations avec l’Etat, et ainsi de se situer à parts égales ”* Joëlle Calvar, CUB.

Elle n’évite pas les conflits d’intérêts locaux et la nécessité sur certains dossiers qui transcendent le local de disposer d’une capacité d’arbitrage à un niveau supérieur.

“ Les attitudes conflictuelles et concurrentielles entre les villes s’inspirent davantage du capitalisme que d’une solidarité de gauche. Chacun a sa propre considération du territoire. On a pu échanger et travailler ensemble ; cela n’a pas empêché certains élus de se rendre au Ministère plaider la cause particulière de leur ville.

L’organisation régionale des compétences appelle des arbitrages de l’Etat. Il y a toujours de grands dossiers pour lesquels on a besoin de faire appel à l’Etat. La capacité d’une région dans la gouvernance est mise en cause par la propension des acteurs eux-mêmes à jouer en solo, tout en tenant de grands discours sur l’identité régionale ” Yves Morvan, Rapporteur du Schéma d’aménagement et de développement des enseignements supérieurs.

Pour l’élaboration du SEI, l’initiative locale ambitieuse n’ a pas toujours trouvé au niveau des compétences des services déconcentrés de l’Etat associés dans la démarche le niveau de compétences nécessaire. La mobilisation au niveau de l’Etat central fut globalement faible. Cependant, la DATAR s’est impliquée sur le plan financier.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaire

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Annexes. Entretiens

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Rectorat de l'Académie de Bretagne

Interlocuteur : Marcel ANDRE, Ingénieur de recherche, chargé de l'enseignement supérieur.

Entretien réalisé le 12 décembre 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

A la fin des années 80, avait été lancé un Plan d'urgence des universités. On travaillait dans l'urgence. De plus, l'enseignement supérieur ne constituait pas une activité importante dans le Rectorat, car le Recteur est chancelier des Universités, dont la tutelle est directement exercée par le ministère de l'Enseignement supérieur.

La Région Bretagne comme beaucoup de régions françaises, s'est intéressée à l'enseignement supérieur via les IUT et les enseignements supérieurs technologiques dont le lien avec le développement économique apparaissait évident. Dans le cadre du premier CPER, figuraient ainsi les écoles d'ingénieurs, mais rien ne portait sur les facultés.

En 1987-1988, une réflexion s'engage sur l'enseignement supérieur à travers la Mission interministérielle pour l'aménagement de la Bretagne (MIDAB), mais aboutit à un échec, car le Conseil régional de Bretagne refuse de s'engager au motif que les orientations issues de la réflexion mettent insuffisamment l'accent sur la professionnalisation de l'enseignement supérieur.

Grâce à U 2000, le Conseil régional s'est impliqué dans l'enseignement supérieur et accompagne désormais les démarches le concernant.

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Le ministère de l'Education nationale a mis en place au moment du lancement d'U 2000 la Direction de la programmation du développement universitaire. Dirigée par Armand Frémont, Géographe, la DPDU avait une sensibilité de l'espace et de l'aménagement du territoire. Cette personnalité enthousiaste et déterminée avait tissé des liens avec le ministère de l'Equipement. Parti en 1992 comme Recteur à Versailles, il a été remplacé par des ingénieurs des Ponts de l'Equipement, forts de la fibre construction. Les choses se sont ensuite diluées...

Claude Allègre, Conseiller de Lionel Jospin, a été déterminant dans le lancement et la réalisation d'U 2000. Il entretenait des relations régulières avec les recteurs d'Académie et s'était entouré de personnes choisies comme Armand Frémont.

En revanche, il n'existait pas et il n'existe toujours pas de relations entre les rectorats, même si les relations sont bonnes et que certains recteurs se connaissent. Tout remontait au ministère de l'Education nationale et à la DPDU. Certain Bureau faisait même montre d'un pointillisme zélé. Sur U 3 M, on serait plutôt dans l'excès inverse, et pourtant la DPDU existe toujours, on a toujours des normes de m² par étudiant imposées par le ministère du Budget et contrôlées lors des opérations par le Trésorier général.

Les autres Services de l'Etat étaient peu présents. Le pilote était le Rectorat d'Académie. On a travaillé avec le Préfet de Région, et avec les DDE au moment de l'exécution, comme conducteurs d'opération, dès lors que l'Etat était maître d'ouvrage.

Les seuls contacts que j'ai eus avec la DRE portaient sur le logement des étudiants. Et bien sûr, à travers les ingénieurs régionaux de l'Equipement (IRE), très compétents, et avec lesquels on travaille depuis la construction des collèges au début des années soixante.

Les discussions et les négociations se faisaient au niveau du MEN, même si dans la forme, c'est en principe le Préfet de région, en l'occurrence M. Lacroix, qui mène l'opération. Mais il a joué un rôle utile au moment des réunions du Groupe de travail régional pour l'établissement du Schéma d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs. Il coprésidait avec le Recteur d'Académie ce Groupe de travail de 60-70 personnes, qui s'est réuni 7 fois.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

La démarche U 2000 fut une première expérience de partenariat avec les collectivités territoriales. Il a fallu inventer, faire de l'apprentissage, c'était moins stabilisé qu'aujourd'hui. Les collectivités locales avaient des degrés de liberté dont ne disposait pas l'Etat. Celui-ci avait perdu l'habitude de construire...

Dix ans après, les conventions mises au point pour U 2000 continuent à servir de références. Chaque partenaire sait quel est son rôle et ce qu'il doit faire.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Les collectivités locales et territoriales ont toutes respecté leurs engagements, y compris celles qui avaient le moins la fibre universitaire.

Il y a eu un consensus en Bretagne sur l'enseignement supérieur, et chacun s'est senti en charge du projet. Sur le plan administratif et technique, on a bien régulé, "verrouillé" toutes les opérations. Les plans de financement étaient établis dans la foulée des décisions.

On a cependant eu de grosses difficultés sur les équipements, car l'Etat, qui avait décidé de les prendre à sa charge en contrepartie de la délégation de la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales, n'a pas disposé des moyens financiers correspondants, et a dû régler sa

contribution progressivement. Les investissements de l'enseignement supérieur sont restés prioritaires (catégorie I) jusqu'en 1995-1996, et sont passés alors en catégorie 2.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Il n'y a pas eu de conflit de pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales sur la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires. L'Etat a concédé facilement la maîtrise d'ouvrage et a accordé le remboursement de la TVA. Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage Etat, la clé de répartition des dépenses était de 50 % pour l'Etat, 50 % pour les collectivités territoriales. Dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage collectivité locale, la clé était de 1/3 pour l'Etat, 2/3 pour les collectivités territoriales. Aujourd'hui, cette délégation de la maîtrise d'ouvrage par l'Etat se fait sans difficulté aucune. C'est d'ailleurs plutôt l'Etat qui reprend la maîtrise d'ouvrage.

La question de la rapidité de la mise en œuvre des opérations nous est souvent posée. Mais, pour nous, elle se pose surtout au niveau des délais de mobilisation des fonds (environ 100 MF/an pour l'enseignement supérieur en Bretagne).

On a joué le jeu d'U 2000 d'assurer les partenariats, d'organiser, de coordonner, et l'on est devenu des interlocuteurs dans le contexte d'un certain désordre.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Une évaluation nationale a été réalisée par la DATAR et fait l'objet d'une publication. Un Comité régional d'évaluation des politiques publiques, connecté au Commissariat régional, a été mis en place.

Mais il n'existe aucun observatoire de l'enseignement supérieur au niveau régional ou national, si ce n'est un observatoire de la vie étudiante, qui s'adresse directement aux établissements pour recueillir l'information.

Ce n'est pas le rôle du Rectorat d'Académie de faire une évaluation globale. Il fait une évaluation des opérations. Les relations de cette nature seraient à établir directement entre le MEN et les établissements, qui sont des établissements autonomes.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Dans le cadre d'U 3 M, certains secteurs, qui n'avaient pas bénéficié d'aménagements dans le cadre d'U 2000, sont à pourvoir (médecine, sciences et lettres, éducation physique), et l'on poursuit les investissements sur les bibliothèques, la vie étudiante... Le discours est plutôt de destiner les équipements de manière spécialisée aux étudiants, mais la décision de les mettre aussi au service des autres habitants relève de chaque établissement et n'est pas contrecarrée par le Rectorat et le ministère de l'Education nationale. On peut aussi être animé par le souci d'interaction entre l'université et la ville, ce qui se traduit comme à Brest par une réflexion sur la possibilité de conjuguer bibliothèque universitaire et bibliothèque publique. Du côté des activités sportives universitaires, la doctrine est plutôt que l'initiative et la prise en charge soient du côté des collectivités locales, mais cet aspect de l'interface entre ville et université devrait être approfondi, et faire partie des champs du Comité régional d'évaluation des politiques publiques. On est sur l'idée d'une Université de Bretagne, sans qu'il soit question de la fusion des 4 universités. Pour l'instant, il s'agit d'un affichage, d'une vitrine de champs d'excellence comme les activités internationales, celles liées à l'insertion professionnelle et la formation continue, l'édition et la presse... Jusqu'à peut-être l'amorce d'une université fédérative.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

U 2000 n'a pas mis l'accent sur la recherche. L'Université allait imposer, au sens physique du terme. La priorité fut donc l'accueil des étudiants et la déconcentration région par région de l'aménagement du territoire universitaire.

U 3 M pose la réflexion entre recherche et enseignement dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux de services collectifs. Un Groupe de travail régional a été constitué dont le rapporteur est Marcel André et qui a produit la contribution de la Bretagne au schéma de services collectifs " Enseignement supérieur et recherche " en juin 1999.

Les investissements proviennent largement du contrat de plan. Les universités travaillent dans le cadre de plans quadriennaux qui leur permettent, indépendamment, de bénéficier d'autres sources de crédit, non maîtrisées par le Rectorat d'Académie.

Le désordre entre les compétences du MEN, des établissements, du Rectorat d'Académie, de la Région et des autres collectivités territoriales, s'est un peu dissipé à l'occasion de U 2000 qui constitue une expérience positive de partenariat. La démarche est sans doute restée à caractère quantitatif, mais les opérations témoignent d'une certaine qualité architecturale, leur répartition est à peu près convenable sur le territoire, et l'on a adapté l'enseignement au caractère productif de l'économie.

On est ainsi reparti dans le cadre d'U 3 M avec un capital de confiance, et même de sympathie.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Communauté urbaine de Brest (CUB)

Interlocuteur : François BERNEZ, Directeur de l'économie, Département Développement.

Entretien réalisé le 7 juillet 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

Plusieurs dimensions dans l'expression :

- A la base, une dimension administrative : délibérations formelles, avis de commissions, etc.
- En pratique, la dimension la plus stratégique se situe évidemment en amont des actes administratifs en incluant les études prospectives et les études de faisabilité.

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Initiative conjointe de l'Université de Bretagne occidentale et de l'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Brest au stade des études de prospective démographique (population scolaire, étudiants).

Principal enjeu local : Profiter d'une période de croissance courte du nombre des bacheliers (jusqu'en 1995-1996) pour renforcer notablement l'enseignement supérieur brestois, créé au début des années soixante.

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

- Répondre à une demande sociale en croissance pour les études supérieures,

- La matière grise est un élément fondamental du développement à long terme.

Le débat principal s'est instauré entre le Rectorat d'Académie de Bretagne, le Conseil régional et les Brestois, quant au dimensionnement des investissements nécessaires, dans le cadre de crédits régionaux prédéterminés pour la période du Contrat de plan.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Brest : Université de Bretagne occidentale (UBO), Agence d'urbanisme (AUCUBE) pour les études prospectives et de faisabilité, Communauté urbaine de Brest (CUB) qui a eu la maîtrise d'ouvrage déléguée par l'Etat.

Bretagne : Conseil régional et Rectorat d'Académie dans le cadre de U 2000 et du CPER.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Pas d'organisation spécifique.

Prolongation de la coopération UBO-CUB par la signature d'une convention générale définissant les termes d'un partenariat permanent depuis 1990, se traduisant notamment par un soutien de la CUB à la hauteur de 3 à 4 millions de francs par an, à certaines actions de l'UBO.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Pas d'organisation spécifique de la communication, ni débat public.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Les réalisations effectives correspondent bien aux décisions prises, à quelques dépassements budgétaires près.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en oeuvre des actions ?

Le plan de développement universitaire de Brest s'est traduit par son inscription dans deux procédures complémentaires, U 2000 et le CPER.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

La Communauté urbaine de Brest a conduit la maîtrise d'ouvrage, par délégation de l'Etat. La gestion des établissements est l'affaire du ministère de l'Enseignement supérieur et du CROUS, qui ont défini et validé les programmes des opérations.

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

Le Schéma est à l'intersection des questions de développement économique et des problématiques urbaines (recherche d'une densification du centre-ville, plan de déplacements urbains, esquisse de l'axe nord-sud).

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Pas de référence spécifique du document, mais aux investissements projetés.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

Le développement de l'enseignement supérieur, aujourd'hui principalement sous des aspects qualitatifs (3^{ème} cycle, recherche, liens avec l'économie) fait toujours partie des priorités de premier rang de la CUB.

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Suivi des opérations particulières, pas d'évaluation globale.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Oui, globalement. Mais le processus de développement universitaire est toujours en cours, notamment pour la densification des 3èmes cycles, les filières à finalité professionnelle, la formation continue.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Cf. Question 12.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

La Communauté urbaine de Brest a pris la maîtrise d'ouvrage de ces opérations pour raccourcir les délais de mise en œuvre des opérations, et pour mieux les connecter aux autres problématiques urbaines.

L'inconvénient est le surcoût que la prise de maîtrise d'ouvrage implique pour la collectivité locale.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Communauté urbaine de Brest (CUB)

Interlocuteur : Joëlle CALVAR, Chargée de l'ensemble des politiques de la collectivité en faveur de l'université.

Entretien réalisé le 27 février 2002

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

L'aspect partenarial est bien rentré dans les mœurs. L'UBO a intégré le partenariat avec les collectivités locales aux côtés de l'Etat, du fait et surtout de l'aspect financier. Les élus, toutes tendances confondues, ont bien compris l'Université, partenaire du développement local. Marc Labbey, Vice-président de la Communauté urbaine de Brest, est chargé du " Développement économique et des affaires universitaires ".

D'autres pratiques se sont pérennisées. La Région Bretagne a continué, par exemple, à organiser la Commission régionale de concertation qui regroupe les 4 conseils généraux, les villes universitaires, et qui est un lieu de régulation. La Région ne souhaite pas que l'Etat y soit présent, car elle se fait fort dans ce cadre d'avoir l'accord des collectivités territoriales lors des

négociations avec l'Etat, et ainsi de se situer à parts égales. Celle-ci a d'ailleurs décidé de consolider la clé de répartition des financements dans le cadre du CPER (50 % Etat, 50 % collectivités territoriales dont 25 % Région).

Dans le cadre de l'élaboration du Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur, l'organisation qui avait prévalu pour le Schéma régional U 2000 a été reprise avec un Groupe de travail présidé par le Préfet de Région, des réunions plénières et une Commission régionale de concertation.

La convention annuelle passée dorénavant entre la Ville de Brest, la CUB et l'UBO est en cours de reformulation afin que les opérations identifiées soient mieux ciblées, qu'il y ait davantage de sélectivité et une mise en cohérence des objectifs de l'Université et des collectivités locales.

Le projet en cours d'élaboration de bibliothèque universitaire est abordé sous l'angle urbain, et de ce fait est devenu un projet conjoint Université-Ville de Brest puisque la Ville va construire sa propre médiathèque accolée avec des fonctions communes, ce qui permet un enrichissement mutuel et une offre publique plus cohérente.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Sur l'UFR Lettres, il a fallu serrer le budget et ce n'est pas sans conséquence sur la qualité. On est là dans l'ambiguïté d'une opération dont L'Etat a fixé l'enveloppe financière. Selon le processus de projet, le programmiste, Menighetti, a délimité clairement des surfaces. L'Etat (le Rectorat) a ensuite signé un programme de construction pour X m², et cela ne le gêne absolument pas de mettre en face une enveloppe qu'on sait déjà insuffisante, car elle ne tient pas compte de certains éléments, tels que, par exemple, les coûts de la maîtrise d'ouvrage (confiée à la SEMAEB et que la CUB a payés) qui ne sont jamais identifiés.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

Les constructions réalisées dans le cadre de U 2000 ont coûté plus cher que les montants contractualisés (112 MF). Le dépassement a été de 10 à 15 % et a été pris en charge entièrement par la CUB. Avec l'Etat, les montants étaient fermes et non révisables.

Les coûts de fonctionnement n'ont pas été identifiés au moment de la conception des projets, car il paraît difficile de les identifier. L'entretien incombe à l'UBO, mais celle-ci s'étonne des charges complémentaires, alors qu'elle bénéficie de l'ensemble des investissements.

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

On ne se retrouve pas très bien dans l'affichage de certaines orientations prises dans le nouveau Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche. En particulier, sur les pôles d'excellence qui posent problème par rapport à Rennes considéré comme un pôle majeur, alors que Brest n'est qu'un pôle secondaire. Certes, dans l'idée d'Université de Bretagne portée par l'Etat, il ne s'agit pas de fusion, mais d'organisation en réseaux et de projets communs. Mais les Rennais expriment une volonté forte dans le cadre d'U 3 M d'identifier des sites majeurs avec Rennes comme tête de pont, ce qui correspond à l'esprit des schémas de services, animé par la DATAR. Le pôle universitaire européen rennais va se réaliser, et la Région, tout en reconnaissant les qualités Rennaises, veut donner un gage à l'ensemble de la région Bretagne. De nouvelles délocalisations sont à l'œuvre, comme la création d'un nouveau Département IUT à Morlaix. Mais cela ne porte-t-il pas préjudice à l'UBO, alors que la démographie étudiante tend à se tasser, voire à décroître ?

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique ?

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : .Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPA)

Interlocuteur : André LAGATHU, Directeur d'études.

Entretien réalisé le 6 juillet 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

Le processus de décision comme l'ensemble des étapes d'une décision depuis l'émergence jusqu'à la décision d'engagement et donc les débats, les négociations qui marquent l'évolution d'un projet.

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Les enjeux locaux au début des années 90 sont la consolidation d'un pôle universitaire important à Brest, convergence de la volonté locale des collectivités de construire une fonction métropolitaine et d'une volonté universitaire de saisir l'opportunité d'une évolution favorable des effectifs pour consolider la position de l'université.

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

L'intérêt général sous-jacent aux motivations des acteurs est la conviction que l'enseignement supérieur et la recherche sont les moteurs du développement économique, et que la matière grise est la matière première dont dispose la Bretagne en général et Brest en particulier.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés –et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

- La Communauté urbaine de Brest (économie-urbanisme), Pierre Maille, Président de la CUB, Roger Le Prohon, Vice-Président chargé des affaires économiques, Michel Morvan, Directeur de la Direction au développement,

- L'Agence d'urbanisme de la Communauté urbaine de Brest,

- L'Université de Bretagne occidentale, Firmin Tuffin, Président de l'Université, André Guichaoua, Vice-Président,
- Aucun rôle de l'Etat local,
- Le Rectorat d'Académie et la Préfecture de Région furent plutôt des interlocuteurs difficiles à convaincre.

5 – Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

- Consensus local : CUB-Université appuyé sur un argumentaire technique qui s'est avéré déterminant dans les débats U 2000,
- L'élaboration d'U 2000 en Bretagne et la volonté de la Région d'aboutir au consensus.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Non, au-delà de l'information par la presse qui fut comme souvent plutôt abondante.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Du projet régional au projet local, il y a eu une phase de concrétisation, d'inscription de l'Université dans le projet urbain. Débat centre-ville, technopole, port de commerce qui a finalement abouti à un éclatement de l'université sur les trois sites qui traduit un compromis entre une option urbaine, l'inscription de l'université dans la ville, et une option technopolitaine, type plateau de Saclay.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Oui, nécessairement, parce que les financements étaient ceux du CPER. Pour s'assurer que les projets seraient effectivement réalisés et rapidement, la CUB s'est substituée à l'Etat comme maître d'ouvrage (solution originale).

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

Oui, sans aucun doute, en particulier de la réflexion sur le centre-ville, mais aussi des transports que concrétise l'actuel axe nord-sud.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme

concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Non, le Schéma de développement universitaire fut un document de travail à un moment donné. La réalisation rapide a éludé la question réglementaire, le tout s'étant par ailleurs réalisé dans le cadre de ZAC.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

Oui, dans la mesure où les projets très opérationnels se sont intégrés à des visions à long terme de développement. Ex : technopole ou l'évolution du centre-ville.

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

A ma connaissance, les seules évaluations sont celles conduites dans le cadre de l'exécution du Contrat de Plan et de la mise en œuvre des Fonds européens. Il s'agit d'évaluation de l'exécution des programmes, voire de leur pertinence.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Pour être mesurés, les effets attendus doivent être quantifiés d'une manière quelconque. Ils ne l'ont pas été. L'évaluation de ce fait reste impressionniste.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Oui. Mais les objectifs ont changé. L'effort porté sur les infrastructures a cédé la place à des politiques plus délicates à conduire de développement de pôles de compétences, de formations, de laboratoires, de transfert de la recherche dans l'économie...

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

Cette politique sectorielle a constitué un enjeu de premier plan pour Brest, pas nécessairement du même niveau pour les autres partenaires : Etat, Région, voire Département du Finistère. Les Brestois ont obtenu aux forceps ce qu'ils souhaitaient.

A posteriori, on peut regretter que des projets de cette envergure ne s'inscrivent pas, comme l'ont souligné les évaluateurs de l'Objectif 2 du FEDER, dans des cadres décisionnels mieux formalisés permettant d'apprécier réellement les effets des investissements engagés. C'est un effort conceptuel qui n'a jamais été consenti.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Conseil économique et social de la région Bretagne

Interlocuteur : Yves MORVAN, Président et Rapporteur du Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs. Actuellement, Président du CESR.

Entretien réalisé le 12 décembre 2000.

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Le processus a été lancé au niveau national par Lionel Jospin, ministre de l'Education nationale, et surtout Claude Allègre, son Conseiller. La première phase d'U 2000 consistait pour chaque région à produire un Schéma régional d'aménagement et de développement des enseignements supérieurs. Le Recteur Maisl, membre du CESR, m'a demandé d'être le rapporteur du Groupe de travail régional.

La Région Bretagne fut au départ réticente à s'engager dans la démarche, en arguant que ce n'était pas de sa compétence. Les universitaires rennais aussi étaient réservés, tout à la préparation de leur projet d'établissement et peu enclins à s'investir dans une logique régionale. Nous nous sommes attachés à élaborer le Schéma le plus possible en concertation, en dressant un état des lieux, en recueillant les perspectives de développement de chacun, en coordonnant les uns et les autres.

Il existe une corrélation entre le degré de dynamisme entrepreneurial, le degré d'inventivité et la densité des populations (Paris est plus dynamique que Londres qui s'est étalé). L'atout brestois est sa conception large de sa technopole qui intègre l'innovation.

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Les ambitions étaient pédagogiques et la construction de bâtiments universitaires.

On a commencé par une projection démographique avec les statisticiens du Rectorat

d'Académie, dont les résultats, pas très optimistes pour Brest, ont été contestés par les Brestois qui ont bâti leur propre modèle. Pour autant, on n'a pas retenu les hypothèses brestoises, très contestables sur le degré d'attractivité de Brest, et en conservant nos prévisions, on ne s'est pas trompé. Brest a mal pris cette décision et s'est engagé dans une stratégie de pleurnichement. Le second moment de conflit fut plus tard lors de l'annonce par la presse de la création d'une 4^{ème} université en Bretagne (après Rennes 1, Rennes 2 et l'UBO). Rennes, Quimper, Lorient la voulaient dans leur ville. Brest se voyait freinée dans son développement universitaire de ce fait. On a inventé une université bipolaire Lorient-Vannes sans que le lieu de la présidence soit encore à ce jour déterminé.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Les attitudes conflictuelles et concurrentielles entre les villes s'inspirent davantage du capitalisme que d'une solidarité de gauche. Chacun a sa propre considération du territoire. On a pu échanger et travailler ensemble ; cela n'a pas empêché certains élus de se rendre au Ministère plaider la cause particulière de leur ville.

L'organisation régionale des compétences appelle des arbitrages de l'Etat. Il y a toujours de grands dossiers pour lesquels on a besoin de faire appel à l'Etat. La capacité d'une région dans la gouvernance est mise en cause par la propension des acteurs eux-mêmes à jouer en solo, tout en tenant de grands discours sur l'identité régionale.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...)?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Je ne suis pas sûr qu'on ait satisfait les enjeux. On sait construire, mais on sait moins bien faire. Le passage du quantitatif au qualitatif est difficile. La réflexion sur les objectifs, les méthodes, le contenu est à engager.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Le CESR a proposé de développer le concept d'Université de Bretagne. Dans le CPER, il y a un budget de 40 MF pour y réfléchir. Les points d'appui sont l'apport d'une image (telle que l'Université de Berkeley, la cohérence des programmes (3èmes cycles surtout), la mise en réseau des universités et autres centres secondaires, la structure de rapprochement avec les Pays de la Loire et le réseau des villes du Grand Ouest, le réseau des villes de l'Arc Atlantique.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Présidence de l'Université de Bretagne occidentale

Interlocuteur : Marc PICARD, Directeur des services techniques.

Entretien réalisé le 28 février 2002

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

1. Répondre aux besoins de l'université, en augmentant la capacité d'accueil entre 1990 et 2000 (multiplication par 1,5 des surfaces, augmentation de 10 000 à 14 000 le nombre d'étudiants),
2. Elément moteur de la restructuration du centre-ville et de la constitution de l'axe port de commerce/Cavale blanche souligné par le parcours du tramway

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Le projet de développement universitaire s'inscrivait dans une logique de communication de la ville, qu'on pouvait décliner par l'université dans la ville, la ville dans l'université, dynamiser le centre-ville, développer les manifestations socio-culturelles.

Du côté universitaire, certains préféraient densifier le campus existant pour deux raisons :

- Donner un centre au campus, qui manquait de vie,
- Construire des salles mutualisées, banalisées.

Le choix du Président a été de ne pas densifier le campus existant en donnant comme motif les problèmes de stationnement induits (tels que l'avait mis en évidence une étude de l'AUCUBE).

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

La Communauté urbaine de Brest est intervenue de manière forte avec l'Agence d'urbanisme dans le cadre des projections d'effectifs étudiants. Elle s'est montrée aussi très volontariste sur les futures implantations. Selon l'adage "Celui qui paie commande", la Communauté urbaine de Brest a pris la décision de construire en centre-ville, d'apporter le foncier, d'assurer la maîtrise d'ouvrage. Elle a aussi payé le programmiste.

Elle a encore décidé la construction de l'Institut d'études marines au technopole pour le structurer. Pourtant, bon nombre de chercheurs souhaitaient aller au port de commerce (qui était une alternative envisagée).

L'Université n'avait pas les moyens de participer financièrement aux investissements. Le programmiste, Menighetti, a eu un rôle important pour traduire nos besoins et l'a plutôt bien fait. Il n'y a pas eu de discussion et de problème dans le cadre de l'expression des besoins entre la CUB, l'UBO et le Rectorat, qui a approuvé l'APS, après avis de l'UBO. Les relations entre le Rectorat d'Académie et l'Ingénieur régional de l'Equipement n'existent qu'à ce stade technique dans les opérations de construction, toujours via le Rectorat. Mais les relations avec les IRE ont été positives, au début des années 90 lorsque nous avons dû mettre en place les mesures d'urgence avec l'édification de bâtiments préfabriqués. Il n'y a pas eu de contacts avec l'Etat central, qui passent par la hiérarchie.

Le choix de la Faculté des Lettres pour s'installer en centre-ville n'a pas posé problème, mais il me souvenait que c'était la ville aussi qui avait fait ce choix. Ce ne pouvait guère être autre chose, car reconstruire une Faculté des Sciences eût été trop coûteux et la Faculté de Droit venait d'être achevée.

Nous n'avions pas donné la préférence à Fuksas, lors du jury du concours. Nous étions d'accord sur le concept d'ouverture sur la ville, mais pas de manière physique, car les étudiants ont besoin d'un havre de paix ; une interface était nécessaire. Le restaurant universitaire est satisfaisant.

Après la transmission de l'esquisse architecturale de Fuksas, nous avons effectué un travail technique important et de qualité avec la SEMAEB, déléguée à la maîtrise d'ouvrage.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Au sein de l'UBO, au moment de l'expression des axes du projet, des équipes de réflexion ont été constituées (personnels, étudiants par le biais des syndicats...).

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

La construction de l'Université Segalen en centre-ville est chère. M. Fuksas, l'architecte retenu sur concours, prétend que les usagers doivent s'adapter au bâtiment. Il ne s'est pas soucié du fonctionnement et il en est résulté des incongruités pour lesquelles il a fallu trouver des solutions compensatoires. Par exemple, 540 détecteurs d'incendie avaient été installés qui donnaient lieu à de nombreuses alarmes intempestives. Les couleurs sont invivables. Les circulations les plus étroites correspondent aux flux les plus importants d'étudiants et l'appréciation globale des usagers est que dans ce bâtiment "On se croise, mais on ne s'y rencontre pas". Les matériaux vieillissent très mal. On n'a pas donné le caractère de pérennité qu'il faut donner à un bâtiment public... Fuksas a conçu ce bâtiment pour lui-même et la ville, et non pour les utilisateurs. De plus, on a perdu de l'argent à cause du maître d'œuvre, car les plans n'étaient pas prêts.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?
Une convention entre la CUB, la Ville de Brest et l'UBO a été signée après la réalisation de la Faculté des Lettres. La gestion du mail le long du campus est évoquée, mais on n'a pas réussi encore à le faire.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

L'implantation de l'université en centre-ville devait induire une revitalisation. Quelle est l'expression réelle de ce dynamisme ? L'implantation de l'Institut d'études marines devait conforter les échanges entre les chercheurs, et entre les chercheurs et l'industrie. Il n'y a pas beaucoup de synergie entre l'IFREMER et l'IEM, car la proximité ne suffit pas à établir des relations qui ne préexistaient pas.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

On est actuellement en désaccord avec la CUB sur le projet d'axe nord-sud de transports collectifs qui longe le campus universitaire. La collectivité locale veut retirer les grilles et gagner une emprise de 8-10 m sur les terrains de la Faculté pour réaliser le transport collectif en site propre. L'université n'est pas d'accord car les grilles sont un élément de sécurité emblématique et elle a besoin de cette emprise destinée au stationnement des véhicules.

Le partenariat est plus productif avec la Ville de Brest sur le projet de bibliothèque universitaire couplée à la bibliothèque municipale sous la forme de deux bâtiments avec des parties communes.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Brest. Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires

Organisme : Agence de développement et d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPA)

Interlocuteur : Marc WIEL, Directeur.

Entretien réalisé le 7 juillet 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

Il n'y a pas généralement une décision, mais plusieurs impliquant beaucoup d'acteurs différents. La décision dans ses diverses composantes s'élabore progressivement au travers d'un système d'interactions entre les acteurs qui ont besoin souvent d'en savoir plus pour prendre position.

2- Au début des années 90, Brest connaît un regain d'intérêt pour le développement universitaire. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

100 % initiative locale UBO + appui de l'Agence d'urbanisme.

Enjeux locaux : - développement local et anticipation sur des reconversions militaires et agroalimentaires ; confirmer une université n'ayant pas la taille critique pour prétendre partager des 3^{ème} cycles avec Rennes.

3- Quel est alors l'intérêt général du développement universitaire ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Résistance acharnée du niveau régional à trouver légitime de développer Brest ce qui apparaissait affaiblir Rennes par rapport aux autres compétiteurs. Les données démographiques ont permis de fléchir la position régionale sans pour autant contrarier la création de l'UBS (Lorient).

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Pour l'essentiel : UBO (Tuffin, Président et son équipe)

CUB (Maille, Maire de Brest et Président de la CUB et au départ surtout l'Agence d'urbanisme)

Le rôle de l'Etat : Rectorat d'Académie (très rennais au début)

Ministère de l'Education nationale (plus ouvert, intéressé par la démarche urbanistique)

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

- L'Agence d'urbanisme a aidé l'UBO à disposer du bon argumentaire

- Le Président de la CUB s'est impliqué dans le tour de table des maires qui ont élaboré une position commune régionale sur les principes de la répartition de nouveaux moyens

- Le Rectorat d'Académie a intégré les diverses démarches et en a tenu compte dans son analyse.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

La presse a été plutôt bien informée, mais il n'y a pas eu ni débat public, ni publicité des scénarios envisagés.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Conformité au projet (un peu de dépassement des coûts)

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Cette démarche a inauguré une relation plus suivie avec l'Université au sein de la CUB et dans l'Agence d'urbanisme. Le délai de réalisation a été très rapide : 1988 premières interrogations, 1993 inauguration de la Fac des Lettres.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma de développement et d'aménagement universitaires dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

Voir CUB.

10 - Le Schéma de développement et d'aménagement universitaires s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

Oui, l'étude Tram a inspiré l'idée d'axe universitaire de même que les ques réflexions antérieures sur le centre-ville.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Contrat de ville, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération brestoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Non, pas d'intégration.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

Première manifestation que la déconcentration des activités était ni inéluctable ni toujours souhaitable.

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Non.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma de développement et d'aménagement universitaires se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

- Participe d'une dynamique de soutien à l'activité du centre-ville. Difficile d'évaluer le rôle des facteurs. Les investisseurs privés y investissent parce que la volonté de promotion publique du centre est affichée.

- Visibilité du rôle de l'Université dans l'économie.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma de développement et d'aménagement universitaires. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération brestoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Oui, mais l'axe s'est déplacé vers la recherche.

Visibiliser l'idée que la démarche technopolitaine concerne toute l'agglomération à l'intérieur (Penfeld) et à l'extérieur (Pays).

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

Forces : anticipation ; lien entre vision de l'urbain et du développement à long terme

Faiblesse : difficulté d'avoir un partenariat dans la durée.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : DRIRE Nord Pas-de-Calais

Interlocuteur : Thierry DUBUIS, Responsable du SPPPI, mis à disposition par la DRIRE.

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Le SEI est un peu unique parce que c'est le seul connu en Europe. M. Delebarre en a même parlé aux autorités bruxelloises compétentes. Ce Schéma est pour moi une réponse à un problème qu'il y a eu sur Dunkerque quand Dupont de Nemours est arrivé. Dupont de Nemours c'est la goutte d'eau qui a fait déborder le vase. Dans les années 80, Dunkerque a connu une crise économique qui s'est conjuguée avec l'arrivée massive de très gros projets comme Dupont de Nemours. On a commencé à trouver que ça faisait beaucoup, en plus des installations qui polluent et sont dangereuses. Les collectivités, la Chambre de commerce, le Port, l'État, tous ceux qui gèrent des terrains industriels, ont commencé à dire qu'on ne pouvait pas mettre n'importe quoi n'importe où. À Dunkerque, la situation héritée du passé n'est pas toujours très simple. Si Sollac arrivait aujourd'hui, sans doute ne le mettrait-on pas là où il est actuellement.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Cf. Question 4.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Tout le monde a eu à peu près en même temps le SEI et l'on a appris à se parler. Les industriels, les collectivités, les associations, la presse, les services de l'État, ont appris depuis longtemps ici à se mettre autour d'une table pour voir ce qui va ou ce qui ne va pas, pour savoir quoi faire si ça ne va pas. À la suite de l'implantation de Dupont de Nemours, quand il y a eu cette réaction, on s'est dit qu'on aurait peut-être pas dû le mettre là et que certaines usines ne devraient peut-être pas être là où elles sont. Ensemble, on s'est mis à faire un schéma qui donne un cahier des

charges des futures implantations industrielles. Pour résumer : s'il y a des usines à risques, ne pas les mettre près des habitations, s'il y a des pollueurs de l'air qui viennent, s'arranger pour les éloigner le plus possible des habitations pour ne pas avoir de zones habitées sous le vent des cheminées, s'il y a un gros pollueur de l'eau, ne pas le mettre dans la zone des waterings. C'était l'idée du SEI. Une autre idée était de que l'on puisse parler très vite d'un projet industriel qui arrive ; qu'on en parle aux collectivités, aux services de l'État, aux écologistes, à la presse... Les procédures prévues, le permis de construire, l'autorisation au titre des installations classées, prévoient une consultation des publics. Mais cette consultation arrive un peu tard. Le projet est déjà ficelé. Le projet du SEI était de pouvoir réfléchir très en amont. L'idée est très bonne en soi. La réussite de la mise en œuvre tient dans le fait de pratiques locales et de personnalités engagées.

Il y a d'abord eu Albert Denvers ; maintenant Michel Delebarre est un personnage qui croit dans sa région, qui est moteur, qui connaît les structures. Il y a des élus comme Roméo Ragazzo qui sont très impliqués dans le réseau, dans le SEI. Beaucoup d'élus sont très impliqués et connaissent bien les structures. Pour les élus, c'est important que les règles du jeu soient définies pour qu'ils ne se retrouvent pas un jour avec une usine chimique au plein milieu de leur ville et face à des situations difficiles à gérer. Pourquoi sont-ils si impliqués ? Cela vient peut-être du fait qu'ils sont tous de la même couleur politique. Dans le bassin minier, les élus ont du mal à s'impliquer et à s'entendre entre eux.

Dans le SPPPI, on trouve par exemple le nouveau maire de Gravelines qui a fait de l'environnement une priorité, le président du Syndicat de l'alimentation en eau de la région de Dunkerque. On a des élus de très bon niveau et très motivés.

Les industriels sont tout autant motivés. Certains sont absolument remarquables, jouent le jeu de la transparence. Les associations ont souvent l'impression du contraire, mais même s'ils ont des pépins de temps en temps (je pense à Total), ils sont très motivés, très intéressés et ils ont maintenant appris à discuter. C'est rare de voir des industriels comme on le voit ici, venir dire en public comme l'a fait SOLLAC : " On a eu un pépin chez nous : voilà ce qui s'est passé ; voilà ce que l'on va faire pour éviter de refaire la même erreur. " Il y avait autour de la table la presse, le président d'un collectif de 33 associations. Récemment, Sollac a fait une journée porte-ouverte pour expliquer aux gens.

Ici, les gens se connaissent, les associations sont formées parce qu'en venant au SPPPI elles s'informent sur les fonctionnements. De la même façon, les élus ont été formés ; il y a 20 ans, ils ne connaissaient absolument pas les risques industriels. Les élus, les associations, les habitants savent les risques.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Même si le SEI est bien cadré et accepté par tous, une grosse usine qui arrive avec 12 000 emplois directs, 100 millions d'euros de taxe professionnelle par an, et qui décide de s'implanter dans un endroit non prévu par le SEI, fait qu'on accepte. Alors le processus de décision c'est bien, mais il y a ce qui se fera après. C'est un exemple extrême, mais on a déjà dérogé au processus de décision. Par exemple avec le Quai à Pondéreux Ouest (QPO). C'est un stock de charbon et de minerai pulvérisé. Quand il y a du vent, la poussière retombe à Gravelines. Ce tas de charbon était là avant le SEI. Si le SEI avait existé quand le QPO est arrivé, on ne l'aurait pas mis en face de Gravelines. Le jour où il a fallu étendre le QPO, ce qui n'était pas permis par le SEI, on a dérogé au SEI pour que les tas se trouvent au même endroit. L'usine Astra qui n'est pas SEVESO se trouve au bord de l'autoroute. Mais elle est juste en deçà du risque pour être classée SEVESO : elle fait 97 tonnes au lieu de 100. Les experts comme nous savent bien que le risque est proportionnel à la racine cubique de la masse exprimée en kilos. Les zones mortelles en cas d'accident vont être de 297m au lieu de 300m. Compte tenu de l'imprécision des calculs, la physique nous dit que c'est la même chose et que le risque est le même. Comme Astra n'était pas SEVESO et que le SEI ne dit rien sur les usines à risque, on l'a implanté le long de l'autoroute dans un endroit où aujourd'hui le SEI interdit l'implantation d'usine à risque. Astra

est une usine à risque et qui n'arrête pas de s'étendre (elle a déjà doublé sa capacité). C'est le même problème que le QPO : on laisse se faire les extensions parce qu'on ne peut pas faire autrement. Il y en a d'autres comme celles-ci. Ce sont les limites du système, du SEI. La décision au final est prise par tout le monde.

Pour une grosse entreprise et en dehors de la zone portuaire, c'est le maire qui délivre un permis de construire. Dans le port, c'est le préfet qui donne les permis de construire, car c'est le domaine de l'État.

Le maire ne peut donner le permis qu'à un certain stade de la procédure d'installation classée, c'est-à-dire en gros, car c'est un peu plus compliqué, après enquête publique. La DRIRE, la préfecture n'avaient pas de raison légale d'interdire l'implantation d'Astra. Le SEI n'a aucune valeur réglementaire. On joue la règle si on veut la jouer. Mais si vous voulez rendre réglementaire le SEI, la CCI ne va plus être d'accord, le Port non plus. Il faut laisser de la souplesse. Le processus de décision c'est justement de pouvoir réunir les gens autour d'une table pour débattre de ce que l'on doit faire et non qu'une seule personne prenne la décision. Le SEI fournit un cahier des charges qu'on essaie de respecter tout en sachant qu'il y aura des dérogations dont l'intérêt est de les décider tous ensemble. Le SPPPI et le SEI servent entre autres à cela, à expliquer. Il faut parler de l'intérêt économique. L'environnement est multicritère car si vous n'êtes que dans une optique environnementale, le mieux est de ne pas construire d'usine.

La DRIRE est chargée de promouvoir le développement de l'industrie tout en mettant en garde contre les pollutions. On peut inciter l'industrie à produire mieux et plus propre : ce n'est pas inconciliable. C'est précisément la mission de la DRIRE.

Même s'il y a des différences sensibles entre les différentes administrations, l'État est très favorable à ce type d'initiatives, d'abord parce que ça vient de lui. J'ai toujours vu les sous-préfets et la DRIRE très impliqués dans le SEI et depuis le début.

Nos inspecteurs peuvent s'en tenir au fait que tel aspect n'est pas prévu dans la réglementation et pourraient ne pas tenir compte du SEI. Mais ils ne le font jamais et cherchent à persuader l'industriel d'être conforme au SEI. Très en amont, Dunkerque-Promotion est le premier à recevoir les investisseurs et leur dit qu'il faut s'y conformer. Puis quand l'industriel voit les élus, les élus lui en parlent aussi.

Les procédures d'installations classées nous obligent entre administrations concernées et différents services à discuter, comme la DDE, le service de la police des eaux, etc. Je ne vous dis pas qu'ils sont toujours d'accord. Il y a beaucoup de cas où la DRIRE est d'accord et la DIREN est contre parce qu'il y a des oiseaux à protéger ou une variété de grenouille qui n'existe que là. Le Conseil départemental d'hygiène ou le préfet tranche. La loi n'oblige pas tout le monde à avoir le même point de vue.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Cf. Question 4.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Le SEI a le mérite d'exister et il n'existe pas seulement sur le papier. Les industriels le connaissent, le respectent ; les organismes de promotion comme Dunkerque-Promotion annoncent la couleur aux industriels, les règles qui sont purement contractuelles mais auxquelles on tient. Ce schéma existe même si on sait qu'il n'est pas parfait. Une des craintes, au

tout début, des industriels, des organismes consulaires ou des fédérations professionnelles étaient de voir se mettre en place des contraintes supplémentaires à celles de la loi. On s'est aperçu au contraire, après quelques années de fonctionnement, que cela pouvait être un atout. On s'est aperçu que les investisseurs, en arrivant dans un endroit où il n'est pas possible de faire n'importe quoi, trouvaient cela bon pour leur image de marque.

Les industriels sont maintenant demandeurs de la procédure prévue par le schéma. Il y a dans le SEI lui-même une interconnexion entre le schéma et le SPPPI. Quand un nouveau projet arrive, pour montrer qu'il est conforme au SEI, on le présente dans une commission Nouveaux projets du SPPPI. Au début, certains craignaient que les industriels n'aient pas envie de perdre du temps à préparer un dossier et venir le présenter. Neuf ans après on s'aperçoit que les industriels sont demandeurs de cette procédure. Passer devant cette commission leur permet de savoir à quelle sauce ils vont être mangés, quels sont les interlocuteurs du projet et de voir leur réaction. L'enquête publique est bien prévue au titre des installations classées, mais les gens n'ont pas forcément le temps d'y aller, ils ne comprennent pas toujours ce qu'il y a dans les dossiers, l'industriel n'est pas vraiment en face d'eux à ce moment-là, alors qu'en commission Nouveaux projets, l'industriel est là, il répond aux questions. Loin d'être une contrainte, c'est un moyen de mettre de l'huile dans les rouages.

Le SEI est unique parce qu'il y a tous les partenaires concernés, le monde industriel, les gestionnaires de l'espace, les collectivités, l'État. Tout le monde s'est engagé dans une charte qui n'est pas une réglementation mais est un cahier des charges qui va plus loin que la réglementation. C'est quand même rare que vous arriviez à mettre d'accord tout le monde sur un document qui va plus loin que la réglementation.

Sans doute a-t-il donné des idées. Je crois qu'il y a une grosse zone industrielle dans l'Ain où il y a un schéma industriel de ce genre. Ce n'est qu'une zone industrielle. Ici on travaille à l'échelle d'un territoire qui est celui de la CUD, avec un port qui n'est pas de petite taille. Je crois qu'on peut se permettre ça à Dunkerque parce qu'il y a de la place disponible. À Rotterdam ou Anvers, il n'y a plus beaucoup de place donc c'est trop tard pour développer un tel schéma. A Fos, il y a encore de la place mais pas de SEI. À Rouen ou au Havre, il n'en existe pas non plus, ni à Nantes-Saint-Nazaire à ma connaissance.

Ce qui fait qu'il existe à Dunkerque et pas à Fos tient à cette volonté commune de discussion. C'est très fort ici. Je ne sais pas si c'est lié au Carnaval où l'on apprend à discuter, où l'on s'amuse ensemble et où l'on discute sans se taper dessus. Sur la zone de Fos-Étang de Berre, quand il y a une trentaine d'années, l'État a voulu construire des raffineries de pétrole sans demander l'avis de personne, il y a eu de l'agitation au niveau local ; c'était un peu le chaos. La même chose s'est produite au Havre. Ici quand on a senti que ça dérapait, on a essayé de mettre en place des structures. C'était le cas du SPPPI qui est une structure collégiale, partenariale, qui discute calmement des questions d'environnement. Il y a d'ailleurs une interaction très forte entre le SEI et le SPPPI. Ils procèdent de cette même démarche de partenariat, de transparence, pour aller plus loin que la réglementation.

Le SPPPI est une assemblée où l'on met autour d'une même table tous les partenaires intéressés par les questions d'environnement : les industriels eux-mêmes, les services de l'État qui sont chargés du contrôle, la DRIRE, la DDE, les collectivités, les associations, la presse, des experts extérieurs. C'est un organe où l'on apprend à faire parler l'ensemble de ces gens-là calmement, où l'on explique ce qui va bien, ce qui va mal, où l'on décide de faire des études pour voir comment améliorer les choses, où l'on définit des programmes de réduction des polluants, à informer et faire circuler l'information, etc.

Le SPPPI est une structure qui a été créée à Fos-sur-Mer, il y a trente ans parce qu'il y avait des conflits énormes au niveau local et aucune concertation. Le Ministère de l'Environnement a demandé à ce qu'une solution soit trouvée. Le premier SPPPI a été créé pour résoudre un conflit. En 1977, même chose en Basse Seine, Rouen-le Havre où les conflits étaient très importants entre marins-pêcheurs, industriels, etc. Le Ministère de l'Environnement a proposé de reprendre l'expérience de Fos. Puis, durant quelques années, il ne s'est plus rien passé jusqu'à l'arrivée de la directive européenne SEVESO qui a alors obligé les États à informer les populations sur les risques. Le Ministère de l'Environnement a pensé que si les SPPPI avaient

bien fonctionné dans le cadre de conflits, ils pouvaient aussi être utiles pour informer. C'est la troisième génération des SPPPI qui s'est mise en place dans les années 80. Entre 85 et 90, plusieurs ont été créés à Strasbourg, Toulouse, Dunkerque... Chez nous, il y a avait déjà ce conflit avec les grosses implantations récentes et une volonté commune de faire quelque chose ensemble.

Je suis arrivé à Dunkerque pour mettre en route le SPPPI ; j'ai connu sa genèse au Ministère de l'Environnement où j'étais chargé d'aider à la mise en place au niveau local des SPPPI.

Ce qui fait que ça marche, c'est cette forte volonté que l'on trouve ici. M. Delebarre parle souvent du SPPPI. Le rôle du SPPPI n'est pas réglementaire, mais il est puissant : ce que l'on dit devant le SPPPI a force de promesse.

Le SPPPI est très différent du SEI : il couvre toute la côte d'Opale et n'est pas que dunkerquois ; il permet de faire vivre et de valoriser le SEI. Comme le SEI dit qu'il faut informer très tôt sur les projets, le SPPPI est un outil pour appliquer le SEI. Les décisions qui sont prises au SPPPI ne sont pas réglementaires mais contractuelles. Si vous essayez de les rendre réglementaires, c'est fini : les industriels partiront. Le SPPPI n'a pas de statut juridique et si on essaie de formaliser, ça ne marchera pas. Il y a aujourd'hui 11 SPPPI en France, animés par les DRIRE. Il ne peut pas être présidé par les industriels, ce ne serait pas crédible, ni par les élus qui changent trop vite, ni par les associations qui d'ailleurs ne le souhaitent pas. La logique est que ce soit l'État, en l'occurrence la DRIRE.

Le SEI prévoit un cahier des charges sur la pollution de l'air, sur les déchets, les polluants. Le SPPPI est l'endroit où l'on peut expliquer qu'on respecte ou pas ce cahier des charges. Le SEI demande à ce qu'un nouveau projet soit présenté le plus en amont possible à tous les partenaires concernés et revoie clairement au SPPPI et sa commission Nouveaux projets. Le SPPPI est un peu un organe exécutif du SEI bien que sa mission soit beaucoup plus large.

Le comité de pilotage du SEI est composé des mêmes personnes que le SPPPI même si ce n'est pas la même démarche. La commission Nouveaux projets du SPPPI est présidée par le sous-préfet, par l'État, parce que l'État est neutre.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

Pour la DRIRE, l'évolution du SEI est à penser en intégrant l'aspect santé et une réflexion à très long terme. La connaissance des polluants va évoluer et donc cette réflexion va devoir être intégrée. Pour l'instant on ne prend en compte que la pollution classique, la fumée, les poussières et les risques ; le jour où l'on prendra en compte l'aspect santé, on sera peut-être

obligé de revoir complètement le cahier des charges du SEI. Si une usine rejette de la poudre de perlimpinpin à côté d'une autre qui rejette je ne sais quoi, on ne peut peut-être pas les laisser côte à côte parce que les deux polluants s'additionnent. À l'avenir, très certainement nous serons obligés d'intégrer dans les nouveaux projets une autre dimension. Si vous ouvrez une carte du SEI, vous voyez un village de 400 habitants qui n'a rien à faire en plein milieu de la zone industrielle parce qu'il est exposé à des risques énormes. Quand on veut montrer le SEI en exemple, il faut être exemplaire soi-même : il faut réfléchir. Je ne dis pas qu'il faut envoyer les gens à 40 km. Il y a l'aspect humain, humaniste de la chose. Il faut demander l'avis des gens, les reloger décentement. Si on raisonne froidement en technicien, ce village n'a rien à faire là. Quand vous regardez les projets de développement du port, ce village-ci dans 10 ans ou 20 ans sera dans le même cas que le précédent. Il y aura des usines partout. Comment ira-t-on dans ce village ? Il est en train d'être isolé comme le précédent. Là aussi il faudrait avoir une vision à long terme : soit on dit la zone industrielle doit s'arrêter là et l'on préserve le village ou l'on se demande quoi faire de ce village. Mais ici c'est 4000 habitants. On a l'impression que le SEI impose aux industriels mais n'impose rien aux collectivités locales qui, elles, sont en retard.

Le SEI a été évalué par l'AGUR (document de 1999). Le bilan qu'a fait l'AGUR est ce qu'il est. Je suis très critique sans l'être. Le SEI a le mérite d'exister, d'avoir réuni des gens qui se sont posés et se posent des questions sur la manière de gérer les nouvelles implantations. Rien que cela, c'est un succès. Le pire qui aurait pu arriver, c'est que ça reste au fond d'un tiroir et que personne n'en parle. On n'arrête pas d'en parler en ce moment : ça prouve qu'il existe et qu'on essaye de l'appliquer.

Le SEI est une amorce de développement durable, il est encore un peu dans de la gestion à court terme. Pour l'instant le SEI permet de savoir si un gros industriel arrive où l'on peut le mettre. Mais le SEI devrait évoluer pour permettre que, le jour où tout ce qu'a le port en projet va être construit, on envisage ce qui va se passer et à quel moment on doit réagir pour éviter le pire. Le risque d'un isolement de Loon-Plage, par exemple, derrière 12m de containers est-il exclu ? Le SEI dit où les grosses usines dangereuses doivent s'implanter. Mais le Port n'équipe pas les zones, tant qu'il n'y a pas de projet. On se mord la queue! Il faut amener l'électricité, le chemin de fer, la route ; il n'y a pas de bords à quai, ni eau. Si on joue le SEI jusqu'au bout, il faut équiper une zone pour pouvoir recevoir. En général, si vous faites une zone industrielle, vous commencez par faire les routes, les égouts, les raccordements à la station d'épuration et après vous pouvez dire aux industriels de se raccorder là et là, de rejeter les déchets là... Ici, il n'y a rien, c'est le désert.

Le SEI est très attractif surtout vis-à-vis des investisseurs étrangers, surtout pour les Japonais et les Américains. Ils ne veulent aucun problème avec l'administration et les élus ; donc ils apprécient qu'on leur donne des informations claires sur ce qu'ils doivent faire. Quand ils voient qu'il y a un schéma organisé, des organes de consultation où il y a tout le monde et qu'ils ne seront donc pas obligés d'aller les voir les uns après les autres, que dès lors qu'ils ont le " visa ", ils vont être tranquilisés. C'est un atout, c'est valorisant. On est capable de montrer aux étrangers qu'on a réfléchi, ça donne une très bonne image.

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Tout le monde associatif n'a pas été bien mis dans le coup. C'est un reproche qu'on nous a fait souvent, en interne et en externe. Au SPPPI, les associations sont dans le coup, mais pour le SEI, elles ne l'ont pas été beaucoup. Il y a les collectivités, les industriels, l'État, mais pas les associations. Le souci de l'environnement étant de protéger les populations, ne pas mettre dans les groupes les associations, c'est un peu dommage. C'est le seul partenaire qui manque. Ce qui est aussi regrettable, c'est que l'on n'ait pas eu de gros projets industriels mais des extensions, à part ASTRA où l'on n'a pas fait comme il fallait. Si un énorme complexe chimique était arrivé, comment aurait-on appliqué tout cela ? On a eu des extensions de la raffinerie, des modifications d'installations existantes mais pas de gros projet nouveau. Là où il est intéressant de tester le schéma, c'est sur le projet des éoliennes. On veut mettre des " moulins à vent " partout et une dizaine de projets circulent. Il n'y a actuellement aucune réglementation mais on sait que les

éoliennes sont dangereuses : une pâle qui décolle sur un réservoir de la raffinerie... En plus, une éolienne prend de la place, en hauteur et en largeur. Elle n'induit aucun emploi.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Les associations pressent de réfléchir sur de nouveaux besoins, sur l'impact des polluants sur la santé par exemple, maintenant et dans 20 ans. Les associations mettent face à des statistiques : à Dunkerque il est dit que les gens vivent 7 ans de moins, qu'il y a des records de taux de cancer. On est incapable de dire si c'est dû à la pollution ou pas. Mais ces données, il nous faudra bien les expliquer. On n'est pas les seuls à se poser ces questions. Partout en France, ce sont les sujets typiquement que les SPPPI doivent aborder. Le SPPPI et le SEI permettent aussi d'aborder les questions de maîtrise de l'urbanisation suite à Toulouse. D'autres SPPPI vont probablement être créés en France. Le projet de loi en cours prévoit la création de CLIRT (Commissions locales d'information sur les risques technologiques) qui sont exactement des SPPPI. La loi va imposer qu'autour de toutes les usines dangereuses, on fasse des CLIRT. Sans doute y-aura-t'il des articles pour dire que dans les cas où il existe un SPPPI, la CLIRT c'est le SPPPI.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : Agence d'urbanisme de la région Flandre-Dunkerque (AGUR)

Interlocuteur : Christophe LESORT, directeur jusqu'en 2000.

Entretien réalisé le 17 novembre 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression " processus de décision " souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Il y avait 40 000 chômeurs dans l'agglomération (+ 20 %), pas formés ou formés par l'industrie : toutes les caractéristiques des problèmes de reconversion.

Ce n'est pas un hasard si le premier vice-président de la Région (M. Delebarre) prend la ville. C'est sa chose la région. Il connaît (c'est-à-dire l'ensemble du personnel qui l'environne) connaît... C'est le premier acteur qui a des idées sur la question. C'est l'intelligence régionale qui perçoit les enjeux.

Il y a eu un pari de la nomenclature locale qui a décidé de reprendre l'industrie à partir d'un fantasme : " Dunkerque va devenir une poubelle industrielle ". L'idée était que Dunkerque était une plate-forme industrielle extraordinaire qu'il fallait revaloriser.

Cette idée était portée par Jean-Luc Delecluse (Directeur de l'AGUR, devenu premier secrétaire général en 1989). Michel Delebarre est venu sur le territoire en devenant Vice-Président de l'AGUR. Qui était derrière cette pensée ? Les jeunes milieux économiques locaux qu'on retrouve plutôt dans la CCI, dont Jo Derain qui en deviendra Président en 1991-1992. C'est Delecluse qui a inventé les outils en relation avec Delebarre, et avec des élus locaux dont Philippe Nouveau qui baignait dans ces réflexions depuis plusieurs années, René Carême, Jean-Claude Delalonde (Maire de Loon-Plage), Michel Hauchart (Vice-Président de la CUD, Maire-adjoint de Grande-Synthe). Ils ont tous eu un rôle dans l'AGUR, s'y sont formés.

Albert Denvers, qui avait pourtant apporté la centrale nucléaire, n'y croyait pas ; il croyait plutôt au tourisme, à la technopole, aux services, aux élus locaux en place... " On va encore faire de l'industrie ", disait-il d'un air désolé. Il voulait tourner la page.

Il y a eu une enquête d'opinion très approfondie commandée par Delebarre en 1989 à son arrivée et réalisée discrètement par un gros bureau d'études parisien. Les Dunkerquois avaient une image détestable de leur ville, les jeunes une image très critique à l'égard de leurs parents et ne voulaient que partir. Les Dunkerquois avaient élu Delebarre car, même s'ils n'y croyaient pas, ils pensaient qu'il avait plus de chances de ne pas échouer.

ACT CONSULTANTS, FRANÇOISE ROUXEL, OLIVIER RATOUIS ; POUR LA DGHUC DU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ; 73
" LE PROCESSUS DE DÉCISION DANS LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ", RAPPORT 2, JUILLET 2002

M. Delebarre était Ministre de l'Équipement. Il a lancé une réflexion très vaste avec des groupes partenariaux très ouverts, locaux (il y avait une atmosphère d'effervescence) autour d'une douzaine d'idées-clés dont une sur le positionnement international de l'agglomération confiée à Ten et Neuschwander qui a fait un numéro très convaincant sur l'idée : Votre avenir est encore dans l'industrie.

Les réflexions se sont alors engagées pour définir un projet d'agglomération, support d'un contrat d'agglomération (expérimental). Durée : 1 an.

L'animation des groupes de travail a été confiée à l'AGUR. Il y avait des comités de pilotage par groupe de travail: Jocelyne Florent pilotait le groupe sur les services avec comme bureau d'études le BIPE ; Delebarre et Delecluse pilotaient directement le groupe de travail sur le positionnement international avec comme bureau d'études Ten-Claude Neuschwander et Sibille. M. Delebarre était alors Ministre de l'Équipement; il était donc le patron de la DDE.

Il y avait à Dunkerque une nouvelle culture d'initiative locale. Ce changement de culture a été aussi possible chez de jeunes X Ponts (40-45 ans) comme l'était Hubert Dumesnil, le Directeur du Port.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

L'Etat a laissé M. Delebarre mener la barque. C'est un problème très important de la hiérarchie de l'Etat : l'arrondissement n'était pas le niveau suffisant.

Au Port autonome, Hubert Dumesnil a joué le partenariat. L'Etat a changé son fusil d'épaule avec l'opération Neptune à laquelle il a cru tout de suite. C'était une opération-pilote comme le fut aussi celle de St Nazaire pour qu'un Port s'interroge sur autre chose que ses activités portuaires. Le débat se fait aussi sur des conduites individuelles. Il y a des hommes qui jouent, d'autres qui ne jouent pas. De plus, l'Etat sous-estime sa force.

Le troisième pouvoir de l'Etat est l'Intérieur. Les sous-préfets de Dunkerque sont toujours des grands hommes, car c'est un lieu de promotion. Ils ont un rôle de coordination, même s'ils n'ont pas assez de pouvoir. Ils ont joué dès le début à fond la décentralisation (les énarques l'ont mieux compris que les X Ponts) et ont un respect des maires. Par contre, les déficits de coordination entre l'Intérieur et l'Équipement ont sans cesse été flagrants, même avec des hommes de qualité. Pour les Préfets, un ingénieur d'arrondissement n'est pas un interlocuteur suffisant, ce n'est pas une question d'intérêt ou de désintérêt, mais de déficit culturel entre l'Équipement et la Préfecture (X Ponts contre ENA). Il y a quelque chose d'autre qui déséquilibre les relations : l'Équipement est la plus grosse administration. Quel est le rôle de la Préfecture par rapport à cette administration ? A Dunkerque, ils se sont couverts de ridicule en élaborant des diagnostics séparés.

Il est grave pour Dunkerque de n'être que sous-préfecture (c'est le cas de Brest également, c'est Quimper qui est la préfecture du Finistère). Un ingénieur d'arrondissement n'est qu'un exécutant. On ne peut pas avoir à l'époque de la loi Voynet que des sous-fifres à l'Équipement et à l'Intérieur sur des villes de plus de 50 000 habitants.

Les DIREN sont trop petites pour être des administrations. Ils n'ont donc pas été associés, à leur demande, et ça n'a pas changé.

Habitat II a été la clé d'entrée du ministère de l'Environnement. C. Lepage était Ministre. Lors du colloque à Dunkerque, Voynet est venue. Elle n'a jamais donné d'argent. Le Ministère n'était pas organisé pour cela, c'était plutôt symbolique.

En fond, il y a une explication historique : le concept d'Etat est remis en question. L'Etat de droit va avoir du mal à exister.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Il y avait un Syndicat mixte qui regroupait le Port autonome, la CUD et la Ville de Dunkerque.

H. Dumesnil a décidé d'entrer dans le Schéma de développement industriel (devenu Schéma d'environnement industriel, changement imposé par M. Delebarre) à cause de la grande grève des dockers. Il a été le premier à passer en France un accord de mensualisation avec les dockers. Il voulait s'impliquer dans le SDI car dans le plan social qu'il faisait, il avait besoin d'une légitimité locale. Le directeur du port était seul, ce qui n'est plus du tout le cas aujourd'hui.

Il a été remplacé aux environs de 1996 par Bruno Vergobri. Il a monté sans faire de bruit un plan moderne de démarche commerciale, est entré tranquillement dans le SEI, a fait rentrer le port dans le droit.

La DRIRE n'a pas été un partenaire dès le départ, mais dans son application, elle a été un partenaire, quand les industriels ont répondu d'accord via Dunkerque-Promotion. " Si " disaient-ils " vous rétrécissez les circuits d'instruction des permis de construire et d'exploitation, car là vous nous rendez service, il ne s'agit pas seulement de contraintes, et vous créez un effet d'attractivité ". On l'a fait grâce à Francis Nave, à l'AGUR, et là la DRIRE nous a aidés à raccourcir les délais. Une modification législative à ce moment-là a facilité la chose. Le SPPPI était quand même soutenu par le ministère de l'Environnement.

La DRIRE a dit (Gustave Defrance, Directeur régional de la DRIRE, ensuite Responsable du risque industriel au ministère de l'Environnement) " Si on peut s'appuyer sur des règles préalables, et sur le SPPPI, on peut s'engager dans cette démarche anti-normative ". Il y a eu l'aide de l'INESTED à Compiègne, spécialisé dans le risque industriel sur l'innovation et la recherche. A l'époque, cet Institut avait un statut privé sans lien avec le ministère de l'Environnement.

La DRIRE a fait venir un ingénieur brillant, Thierry Dubuis, qui instruisait les industriels. Ça l'a passionné et il a emporté l'Etat là de façon positive dans son rôle d'instructeur jouant le jeu du partenariat local.

Un article a été cosigné (par Lesort) avec Dubuis dans la revue des Nations Unies pour l'environnement.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

On a beaucoup communiqué en partant du réseau FNAU, quand Habitat II est arrivé, Patrick Lusson (Délégué général de la FNAU) a poussé. Ça a vraiment été une démarche purement locale. Toute l'histoire est la question des Services de l'Etat acceptant ou non d'entrer dans une stratégie locale.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Le gros des travaux concernait la concertation et la formalisation de ce que pouvait être une SEI (AGUR).

Dans le Comité de pilotage, il y avait des élus choisis intuitu personae : Delebarre, Delalonde, Denvers, Demarthe (le maire de Grande-Synthe), le Port autonome (Président et Directeur de l'aménagement), des industriels sélectionnés pour leurs fonctions et leurs personnalités (Total, le directeur de la centrale nucléaire, le directeur du vapo-craqueur, la SOLAC a peu participé, EDF), le Président de la CCI, le Sous-Préfet qui n'a jamais manqué une séance, le DRIRE, l'Equipement (par politesse).

Il y a eu un incident avec Dupont de Nemours qui est venu s'installer près du parc public de Grande-Synthe (insecticides, création de 80 emplois) sur le Port autonome. Les écologistes ont dit " Dupont de Nemours, non merci ". L'ADELFA regroupait toutes les associations de défense de l'environnement.

Le collectif a pris la parole : " Quel est le rôle du SEI alors que Dupont de Nemours s'installe sans règle du jeu ? ". Il a été décidé que le SEI comprendrait un volet environnement ; l'engagement à achever le SEI sous 6 mois a été pris (en réalité 2 ans, mais les travaux ont quand même été accélérés) et l'ADELFA a été intégrée dans le Comité de pilotage. Le Schéma de développement industriel est devenu Schéma d'environnement industriel. Delebarre a pris cette décision seul et çà a été un coup de génie.

Une des clés du SEI consiste dans les périmètres de vigilance. C'est le concept le plus emblématique. Je l'avais avancé avec F. Nave pour renverser la notion de zone de danger à partir de la ville. Il lui a donné un contenu.

Le SEI a été envoyé à toutes les communes. Une 5^{ème} commission a été mise en place au sein du SPPPI : la commission " Nouveaux projets ". Dans l'instruction, il était prévu que les industriels voient le maire et passe devant le SPPPI qui donnait son avis. En fait, le véritable examen de passage était bien cet avis. On est là dans une démarche de nouvelle gouvernance urbaine. On a communiqué là-dessus.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

Le SEI a été aidé au niveau du FEDER. Le relais local était la Sous-Préfecture, pas l'Equipement. Avec le Contrat de plan Etat-Région, les aides ont surtout porté sur les études, pas tellement sur les réalisations.

Le Port n'avait pas d'aides et quand il s'est agi de réaliser, il a procédé beaucoup par autofinancement (passerelle, plantations).

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Ily a eu un bilan du SEI mais pas d'évaluation. On aurait été vraiment professionnels si on avait procédé à l'évaluation proprement dite.

Le nouveau projet d'agglomération n'a pas remis en cause le SEI, mais l'axe développement des services a été mis en avant. Selon le bilan, il faut continuer à faire vivre le site, être plus exigeant avec le développement du port qui redevient un port de commerce et non pas seulement industriel. Ensuite, il faut faire porter le SEI sur les installations existantes (dont SOLAC, RDF...) et l'usine d'incinération dangereuse. Il y a des maladies endémiques, aéro-respiratoires (un article récent du Monde porte là-dessus) : il y a le taux de cancers le plus fort de toute la France. On ne peut plus vendre aujourd'hui la ville sans la santé.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

J'ai toujours plaidé pour une non-valeur juridique du SEI. L'important est qu'il y ait un engagement des parties pour faire la règle. Mais c'est un vrai danger quand les hommes changent.

Je vois réglementer la voirie, car l'Equipement n'a pas été capable de prendre en compte des choses non réglementaires. Je ne vois pas réglementer les zones de vigilance vis-à-vis des industriels.

Les zones de vigilance, ce ne sont pas des lignes, des frontières ; elles impliquent de la négociation.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : Agence d'urbanisme de la région Flandre Dunkerque (AGUR)

Interlocuteur : Jocelyne FLORENT, Directrice d'études.

Entretien téléphonique réalisé en novembre 2000

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Le SEI est un document qui a une valeur locale. C'est un exercice d'initiative locale qui ne tient que par sa valeur partenariale, consensuelle.

A la base, un Comité de pilotage qui se réunit tous les ans ; Dunkerque-Promotion, la Commission " Nouveaux projets " du SPPPI.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Le Prix européen des villes durables a été obtenu en 1996 à Lisbonne.

Dunkerque s'est aussi vu décernée par l'Observatoire national de l'innovation publique le Prix Territoria en 1996.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en oeuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Le SEI sera inscrit dans le Schéma directeur en cours de révision.

Il figure, notamment dans le préambule des POS de certaines communes portuaires, mais il n'est pas transcrit dans les documents graphiques.

Le POS de Dunkerque est en révision.

Un Schéma de transport des matières dangereuses (TMD) est en cours d'élaboration, piloté par la DDE.

Il n'y a pas de PDU piloté par la CUD.

Rouen a fait quelque chose de proche du SEI et l'a intégré dans le Schéma directeur.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Aujourd'hui, deux dossiers posent problème :

- L'intention de la collectivité locale de construire un équipement public -sports mécaniques- rognant sur la zone de vigilance,

- L'usage des dunes du Clipon par le public (l'été, les gens vont à la plage) dont l'accès se fait en pleine zone SEVESO. Le port autonome a sa police. On n'a pas à se balader sur le port. L'usage des dunes pose le problème de l'évacuation des populations en cas d'accident industriel. La qualité des eaux est bonne. Le Clipon, c'est 150 ha de dunes. Les gens ne peuvent pas aller à la plage ailleurs. Le grand projet portuaire implique la disparition des dunes, pourtant en ZNIEFF.

Les points faibles du SEI :

- Il ne traite pas des entreprises avant 1992 et celles qui polluent le plus sont celles-là. La SOLLAC a réduit de 50 % ses poussières, mais il en reste encore... Les bases du SEI ont été respectées, mais est-ce suffisant ? Certes, il y a eu des efforts sur les paysages, les risques... Le port a beaucoup évolué.
- Les zones indicatives de vigilance sont à la parcelle près, mais on manque de moyens de gestion ambitieux
- Le SEI n'est pas un outil de prospective industrielle.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

Le SEI n'a aucun caractère réglementaire. Il y a ce problème de la réglementation par rapport à une initiative locale.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : Agence d'urbanisme de la région Flandre Dunkerque

Interlocuteur : Francis NAVE, Directeur adjoint, chargé de l'environnement

Entretien réalisé le 26 février 2002

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

Le SEI est un outil d'aide à la décision. Il faut comprendre ici la notion de processus de décision à partir de l'idée de gouvernance qui consiste à faire participer le plus grand nombre au processus de décisions afin d'obtenir une diversité dans les opinions, une richesse du débat et un processus de décisions partagé. Les sujets sont mis au débat et soumis à l'avis de tous.

Ce qui fait qu'il y a eu un SEI à Dunkerque et pas ailleurs, c'est peut-être dû au fait qu'à Dunkerque, à chaque fois qu'il y a eu un gros traumatisme, les gens ont su se serrer les coudes. Cela a été le cas après la guerre. Il y a une certaine facilité à se rassembler au-delà des divergences. Pour le SEI, le "facteur humain" s'est rajouté.

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Tout processus de décision appelle un facteur de déclenchement. En ce qui concerne l'environnement industriel, ça été au départ la crise économique et les conséquences des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Cette crise s'est fait sentir à Dunkerque avec un certain effet retard, à la fin des années 80, puisqu'on était encore dans une période de grands chantiers, avec le Port Ouest et la centrale nucléaire. Ces grands chantiers successifs, en dehors de la chute des trafics portuaires notamment pétroliers, ont masqué la crise qui s'est fait sentir avec des pertes d'emploi dans la sidérurgie et la métallurgie et la fermeture des Chantiers navals en 1987.

En même temps, il y a eu la montée en puissance des courants écologiques. Les gens sont devenus de plus en plus sensibles à ces aspects environnementaux ; ils étaient de mieux en mieux informés sur les catastrophes pétrolières, Mexico, Bhopal, Tchernobyl, etc. L'écologie est passée d'un rang scientifique à un rang politique.

Autrement dit, dans les années 70, on était encore dans la poursuite des Trente glorieuses de l'après-guerre, avec un SDAU invraisemblable qui prévoyait par exemple 500 000 habitants à l'horizon 2000! (On en est aujourd'hui à la moitié). Avec la création de la centrale nucléaire, il y a eu des manifestations et des débats avec l'action d'associations, comme les comités anti-pollution.

A la fin des années 80 s'est alors posée la question de l'avenir industriel pour Dunkerque. Les pouvoirs économique et politique se sont demandé s'il ne fallait pas tourner la page de l'industrie et chercher autre chose pour le développement économique local. Différents audits de cabinets spécialisés ont conclu qu'il y a encore une carte à jouer dans la mesure où il existait un réel savoir faire local et une réserve foncière importante au port. Le Gouvernement (le ministre de l'Economie était Madelin) mettait alors en place le dispositif des zones d'entreprise, zones

défisicalisées dans lesquelles les entreprises bénéficiaient d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices pendant dix ans et d'une exonération de la taxe professionnelle pendant cinq ans. Ces mesures fiscales très incitatives ont amené à Dunkerque de nouveaux investissements économiques.

Cette donnée a augmenté l'attractivité du territoire.

L'entreprise de pesticide du Pont de Nemours a décidé de s'implanter en 1990. On s'est retrouvé à la conjonction de deux volontés : la volonté d'un renouvellement économique et la volonté, de la part des habitants, d'associations et d'un certain nombre d'élus, de donner un coup de frein au cortège de pollutions et de nuisances qui accompagnent l'industrie. Il y a alors eu une réaction très vive avec la création d'un collectif nommé " du Pont de Nemours non merci ". L'usine envisageait de s'implanter à l'ouest de Grande-Synthe, à proximité d'un parc d'agglomération qui accueille des centres aérés.

Le dilemme était posé : oui à l'accueil de nouvelles industries dans le Dunkerquois, nécessaires sur le plan économique, mais non à l'augmentation permanente des nuisances et des risques industriels sur ce même site.

Le processus de décision s'est enclenché ainsi. Il a été décidé de créer un outil spécifique aux nouvelles implantations industrielles de façon à ce que ces installations se fassent dans le respect des populations et de l'environnement.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Dunkerque a été pionnier en matière d'environnement. On a été par exemple pendant presque 20 ans la seule agence d'urbanisme à avoir quelqu'un avec un profil scientifique pour s'occuper d'environnement (en l'occurrence moi-même). Par ailleurs, la ZAC du Courghain dans les années 70 a eu la préoccupation de faire entrer le paysagement comme élément structurant de l'habitat, ce qui était innovant. Jusque-là, ce qui était structurant, c'était la voirie et les réseaux, et non pas la trame paysagère.

On trouve cela aussi du côté du milieu associatif. L'association Adelfa existe depuis le milieu des années 70 et regroupe une vingtaine d'associations de défense de l'environnement. Au départ, il y avait des militants d'associations (de défense des consommateurs par exemple) et parfois des personnes du parti politique des " Verts ". Ils se sont trouvé un objectif commun, celui de " diaboliser " l'entreprise du Pont de Nemours, car elle représentait à elle seule le symbole de l'entreprise qui fabrique des produits inutiles et de la pollution chimique.

A l'époque, une usine pouvait obtenir un permis de construire avant d'obtenir l'autorisation d'exploiter qui était souvent délivrée une fois que la superstructure était déjà construite. Dès lors, il était rare de refuser l'autorisation à une usine déjà construite! Cela a été changé dans la loi par la suite. Aujourd'hui, le permis de construire ne peut plus être délivré avant la fin de l'enquête publique concernant l'autorisation d'exploiter. Une instruction est réalisée au préalable par la DDE, la DRIRE et les services administratifs.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

L'Etat est là pour faire appliquer la réglementation nationale qui elle-même est une transcription de la réglementation européenne. Dans les années 90, les services de l'Etat ont été globalement favorables à ce que les acteurs locaux se mettent d'accord sur un " schéma d'aménagement industriel " (nom de départ avant de passer à un schéma d'environnement industriel, décidé par le comité de pilotage). L'Etat ne peut en effet que considérer positivement une démarche locale qui vise à rendre plus transparente la réglementation. C'est la raison pour laquelle le sous-préfet qui participait au Comité de pilotage a été très actif.

Au niveau local, on peut attendre de l'Etat qu'il applique avec rigueur le principe de subsidiarité, c'est-à-dire que chacun agisse au niveau pour lequel il est le mieux placé pour agir. La politique portuaire par exemple. Mais celle-ci évolue avec les Contrats de plan Etat-Région. L'Etat, quels que soient ses services, est garant de l'unité nationale, d'une certaine égalité de traitement et de non-concurrence des territoires entre eux.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

L'outil destiné aux nouvelles implantations industrielles a rassemblé tous les partenaires : les collectivités locales (la CUD et les communes les plus concernées), les milieux économiques (PAD, CCI, représentant du patronat), les services de l'Etat (le sous-préfet, la DRIRE) ainsi que les associations de défense de l'environnement. Ce rassemblement est le fait de personnalités alors présentes à Dunkerque qui étaient à la fois volontaires et qui avaient une grande ouverture d'esprit : Michel Delebarre, en tant que maire récemment élu de Dunkerque, Hubert Dumesnil, directeur du port autonome, Jo Dairin, nouveau président de la CCI, et M. Prévost, puis Viau, sous-préfet de l'époque. Le facteur humain est donc très important pour expliquer ces avancées. Ces gens étaient prêts à monter un projet ensemble, en mettant de côté ce qui pouvait les séparer.

Les trois grands maîtres d'ouvrage des zones d'activité étaient alors rassemblés : le PAD, la CCI et la CUD. Le PAD et la CUD étaient aussi les plus gros propriétaires fonciers du Dunkerquois.

Le comité de pilotage, constitué du PAD, de la CCI et de la CUD, a décidé de confier la maîtrise d'œuvre de l'élaboration de ce que l'on appelait à l'époque un " Schéma d'aménagement industriel " à l'AGUR en partenariat avec le SPPPI, créé peu avant à l'occasion de la révision du SDAU (approuvé en décembre 1990) et plus particulièrement d'une réunion portant sur la pollution atmosphérique. Il existait en France deux SPPPI, un à Rouen et l'autre, qui datait des années 70 à Fos/Mer.

Le SPPPI est un rassemblement informel. Le SPPPI du littoral n'a d'ailleurs pas de statut (ce n'est ni une association loi 1901, ni une administration, ni un établissement public). C'est une table ronde de différents partenaires concernés par les problèmes d'environnement industriel, assez largement ouvert : on y trouve des élus, des administrations, des entreprises, des acteurs provenant des milieux écologiques et des associations de défense de l'environnement. On y trouve également des médecins et des journalistes. En fait, tous ceux qui s'intéressent à l'environnement industriel sont les bienvenus au SPPPI. C'est par conséquent un lieu de débat et d'échange pour déterminer des objectifs.

Le SPPPI est placé sous l'autorité du préfet et il a un conseil d'orientation qui se réunit une fois par an. Il se compose de quatre commissions thématiques : la pollution de l'air, la pollution de l'eau, les déchets et les risques, et d'une commission d'examen des nouveaux projets, créée pour appliquer le SEI. La DRIRE et les services de l'Etat ont tout de même une certaine influence, puisque le personnel du SPPPI est du personnel détaché de la DRIRE.

A l'origine, le SPPPI est dunkerquois. Il associe Calais en 1995 puis Boulogne en 1999. C'est maintenant un SPPPI " Côte d'Opale ".

Même si le SPPPI va au-delà, la plupart des questions à traiter dans le Dunkerquois se font sur le périmètre du PAD. Toutes les grosses entreprises sont arrivées en l'espace de trois-quatre ans, en 1989-92 avec la création des zones d'entreprises : Continental Can, Coca-Cola, Cyanamid, Aluminium Dunkerque. En mars 93, lorsque le SEI a été adopté, toutes ces entreprises étaient déjà implantées. Aujourd'hui l'extension de l'entreprise Coca cola va se faire malgré la fin de la défiscalisation. D'autres critères sont présents : Aluminium Dunkerque consomme seul une demi-tranche de centrale nucléaire! Située à proximité de celle-ci, elle bénéficie de coûts intéressants.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Le SEI est un outil qui rend la réglementation plus transparente. Il a donc un caractère d'ordre pédagogique.

Les associations de défense de l'environnement disent presque que le SEI ne sert à rien dans la mesure où il n'a pas de pouvoir réglementaire. En revanche, les industriels se sont dits satisfaits d'arriver dans une région où existent des règles du jeu.

Le rôle du SEI est également d'apporter des informations sur la baisse des émissions due aux efforts des industriels et à la réglementation. Cela procure aux industriels une meilleure image et une économie des matières premières et de l'énergie.

Cf. Question 17.

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

L'intérêt initial du SPPPI a été de représenter une structure de partenariat où les gens puissent avoir des débats contradictoires. Il n'y en avait pas à Dunkerque en dehors des commissions du Schéma directeur. Il y avait besoin d'une structure axée plus spécifiquement sur les aspects de développement industriel. Etant présidé par le Préfet, le SPPPI est parfois suspecté de faire un peu trop le jeu de l'Etat. Certains souhaiteraient que le SPPPI soit totalement indépendant mais il n'y a pas aujourd'hui de solution alternative.

La commission " nouveaux projets " du SPPPI, dont le SEI est à l'origine, est un dispositif local innovant qui permet de débattre collectivement du projet d'implantation d'une entreprise avant même que le préfet ne reçoive la demande d'autorisation d'exploiter. Dunkerque Promotion, comme guichet unique d'accueil des entreprises d'ailleurs créé en lien avec la procédure des zones d'entreprise, donne de premières informations aux investisseurs, associant selon les besoins le PAD, la DRIRE, etc. Si l'investisseur décide de s'implanter, la commission analyse ainsi les études d'impact sur l'environnement et les études de danger (risques potentiels) réalisées par les entreprises, pièces maîtresses constitutives du dossier. Cette démarche permet de prendre connaissance du projet, de rassurer et de voir que l'industriel qui souhaite s'implanter a peut-être mal répondu sur tel ou tel point. On peut alors plus facilement résorber le problème en amont. Ceci évite une expertise. C'est l'aspect innovant du Dunkerquois : l'industriel vient exposer son projet au SPPPI avant de le présenter au préfet. Les dossiers sont ainsi éventuellement complétés et ne posent plus de problèmes à la phase d'enquête publique.

Environ une vingtaine de projets ont été traités, concernant majoritairement des extensions (peu de créations, hormis une usine pharmaceutique à Petite-Synthe). Généralement, la procédure s'est bien passée. L'extension du Quai à pondéreux ouest toutefois n'a pas été acceptée par les associations de protection de l'environnement en raison des poussières qui volent sur le quartier des Huttes à Gravelines, le problème ici étant que l'extension par définition ne pouvait avoir lieu que dans le même lieu que l'installation existante. Il aurait fallu décider d'une autre localisation au moment de la première phase. Par contre, d'autres entreprises ont pu être relocalisées, comme l'usine de pesticides Cyanamid, à l'origine envisagée près de Socx où s'est implanté ensuite Coca-Cola, et rapatriée sur les terrains du port autonome près de Gravelines où elle est plus à sa place qu'en pleine campagne où s'organisaient les premières oppositions.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

Le schéma d'environnement industriel a nécessité deux ans d'études à partir de 1991. Le comité de pilotage s'est réuni deux à trois fois par an pendant deux ans. Un programme financier a été inscrit dans le contrat d'agglomération pour un montant de 2 millions de francs, dont 600 000 francs pour l'étude environnementale.

Le comité de pilotage a donné trois directions de travail : l'environnement, le développement économique et l'aménagement du territoire. Un diagnostic environnemental complet a été réalisé par un bureau d'études normand, Organisation et environnement, sur les sites industriels, portant sur la sensibilité des milieux, leur état de pollution, la nature et l'importance des nuisances subies alors. Une analyse de la réglementation, et notamment de la réglementation européenne à venir, complétait ce " check-up " environnemental dans le but de percevoir les tendances et de pouvoir anticiper.

Le groupe technique a quant à lui organisé des voyages d'études, emmenant tout le monde en autocar, à Anvers et Rotterdam afin d'observer les dispositifs déjà mis en place et les problèmes qui restaient non résolus. On s'est rendu compte que chacun faisait des choses intéressantes dans un domaine précis de l'environnement mais n'avait pas une prise en compte globale et intégrée de tous les problèmes de l'environnement. Le Havre par exemple s'occupait alors du paysage industriel ; Rotterdam se préoccupait de pollution atmosphérique car la ville est très proche des panaches ; etc. Il n'y avait donc pas sur ces sites de planification liée à l'environnement et par ailleurs dans les préconisations environnementales, il y avait une limite économique. Il y avait un coût économique environnemental à ne pas dépasser sous peine de ne plus pouvoir produire dans des conditions économiques acceptables. Il y avait de plus une concurrence avec d'autres sites qui n'appliquaient pas de réglementation et donc de contraintes économiques aux entreprises. L'idée de management environnemental, c'est-à-dire l'application des principes du développement durable dans les zones d'activité, s'est peu à peu mise en place dans les années qui ont suivi.

Une étude a été menée par la CCI et Dunkerque-promotion, notamment sur la prospective économique et les raisons de l'implantation ou non d'une nouvelle entreprise. La SCET a conduit une étude sur la dimension aménagement du territoire, tournée sur les principes de positionnement des réseaux, de couloirs techniques, etc. qui nécessitaient des investissements locaux ou régionaux.

L'AGUR a fait une retranscription sous forme d'un cahier des charges avec le SPPPI. Jocelyne Florent a travaillé sur la partie économique, Nathalie Dominique sur l'aménagement, et moi-même sur l'environnement. Une partie d'étude de paysagement a été en outre confiée au paysagiste Michel Corajoud.

Le SEI est le résultat, avec la prise de conscience de la centralité, de la dimension environnement.

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

Le SEI est en soi un document transversal. L'AGUR avec le SPPPI a tenu le rôle d'ensemblier.

Le SEI est une charte parmi d'autres chartes, comme la charte de développement commercial, etc. La cohérence doit se faire au niveau du SCOT.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Cf . Question 13.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Une question posée est de voir sous quelle forme on pourrait appliquer le SEI aux entreprises déjà existantes sur le territoire. Une évaluation du SEI a été réalisée, il y a deux ans afin d'identifier notamment les champs qui n'ont pas été prospectés, et d'améliorer le SEI pour l'adapter et l'intégrer dans le SCOT.

On parlait de l'adoption d'une Taxe professionnelle unique (TPU). Aujourd'hui, c'est chose faite. D'autres champs sont à explorer ou à approfondir : le devenir des dépôts de dragage, le bruit ou les implantations d'éoliennes. Une fois adaptées, les préconisations du nouveau SEI seront intégrées au SCOT.

C'est cette évaluation qui a conduit à la révision du schéma, prévue dès l'origine.

Le SEI a permis à la CUD d'obtenir le premier Prix européen des villes durables à Lisbonne en 1996. La création du prix européen des villes durables a été décidée à Aalborg en 1994 par la Communauté européenne. Les autres prix ont été attribués sur des aspects spécifiques (aménagement urbain, tri sélectif, énergie, etc.). Le SEI a été au contraire reconnu pour son originalité. La dimension sociale du développement durable est présente par le biais de la mesure de l'exposition des populations aux risques et aux nuisances, autrement dit sous l'angle de la santé.

Selon l'évaluation, le SEI a globalement atteint ses objectifs. Certains projets de communes ont été abandonnés ou transformés après avoir été mis en confrontation avec le SEI. Le comité de pilotage a validé les conclusions de cette évaluation. Certains aspects n'ont pas encore été réalisés, par exemple en matière de transport des matières dangereuses, une séparation des flux, qui demande un financement d'infrastructures dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région. Idem pour un tri sélectif qui appelle à la mise en place de filières spécifiques.

Mais depuis les années 80, la pollution atmosphérique par le dioxyde de soufre (le SO₂) a baissé de plus de 50 % à Dunkerque, les poussières de 30 %, etc. et il y a 20 ans, on se plaignait moins des poussières qu'aujourd'hui.

La révision du Schéma passe aujourd'hui par son actualisation et la réalisation d'un nouveau cahier des charges. On travaille par exemple actuellement sur l'aménagement d'éoliennes : c'est une énergie propre, mais elle est bruyante et mal localisée, peut geler des terrains qui pourraient être utiles à d'autres activités.

Aujourd'hui, la question de la proximité de certaines populations, comme à Mardyck, est posée. Mais elle n'a rien de spécifique à Dunkerque. A Rotterdam, il y a une ville de 6 000 habitants qui est enclavée dans la zone industrielle et soumise aux risques technologiques. La situation de Dunkerque, où une coupure verte entre l'agglomération et la zone portuaire a été inscrite dans le SDAU de 1974 et a permis d'établir un glacis, est difficilement comparable avec d'autres villes même comme Rouen. C'est la seule ville à avoir adopté un tel schéma, nommé Schéma de développement industriel, mais c'est récent.

Depuis l'adoption du SEI, Dunkerque a été sollicité pour présenter le processus. J'ai donné une trentaine de conférences et d'exposés en France, en Europe et dans le monde (Russie, Brésil, Canada) et des dossiers ont même été envoyés sur demande aux Philippines et aux Etats-unis.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

Le SEI n'est pas une sur-réglementation. Ce n'est qu'une charte, il n'a pas de pouvoir réglementaire.

Les établissements classés seuls sont soumis à une autorisation d'exploitation délivrée par le préfet. On peut se demander s'il ne faudrait pas étendre ici la procédure dans la mesure où l'addition des effets de plusieurs usines soumises à une simple déclaration peut polluer autant qu'une seule grosse usine soumise à autorisation.

Par ailleurs, le SEI n'a pas d'effet rétroactif. Toutefois, les usines d'aujourd'hui n'ont plus rien à voir en termes de dispositif environnemental par rapport à ce que l'on créait il y a 20 ans. Dupont de Nemours par exemple a consacré un tiers de son budget d'investissement dans l'usine à la protection de l'environnement (environ 270 millions de francs pour créer un incinérateur, etc.). Depuis une dizaine d'années, un arsenal juridique a été mis en place. Certaines dispositions du SEI ont été rattrapées par la législation nationale : l'épuration des liquides est par exemple plus fortement réglementée.

Mais le SEI garde son intérêt car il va plus loin que la réglementation, en particulier en termes de localisation. Les élus n'ont pas souhaité cependant avoir des normes standard d'émission, représentées dans un tableau chiffré, ce qui avait été proposé à un moment, pour ne pas faire peur aux industriels et faire apparaître le SEI comme une sur-réglementation. Aujourd'hui, on s'aperçoit que les tableaux chiffrés établis alors sont obsolètes et en dessous de la réglementation qui s'est développée depuis.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : Communauté urbaine de Dunkerque

Interlocuteur : Blandine POPIEUL, Chargée de mission Développement durable, en poste depuis 2 ans.

Entretien réalisé en juin 2002.

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Je peux parler de la période actuelle. Le Port participe aux travaux du SCOT, et travaille à son schéma d'aménagement portuaire. Le cahier des charges de la zone portuaire prend en compte le SEI et les documents d'urbanisme des communes qui sont intégrées à la zone portuaire ou qui se trouvent à proximité. C'est la CUD qui est compétente pour l'élaboration des PLU de ces communes. Il ne peut pas y avoir de rupture entre l'aménagement du port et les documents réglementaires. Même si le port autonome est un territoire à part -c'est l'Etat-, les projets de développement du port font toujours l'objet d'une discussion avec le président de la CUD. Sans doute parce que le port a besoin de sortir de lui-même. Certains aménagements sont à faire, certaines décisions sont à prendre qui impliqueront des collectivités. La Ville et le Port essaient ici de travailler ensemble, ce qui n'est pas toujours le cas. Par exemple, au dernier Conseil communautaire, Bruno Vergobbi a présenté le projet de développement du port. C'est un signe d'ouverture et de tentative de coopération.

Les principes de développement et d'aménagement font l'objet de discussions. Le Port est propriétaire des terrains portuaires et est forcément intégré dans l'élaboration de ce document

stratégique qu'est le SCOT. Il n'y a pas de contradiction entre le développement du port et la stratégie de développement dans un plan plus large qui est celui du SCOT. Il y a toujours un moment de compromis. Sur le développement de la zone conteneur, le port a ses priorités mais cela fait toujours l'objet de discussions. Sur les options de développement économique, il y a des prérogatives. Le port est leader sur sa partie, même si l'organisation du site portuaire a fait l'objet, dans le SEI, d'un zonage pour voir si d'un point de vue environnemental, ce serait totalement aberrant d'essayer de mettre des industries lourdes à proximité de l'autoroute par exemple. Les options de développement sont davantage définies par le port et les conditions d'aménagement à mettre en œuvre comme certains axes de transports, ferroviaires ou routiers font l'objet de discussions avec la CUD. Certains tracés datant des années 70 ne sont plus d'actualité en raison de problèmes de marée, de courants. Si on ne trace pas de nouveaux bassins, condition de son développement, le port à terme aura des problèmes de développement. C'est la vocation d'une zone portuaire d'accueillir des entreprises qui font venir certaines matières et s'implantent à proximité des quais. On a des manques en matière de quais. L'objet de ces travaux est d'avoir une vision prospective sur l'avenir du port, de se fixer des options de développement qui vont avec les options de tracé des bassins, la façon dont on organise le site, dont on invente par exemple une zone d'industrie chimique, une plate-forme chimique à proximité de ce qui existe déjà, si on veut développer de nouveaux trafics et où on les positionne. J'ai participé à plusieurs de ces réunions en tant que stagiaire : on posait des cartes sur les tables, on travaillait par groupe, on essayait de voir comment positionner ces aires d'activités dans le port. Ça n'est pas le port tout seul qui a défini sa stratégie de développement. Le port s'ouvre de plus en plus et la collectivité s'ouvre de plus en plus à son port. À ces réunions, il y avait l'AGUR (Jocelyne Florent), la CUD avec la directrice du développement et le directeur de l'aménagement, Dunkerque-Promotion, beaucoup de représentants du port, etc. Il y avait vraiment un rassemblement des partenaires pour essayer de voir les options de développement du port. D'un point de vue politique même, le Port ne peut pas définir seul, dans son coin, sa stratégie de développement.

Le Port demande depuis longtemps à l'État de faire ces travaux de creusement qui coûtent très cher. Sur ces aménagements typiquement portuaires, ça dépend du Port autonome et de l'État. Ce n'est pas de notre ressort.

En 2000, ils ont continué à travailler sur ce schéma d'aménagement. Le Port autonome avait fait appel à un cabinet d'études qui testait une nouvelle méthode d'élaboration de projet à partir de l'analyse de la valeur. C'est très particulier. La technique du cabinet d'étude était de dire : ne pensez pas aux contraintes avant de vous projeter dans le futur, rêvez de ce que vous voulez en matière de développement du port, après on verra les contraintes. C'était une façon de renverser les habitudes de travail parce qu'on a l'habitude de parler en termes de contraintes. Je ne sais pas où ils en sont et s'ils ont réellement défini des tracés de bassins et à quelle échéance il est prévu qu'ils se réalisent.

Le rapport entre le Port autonome et la DDE ? Je n'ai pas été amenée à travailler avec les deux en même temps alors je n'ai pas assez d'informations pour en juger.

J'ai repris le poste de quelqu'un -parti dans le Sud- et qui travaillait beaucoup sur tout ce qui était environnement industriel, pollution, espace de nature. Mon travail s'est recentré sur tout ce qui est environnement industriel, sécurité maritime, pollution maritime, risques industriels, risques divers. Je travaille aussi sur la revalorisation de certains espaces de nature. Je travaille par exemple sur la zone des Salines au sud de Sollac qu'on veut valoriser et faire acquérir par le Conservatoire du littoral et sur le dossier Natura 2000, vaste zone de littoral et maritime comme le banc aux phoques. Les Salines, c'est une coupure verte intéressante pour la zone industrialoportuaire. Natura 2000, c'est encore un peu flou sur certains points. Quelle va être la plus value apportée par Natura 2000 sachant qu'il y a déjà des zones de protections gérées par le Conseil général du Nord ? Natura 2000 donnera plus de moyens de gestion pour le site et le mettre en valeur. C'est intéressant. C'est du point de vue de l'aménagement et du développement que ça coïncide. Les élus ne savent pas trop si ça ne va pas bloquer le développement, on ne sait pas trop où ça va mener. La CUD n'est pas opposée à Natura 2000, mais elle voudrait savoir les

contraintes en terme d'aménagement et de développement. Les seuls motifs pour refuser Natura 200 sont des motifs scientifiques. Or, nous n'en avons aucun, peut-être par manque de temps pour aller les chercher. Ça a provoqué la colère des élus qui ne pouvaient pas émettre d'avis contraire puisqu'ils n'avaient pas les éléments. Les critères socio-économiques n'ont pas de valeur. Mais l'essentiel de ma mission porte sur l'environnement industriel. Je travaille beaucoup avec Thierry Dubuis du SPPPI, avec des structures comme Opal'air.

À la CUD, on a tous des spécificités de travail. J'ai une maîtrise en Géographie humaine et un DESS en Aménagement-Urbanisme. J'ai donc une formation de géographe et d'aménageur. À la CUD, la Direction des Interventions économiques, la Direction de la Planification et de l'Aménagement participaient beaucoup aux travaux sur le SEI et ont participé à toutes nos dernières réunions. On a souhaité pour les dernières réunions intégrer plus de monde, tous ceux qui ont des domaines d'activité très particuliers comme la Direction de l'Energie, champ qu'on veut développer dans le SEI, la Direction au Cadre de vie, la Direction de l'Ecologie urbaine (qui s'occupe de l'assainissement et tout ce qui a trait aux déchets) et la Direction du service Développement et transports urbains. La mission à laquelle je suis intégrée ici est transversale, c'est la mission Environnement-développement durable. Tous ces services sont liés. Pour ma part, je suis rattachée à la Direction générale et à la Direction Stratégie-planification. Ça n'est pas un service technique.

La mission Développement durable a succédé à l'environnement depuis 3 ans (depuis 1999). Ma collègue travaille, quant à elle, sur d'autres sujets : la santé et l'environnement, la haute qualité environnementale dans l'habitat. C'est un souhait d'intégrer cette préoccupation. L'ORS (Observatoire Régional de la Santé) et la Communauté urbaine ont lancé une étude sur la situation de la santé sur l'agglomération, recenser les études qui existent en matière d'épidémiologie, le lien entre les facteurs environnementaux sur la santé des populations (c'est vraiment une demande de la population de connaître les conséquences de la pollution sur la santé). Cette étude est récente et doit ouvrir sur des actions en matière notamment d'environnement industriel. Ce sera un chapitre à intégrer au SEI. La thématique " santé " a pris beaucoup d'importance depuis 2 ans.

Ces nouvelles collaborations étaient liées au fait que tous ne connaissaient pas bien le SEI, au souci de mettre en cohérence les différents chapitres et de faire travailler tous les services de la CUD liés de près ou de loin au SEI.

L'AGUR conserve son rôle d'animateur et ça n'est pas remis en question d'autant plus qu'il y a le souhait d'intégrer dans le SCOT certains éléments qui relèvent du SEI. C'est la structure la plus cohérente qui fédère l'ensemble des acteurs. La CUD n'aurait pas de légitimité là-dessus parce qu'elle a son périmètre de 18 communes.

La CCI est intégrée. Elle a fait partie des 3 signataires du SEI en 1993. Elle va piloter en lien avec l'AGUR, un groupe de travail sur la vocation du SEI, sur l'extension du périmètre d'application et son application aux PME-PMI. Elle va participer aussi à un autre groupe qui traitera du management environnemental en entreprise, des zones d'activités. Elle a lancé des actions dans ce domaine car c'est son champ. La CCI est un acteur qui se positionne sur tout ce qui est développement économique, stratégie de développement, l'aménagement en tant que tel, les cahiers des charges en matière d'environnement. Leur domaine de travail est plus l'économique. L'AGUR est mandatée par les différents partenaires pour l'animation du dispositif. Quant au financement, je ne sais pas.

Pour les études techniques, on constitue des groupes techniques selon un mode de fonctionnement qui a été défini dans le SEI. Ces groupes rassemblent l'ensemble des partenaires pour faire des études selon les différentes thématiques. Une thématique a déjà été travaillée : les éoliennes. Le groupe se constituait de la CUD, l'AGUR, du Port autonome, la CCI, Dunkerque Promotion et des étudiants auxquels l'AGUR avait fait appel.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Le Comité de pilotage, qui se réunit une fois par an, est un peu la structure de direction. Il est amené à trancher sur les aménagements du SEI. On aimerait qu'il se réunisse plus

ACT CONSULTANTS, FRANÇOISE ROUXEL, OLIVIER RATOUIS ; POUR LA DGUHC DU MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ; 90
" LE PROCESSUS DE DÉCISION DANS LES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT ", RAPPORT 2, JUILLET 2002

régulièrement. Les groupes techniques travaillent sur des thématiques. Le Comité de pilotage est en charge de tous les aspects généraux. L'AGUR s'occupe de l'aspect animation du Comité de pilotage et suit aussi les travaux des groupes techniques. Mais il n'y a pas de structure type syndicat mixte pour la révision du SEI. On ne voulait pas de structure formalisée et de dispositif trop lourd.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?
Le SPPPI est une véritable structure de partenariat.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Pour la révision du SEI, on voudrait retravailler sur la nature de ce document : doit-il rester une charte, que doit-on intégrer dans la réglementation, dans les documents stratégiques comme le SCOT, les plans locaux d'urbanisme ? Qu'est-ce qui doit devenir réglementaire ? Dans le fait que le SEI soit une charte, c'est le caractère d'engagement volontaire et d'engagement dans un processus de partenariat pour l'élaboration d'un document qui permet de cadrer le développement industriel, de formuler des préconisations d'aménagement et de prise en compte de l'environnement. Cet intérêt est revendiqué par les partenaires comme dernièrement en réunion avec la CCI, la DRIRE, Dunkerque Promotion. La charte instaure un climat de confiance parce qu'elle n'oblige pas. Elle introduit une certaine souplesse que la réglementation ne permet pas. Si on intègre les zones de vigilance comme principe réglementaire, ça pourrait introduire une difficulté de gestion et systématiser les révisions par rapport aux zones de vigilance. La DDE semble plutôt favorable à cette introduction. La charte permet plus de souplesse, la réglementation peut apporter aussi une certaine force pour appliquer des principes. Un travail reste à faire sur ça : charte ou réglementation, savoir ce qu'on peut intégrer au SCOT, au PLU.

On pourrait intégrer dans le SCOT tout ce qui relève de la stratégie de développement économique et qui représente une grosse partie de ce document (ça appartient davantage au champ du SCOT). Le gros point à intégrer est sur les zones de vigilance mais pas forcément dans le SCOT.

On voudrait aussi synthétiser le SEI en le basant sur certains axes et, pourquoi pas, en le positionnant comme un cahier des charges d'aménagement.

Le SEI couvre essentiellement le périmètre portuaire, mais pas seulement. Il concerne avant tout la zone industrialo-portuaire : zone de Grande-Synthe, la ZAC 1 de Grande-Synthe, la zone de Petite-Synthe, etc. Parce que ça concerne certains établissements et le périmètre communautaire, ça restreint la cible d'application du SEI. L'objet de la révision du SEI serait d'étendre son périmètre d'application qui serait calqué sur le périmètre du SCOT. Après tout s'emboîte. Ce sera proposé lors du prochain comité de pilotage avec les décideurs, les élus puis cela nécessitera des délibérations de la part des intercommunalités concernées. On a 18 communes concernées, plus 43 dans l'arrière-pays à ajouter. On voudrait aussi étendre le SEI aux PME-PMI qui représentent aujourd'hui la cible essentielle de développement.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Il y a eu une évaluation du SEI réalisée par l'AGUR en 1999.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Certains projets très ambitieux du SEI ne sont peut-être plus d'actualité.

La rocade qui est dessinée dans les plans du SEI n'est plus inscrite au Contrat de plan. Une route spécifique était prévue pour desservir la zone du port Ouest. Elle n'a pas été réalisée. Cette zone est amenée à être développée avec le trafic conteneurisé (là il y a Aluminium Dunkerque, la centrale nucléaire, le trafic roulier, la zone de conteneurs). Faire passer tout le trafic de desserte de cette zone par la nationale 1 perturberait évidemment beaucoup la circulation.

Le Barreau de Saint Georges est en grande discussion en ce moment parce que ça figure déjà dans le SEI (la desserte de la zone à conteneurs avec la réalisation d'un autre barreau ferroviaire). Une voie d'accès menant à Gravelines sera amenée à être coupée, perturbant les liaisons urbaines et le développement de la ville de Gravelines. Pour décider du tracé et des aménagements qu'on fera autour de cette rupture, savoir si on fait des ponts, des souterrains, pour ne pas pénaliser la ville de Gravelines dans ses entrées urbaines, dans sa vie urbaine, un groupe de travail s'est constitué avec le Port autonome, la CUD, la CCI, la DDE, la SNCF. Le processus de décision se base sur une concertation organisée dans le cadre de groupes qui peuvent être techniques comme c'est le cas ici. Cette initiative a été avant tout prise par la Ville de Gravelines et son nouveau maire depuis un an qui a pris conscience des éventuels handicaps que cela provoquerait pour sa ville. Le Port est très intéressé par le développement de la zone de conteneurs et voudrait augmenter la desserte ferroviaire pour faire partir des trains de la zone à conteneurs. C'est une grande discussion entre la commune, le Port, la CUD, la SNCF.

Poursuivre le SEI donne un cadre de développement organisé, tant pour le développement économique que l'aménagement du site et la préservation environnementale, la préservation du cadre de vie (même si on est loin d'avoir une qualité de cadre de vie à toute épreuve).

Le SEI permet de clarifier les relations entre les acteurs, c'est un peu une règle du jeu entre tous. Un industriel ou une grosse entreprise qui veut s'implanter sera confronté au SEI. Ce n'est pas

un document réglementaire, c'est quelque chose d'incontournable pour les aménageurs, y compris la CUD ou les communes qui veulent s'étendre. C'est une règle du jeu.

Le seul regret est qu'il n'y ait pas assez de communication à la population qui connaît peu le SEI. Dans sa révision, on veut aussi communiquer plus le SEI qui est un outil très intéressant. C'est une charte qui établit différents cahiers des charges, des prescriptions à titre indicatif pour les aménageurs, les industriels, etc. C'est incontournable parce que c'est quelque chose qu'on présente tout le temps. Quand Dunkerque Promotion contacte une entreprise pour son implantation, ça restreint la cible. Si une entreprise s'implante, elle se présente en commission "nouveaux projets" du SPPPI. L'entreprise est donc amenée à se confronter au SEI. L'intérêt de cette commission est de permettre de discuter et de trouver les meilleures solutions possibles en matière d'environnement. On voudrait étendre le champ d'application du SEI. Un projet récent d'implantation d'une centrale de production électrique fonctionnant au gaz, à côté de Sollac, se basant sur le recyclage des gaz sidérurgiques de Sollac, gaz des hauts-fourneaux, et utilisant aussi du gaz naturel, faisait un peu peur aux gens du fait de sa localisation, des rejets d'azote et de la présence des conduites de gaz. Le projet avait été examiné en 2000 à cette commission, un choix d'implantation avait été défini à côté de la centrale thermique, située dans le port, et à côté de BP. Après discussion, une autre implantation, 200 à 300 m plus loin, a été envisagée, à la place d'une entreprise recyclant des scories venant de Sollac ; après se pose la question de la délocalisation de cette entreprise. Cela éloigne un peu de la raffinerie et limite les risques des conduites de gaz. Le SEI en instaurant cette commission "nouveaux projets" permet de trouver des accords, de se concerter pour désamorcer des conflits.

Mais il y a des aberrations. L'entreprise Astra se situe juste en dessous des seuils SEVESO lui évitant certaines contraintes liées aux périmètres des zones de danger. Il y a souvent une confusion entre les zones de vigilance et les périmètres Z1, Z2 qui sont les périmètres réglementaires qu'on calcule en fonction des études de danger qui sont faites. Le fait que le SEI ne soit pas un document réglementaire ne le rend pas incontournable. On intègre les zones de vigilance dans les plans locaux d'urbanisme mais au titre des servitudes diverses : c'est plus à titre indicatif qu'à titre obligatoire. Si on intègre la réglementation, si on décide d'en faire quelque chose d'obligatoire, là ça devient incontournable. Mais je ne crois pas que ce soit possible ; on ne peut pas inventer une réglementation spécifique à Dunkerque. C'est le défaut du SEI. Mais les partenaires du SEI revendiquent plutôt ce côté volontariat et concertation sans caractère formel. Pour rendre le SEI incontournable, il faudrait intégrer certains principes dans la réglementation car certains projets ont contourné le principe des zones de vigilance comme pour Astra, l'extension de Mardyck qui a développé de nouveaux lotissements, le QPO, le complexe du Sport Mécanique. Chaque projet concerné par ces périmètres de zones de vigilance est examiné par le Comité de pilotage ou par l'AGUR qui rend aussi un avis sur la compatibilité par rapport à ces principes de zones de vigilance.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

Le Président de la Communauté urbaine a souhaité relancer le travail en avril [2002] et réunir à nouveau le comité de pilotage du Schéma d'environnement industriel ; il aurait dû se réunir en juin, mais se réunira en septembre. Plusieurs réunions préparatoires ont identifié des thématiques importantes à retravailler et qui n'apparaissent pas forcément dans le SEI qui date de 10 ans. Il y a notamment l'extension du chapitre consacré aux risques industriels : actuellement il se base essentiellement sur le principe des zones de vigilance. Aujourd'hui, il y a le souhait de faire apparaître des choses comme des plans de secours communaux : organisation des secours à l'échelle des communes ou à l'échelle intercommunale, maîtrise de l'urbanisation pour les périmètres réglementaires Z1 ou Z2 (l'accident de référence, suggéré par la DRIRE, est l'accident majeur, mais il n'est pas le plus pertinent pour le périmètre de danger), information des populations autour des risques (un travail important reste à faire même si le

SPPPI a relancé ce travail d'information), le transport des matières dangereuses. Ce sujet est abordé dans le SEI, mais les réalisations ne se sont pas faites. On voulait donc relancer une

étude en partenariat avec la CUD et le Port autonome pour évaluer les circuits des matières dangereuses et le type de matières transportées. L'enjeu dans le cadre de la révision de SEI serait de tirer les conclusions de cette étude pour voir comment on peut organiser, établir des itinéraires pour éviter le centre-ville comme c'est parfois le cas pour le transport des matières dangereuses. L'étude devrait être terminée au 1er semestre 2003.

La révision, on en parle pour soumettre des thèmes de travail et des options qui manquent dans ce SEI aux élus. La CUD est en amont technique du Comité de pilotage pour voir ce sur quoi l'on peut travailler, selon quelle organisation, qui peut être pilote. On a plus ou moins positionné des leaders sur des thèmes : la CCI sur les transports des matières dangereuses et la DDE, par exemple. On propose et les élus valident. C'est ce qui permettra de lancer la révision du SEI. Après, je ne sais pas si on travaillera sur toutes les thématiques, si on fera appel à un cabinet d'études pour engager des éventuelles études de plus grande ampleur.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

Des points forts : le volontariat et le partenariat ; le processus d'adhésion de tous.

Des points faibles : un manque d'évaluation des réalisations.

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

Le SEI est apparu comme un document exemplaire par les principes qu'il définit sur les risques industriels, instaurant une certaine règle du jeu. Après Toulouse, Yves Cochet nous a contactés car il souhaitait mettre en place un groupe de travail au niveau du ministère de l'Environnement sur l'élaboration d'une méthodologie visant à généraliser le SEI pour qu'il soit applicable partout. J'ai souvent entendu ce parallèle fait entre le SEI et la nouvelle loi qui doit sortir sur la sécurité civile et qui va mettre en place des plans de prévention de risques technologiques (PPRT), même si ces plans vont plus loin et instaurent une maîtrise de l'urbanisme et des principes d'organisation des secours par exemple. Cette nouvelle loi devrait introduire des règles plus dures.

Suite à Toulouse, le SPPPI s'est réuni en séance extraordinaire avec tous les maires, le Préfet, le Sous-préfet, le Directeur régional de l'industrie, etc. L'idée était de faire le bilan de ce qui existait, des dispositifs de prévention mis en œuvre. Beaucoup d'associations étaient aussi présentes. A l'issue de cette réunion, trois groupes de travail se sont constitués : sur l'information à la population, qui s'est traduite par la réalisation d'une plaquette par le SPPPI (mais elle n'est pas assez synthétique), sur les plans de secours communaux pour tester sur certaines communes des plans de secours, sur les alertes à la population avec les sirènes d'alerte qui ne fonctionnent pas complètement et dont il faudrait étendre le réseau. On ne peut pas se contenter de savoir qu'on a des risques, il faut savoir qu'une explosion peut arriver et comment porter secours, qui et comment. C'est une prise de conscience de la part des élus. Les plans de secours ne sont pas obligatoires aujourd'hui. Mais des décrets ont été pris et les communes doivent informer la population des risques qu'elle encourt. Le maire doit élaborer un DICRIM, dossier d'information communale sur les risques majeurs, qui recense les risques.

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel

Organisme : Assemblée de défense de l'environnement du littoral Flandre-Artois (ADELFA),
fédération de 33 associations)

Interlocuteur : Jean SENAME, Président

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

Je pense (et en tout cas souhaiterais qu'il en soit ainsi) que le processus consiste en toutes les démarches menées en amont (études, enquêtes, concertation, etc.) préalables à la prise de décision.

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

L'enjeu local majeur était notamment de pallier la disparition de la construction navale, riche de 6 à 8 000 emplois directs ou indirects. L'initiative locale fut de créer les conditions favorables à une réindustrialisation du secteur sinistré : création de Dunkerque-Promotion, des zones d'entreprise, etc.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Il n'est pas sur du tout que les décideurs aient perçu à l'époque l'intérêt d'un développement de qualité. La tendance fut, au contraire, d'accueillir tout ce qui se présentait jusqu'au moment où le phénomène de trop-plein provoqué par l'annonce de la venue de Dupont de Nemours (pesticides, herbicides) déboucha, sous la pression associative, à l'adoption du SEI.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

Les élus locaux - dont le maire de Dunkerque, le Président de la Chambre de Commerce, les responsables patronaux. Le SEI n'ayant aucun caractère réglementaire, l'Etat fut plutôt passif en la matière.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

Les décisions ont été prises, suite à un important travail de défrichage de l'AGUR, par un groupe restreint de décideurs. Je n'ai pas le souvenir de débats porteurs autour de ce projet.

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

Hormis les décideurs précités et les industriels concernés, qui, parmi les Dunkerquois, a eu conscience de la portée potentielle de cette charte ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Le SEI a eu le mérite de fixer un cadre. L'information, les débats, les modifications apportées aux orientations ont eu plutôt pour cadre la Commission " Nouveaux projets " du SPPPI.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

L'émergence de Dunkerque-Promotion ?

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

Il ne faut pas maximaliser la portée réelle du SEI.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

En était-ce l'objet ?

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Oui, épisodiquement.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Partiellement. Le SEI n'a pas empêché, dans certains cas, l'habitat de se développer dans des zones à risques et vice-versa, certaines entreprises à risques de s'implanter dans le tissu urbain (Mardyck, Petite-Synthe, Grande-Synthe, etc.).

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

L'enjeu pour l'agglomération est d'améliorer son tissu industriel en termes de résorption des risques chroniques (pollution) et industriels. C'est le prix à payer pour diversifier, tertiariser son économie et mieux répondre aux exigences de la population.

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

Manque de rigueur dans la mise en application d'orientations, positives au demeurant. Un garde-fou, qui n'a pas modifié en profondeur les comportements. Sinon ça se saurait et le paysage industriel ne serait pas en 2002 rigoureusement identique à ce qu'il était en 1992!

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

Pas à ma connaissance. Les décisions se situent au niveau des services de l'Etat : classement Seveso, études de danger, définition de zonages, autorisation (ou non) d'exploiter...

LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES OPERATIONS
D'AMENAGEMENT
MELT/DGUHC

GRILLE D'ENTRETIEN

A propos de :

Région Flandre-dunkerque. Le Schéma d'environnement industriel (SEI)

Organisme : Direction départementale de l'Équipement du Nord. Arrondissement de Dunkerque

Interlocuteur : François YOYOTTE, Directeur.

Entretien réalisé le 16 mai 2002

1- Quel sens donnez-vous à l'expression "processus de décision" souvent évoquée dans le cadre de projets ou d'opérations d'aménagement ?

L'expression de processus de décision est assez claire pour une opération d'aménagement : il y a une réflexion préalable d'ensemble sur la vocation d'un secteur, ses contraintes, etc., autrement dit de faisabilité, avec un programme général et avec une répartition des rôles de chacun, puis le passage à une phase de réalisation avec des désignations de maîtres d'ouvrages.

Avec le SEI, on n'est pas à proprement parler dans une opération d'aménagement mais plutôt dans une démarche de réflexion d'ensemble. Il ne s'agit pas de ce qui pourrait être compris comme un schéma de secteur, celui du développement industriel de l'ensemble de la Communauté urbaine.

Le processus de décision est plus flou.

2- A la fin des années 80, Dunkerque connaît une crise économique quasi existentielle. Quelle est la part de l'initiative locale dans l'identification des besoins et quels sont les enjeux locaux justifiant de s'y impliquer ?

Le contexte était celui d'une reconversion industrielle. Il y avait un souci d'attractivité et de maintien de l'activité industrielle pour une plate-forme industrielle assez remarquable et disposant de fortes réserves foncières. Il fallait améliorer la qualité d'aménagement.

Cependant la problématique n'était pas spécifique à Dunkerque. A Bruxelles, où j'étais en poste à la Direction des politiques régionales, je me suis occupé des premiers programmes du FEDER liés aux reconversions (premiers Objectifs II). On avait dans toutes les régions européennes (au Royaume-Uni ou en France autour de Fos/Mer) les mêmes types de problématique : suppression de Chantiers Navals, reconversion industrielle, etc. Il s'agissait de maintenir de l'industrie, de valoriser un certain nombre d'activités connexes et puis de développer une attractivité.

A Dunkerque, avec le SEI, il y avait une réflexion d'aménagement, mais il y avait aussi un aspect marketing territorial manifeste.

3- Quel est alors l'intérêt général d'un développement axé sur la qualité de l'environnement industriel ? Quel(s) a(ont) été le(s) discours politique(s) et les objectifs réels poursuivis par chaque partenaire ? Y a-t-il eu débat, consensus, conflit ? Sur quels aspects ont-ils porté ? Entre qui ? Pour quelles raisons ?

Il y a eu une volonté de concilier ce maintien d'activité industrielle avec un souci de sécurité.

Le port par exemple a une vocation d'aménageur. Le paysagement, défini dans le SEI, concourt à l'attractivité économique.

Le SEI a été précurseur. La difficulté est de concilier le pragmatisme que doit avoir un aménageur portuaire pour accueillir telle et telle activité, et une certaine souplesse. De ce point de vue, il serait plus intéressant d'avoir quelque chose de beaucoup plus léger, mais qui soit contraignant, qui s'impose véritablement. Certaines ont été prises avec le SEI tout simplement parce qu'il fallait concrètement accueillir l'entreprise.

Les objectifs généraux sont intéressants et n'ont pas de raison d'être remis en cause. Toutefois, certains sujets ont été plus ou moins approfondis. La desserte routière et le transport des matières dangereuses, par exemple. Il y avait l'idée d'une séparation interne portuaire, isolée de la circulation urbaine traditionnelle ; la faisabilité n'a pas été suffisamment étudiée. Il faut donc se garder de prescriptions trop précises qui n'ont pas un niveau de faisabilité encore bien apprécié.

Il y a ainsi aujourd'hui ce qui peut être perçu comme un retour de l'Etat, en fait sur des questions d'intérêt général : sur la sécurité, l'environnement (protection liée aux sites classés, préservation des ressources naturelles, etc.), l'aménagement (éviter la consommation inutile d'espace), la mise en cohérence entre la politique d'habitat et la politique de déplacement, etc. A la DDE, nous avons ainsi trois domaines fondamentaux d'intervention : habitat, urbanisme, transport. On a pris l'habitude de travailler en spécialistes de l'un des trois domaines, de manière assez séparée. L'ambition est aujourd'hui de coordonner l'ensemble. L'Etat doit veiller ainsi que les problèmes de déplacement soient pris en compte par les collectivités dans leurs décisions d'aménagement. L'Etat n'est pas là en soi pour plaire aux élus locaux. Le partenariat, lorsqu'il est systématique, peut viser à l'obtention d'un accord de l'Etat qui n'aurait pas été obtenu autrement ; c'est une dilution qui témoigne d'un partenariat intéressé. Le partenariat peut au contraire être musclé, en s'appuyant sur des constats lucides. L'Etat a un rôle de garant, ce qui n'est en rien contradictoire avec la décentralisation. Le projet d'origine du SEI montre d'évidence une capacité de projet local et une réelle ambition.

4- Quels ont été les principaux acteurs institutionnels concernés -et en leur sein les élus et les techniciens- impliqués dans l'élaboration de ce(s) document(s) ? Quel(s) a(ont) été le(s) rôle(s) de l'Etat ? A travers quel(s) ministère(s) ? Comment a-t-il été relayé au niveau local ?

La démarche a été initiée par la Communauté urbaine, le Port autonome et la Chambre de commerce, les trois porteurs d'origine.

Après ont été associés des acteurs spécifiques, comme la DDE, la DRIRE, comme spécialistes techniques : infrastructures, urbanisme, etc. Et puis l'AGUR, important, et toute une série d'autres structures.

L'Etat n'est pas un acteur central ; il n'a pas signé cette charte. Hormis les trois acteurs centraux, les autres n'avaient pas de vision globale. Or, une DDE a vocation à traiter de tout en matière d'aménagement. Il y a une évolution de la position de l'Etat, c'est-à-dire de la DDE, à ce niveau.

Mais en ce qui concerne le SEI, l'Etat ne se sent pas engagé dans la mesure où il n'a pas signé ce document.

5 - Comment ont été prises les décisions ? Quelle a été l'organisation des structures de décision ? A-t-elle été spécifique ? A-t-elle auguré de nouvelles pratiques ?

6 - A quel moment a-t-on engagé une communication sur ce dossier au-delà des principaux partenaires ? Y a-t-il eu débat public, information, transparence des décisions ?

7 - Les décisions prises ont-elles correspondu au projet ? Ont-elles été mises en œuvre ? Y a-t-il eu continuité de l'action publique ? La collectivité publique a-t-elle du modifier ses orientations en cours de réalisation ? Si oui, pour quelles raisons ?

Dans l'agglomération de Dunkerque, il y a souvent un décalage entre les ambitions qui sont manifestées et le rythme de réalisation. C'est sans doute dû au fait qu'il y a la présence de techniciens locaux de bon niveau (à l'AGUR par exemple), une "hauteur de vue" et l'expression d'ambitions fortes pour l'agglomération ; il y a quand même des lignes qui sont tracées et que l'on voit mises en œuvre, notamment pour le SEI en terme de paysagement. La continuité de l'action publique passe par un recentrage de l'Etat sur ses missions fondamentales.

8 - Les négociations ont-elles débouché sur des actions contractuelles, réglementaires, des structures de partenariat ? Lesquelles ? Quel délai s'est-il écoulé entre l'engagement de la réflexion et la mise en œuvre des actions ?

Je ne connais pas la genèse du SEI, mais ce qui est intéressant à Dunkerque, c'est précisément cette démarche partenariale. Il s'agit là d'une heureuse initiative locale qui a manifestement joué de l' " effet Delebarre " et des capacités de l'AGUR. La rencontre des deux est sans doute à l'origine de la volonté de mieux articuler la Chambre de commerce, les offres d'accueil de l'activité qui sont de la responsabilité de la CUD, les débuts de Dunkerque Promotion, etc. Il y a eu une impulsion assez forte dans cette période.

9 - Ces actions ont-elles été évaluées financièrement ? Si oui, à quel moment ? La question des coûts d'amortissement et de fonctionnement a-t-elle été prise en compte ? Quelle a été la place de l'investissement et de la gestion financière induits par les actions prévues au Schéma d'environnement industriel dans les décisions et les réalisations ? Où ces dépenses figurent-elles dans le budget de la collectivité ?

La DDE est impliquée dans le financement de nouvelles infrastructures de transport. Il y a par exemple un échangeur pour le port sur la rocade littorale, présent dans le SEI, mais il n'est pas dans le Contrat de plan Etat-Région. Il n'est donc pas d'actualité.

10 - Le Schéma d'environnement industriel s'est-il nourri d'autres politiques sectorielles ou documents-cadre préexistants ? Ont-ils eux-mêmes suscité une réflexion transversale sur d'autres politiques sectorielles (transports et déplacements, habitat, activités, services urbains, loisirs...) ou fait les aborder différemment (mobilité, proximité, sociabilité...) ?

L'attractivité est à comprendre à un double niveau pour les entreprises qui sont sensibles à un paysage qui ne serait pas soigné ; et pour les résidents et les personnes qui sont susceptibles de venir dans l'agglomération pour y travailler par exemple. Il faut là qu'il y ait un bon abord des zones industrielles et un cadre de vie satisfaisant en matière d'habitat.

Ces deux aspects sont bien exprimés dans le SEI. Il y a des principes de cahier des charges pour l'aménagement de zones nouvelles à l'intérieur des zones d'activité. Il y a des principes d'isolement de la zone par exemple au Nord de la RN1 de manière à faire une zone tampon paysagère entre la ville et la zone industrielle elle-même.

L'environnement se manifeste aussi par exemple dans la zone du Clippon avec le maintien de l'état naturel.

Il y a encore un autre document de la compétence de l'Etat (DRIRE et DDE), c'est le Plan de Protection de l'Atmosphère, qui est un document normatif.

11 - Ce document a-t-il été inscrit ou mentionné dans d'autres documents d'urbanisme (PDU, PLH, Charte de l'écologie urbaine, portés à connaissance, diagnostics territoriaux...) ? Quelle a été sa place parmi tous les documents d'urbanisme concernant l'agglomération dunkerquoise ? S'intègre-t-il dans un cadre global de planification générale (projet d'agglomération, SDAU...) ?

Il serait intéressant d'avoir un schéma de type Schéma de secteur ou Schéma directeur, ou d'un SCOT maintenant, voire qu'il y ait comme élément du SCOT, un document beaucoup plus ramassé, peut-être moins détaillé que le SEI actuel, et auquel on ne déroge pas. Le SEI n'est en effet pas facile à gérer car il est très foisonnant mais aussi assez précis, en terme de cartographie notamment puisque des vocations sont définies pour les différents secteurs (qui par la suite n'ont pas toujours été, logiquement sans doute, respectées).

En février 2000, lors d'une réunion sur le SEI, M. Delebarre a exprimé le souhait d'une intégration du SCOT et du SEI ; c'est également la position de la DDE.

La DDE a un discours à porter, non seulement en matière de transport, mais plus globalement d'aménagement, comme en matière de prise en compte des risques industriels. Il serait intéressant que le ministère de l'Équipement avec la DDE puisse financer une étude d'évaluation des risques industriels, afin de mettre à plat la situation. Des usines comme Astra ont fortement augmenté de capacité et cela à une certaine proximité des zones urbaines. La DRIRE valide les études de danger et qui définissent les zones de protection autour des sites industriels, mais après le portage dans les documents d'urbanisme relève de la DDE qui l'a insuffisamment fait dans le passé.

Le SCOT est sous compétence d'un Syndicat mixte. Le rôle de la DDE est de faire prendre en compte concrètement un certain nombre de principes inscrits au Code de l'urbanisme dans les documents locaux d'urbanisme : l'équilibre entre les différents usages du sol, la prise en compte des risques, la protection de l'environnement, etc. L'Etat a fait un Diagnostic d'agglomération, un Porter à connaissance préparé de manière interministérielle. Un complément est actuellement en préparation, justement sur la prise en compte des risques. Depuis la loi SRU, le Porter à connaissance a tendance à se concentrer sur les éléments coercitifs, qui s'imposent à la collectivité ; durant les réunions préparatoires, la DDE alimente le débat en présentant les enjeux de l'Etat. C'est une évolution de la décentralisation : l'aspect stratégique qui était dominant dans le Porter à connaissance, est développé au cours des réunions.

Il n'y a pas d'intégration pure et simple du SEI, même actualisé, dans les documents d'aménagement ; il faudrait un document plus concis, s'appuyant sur la réglementation du moment. Pour le SCOT, l'AGUR (pour le compte du Syndicat mixte) doit préparer un état des lieux environnemental, qui sert de base ; il y a ensuite la démarche de projet d'aménagement et de développement durable ; enfin vient le SCOT proprement dit avec ses aspects réglementaires. Aujourd'hui, les documents préparatoires sont encore en cours d'élaboration. A Dunkerque, le projet et la réflexion théorique sont élaborés plus rapidement que les documents liés à des procédures complexes comme le SCOT. Y a-t-il une forme de snobisme intellectuel ?

Un SCOT peut intégrer différentes prescriptions notamment en matière d'environnement. Il pourrait y avoir un volet du SCOT intitulé " Schéma d'environnement industriel " (bien plus léger) ; une autre option consisterait à préparer un Schéma de secteur, sous-ensemble du SCOT sur un territoire donné. Dans les deux cas, il faudra hiérarchiser les enjeux présents dans le SEI. Rien n'empêche qu'un autre document, extérieur, un deuxième SEI soit un contrat entre les partenaires initiaux. Il y a d'ailleurs des souhaits de développer un label, très positif en matière de marketing territorial.

12 - L'établissement du diagnostic et la définition du projet ont-ils nourri une réflexion sur le devenir de l'agglomération et une articulation entre le court terme et le long terme ? Limites

De manière générale, la gestion de l'urbanisme est faite d'une part de vision à long terme et par ailleurs d'opportunisme (d'occasions) à court et moyen terme : c'est la réalité de l'aménagement industriel comme de l'aménagement de quartiers par exemple. Il s'agit de concilier ces deux

préoccupations ; il ne faut pas qu'un document soit trop contraignant au point de devenir un frein.

Or, l'aménagement d'un secteur aussi vaste que celui qui est concerné par le SEI s'étale sur au moins vingt ou trente ans. Il reste 3 000 ha de réserve foncière sur le port.

13 - Y a-t-il un suivi de réalisation et une évaluation du Schéma d'environnement industriel. Comment ? Par qui ? Sur quoi ?

Il y a eu une évaluation, il y a environ deux ans. Le SEI a été préparé par l'AGUR et l'évaluation a été faite par l'AGUR... L'évaluation, méthodologiquement, ne devrait-elle pas être réalisée par un acteur extérieur ? La DDE pour sa part aurait légitimité à mener une étude d'évaluation des risques industriels.

14 - Les effets attendus par la réalisation du Schéma d'environnement industriel se sont-ils produits ? Celui-ci a-t-il été accompagné ou relayé par d'autres actions ?

Certains points étaient peut-être trop précis dans ce document tandis que d'autres points étaient traités de façon trop brève. Dans ce sens, il y a peut-être une mauvaise gradation des enjeux vraiment forts à préserver à travers un Schéma d'environnement industriel, ou plus précisément ce qui a été appelé dans l'agglomération dunkerquoise un Schéma d'environnement industriel, puisque cette appellation n'est pas labellisée.

Il y a des points qui n'ont pas été développés, comme l'énergie éolienne.

15 - Dix ans se sont écoulés depuis le lancement de la réflexion préalable au Schéma d'environnement industriel. Est-ce encore un enjeu pour l'agglomération dunkerquoise ? Si oui, quels en sont les termes ?

16 - Quelles ont été les faiblesses et les forces dans la conduite de cette politique sectorielle susceptibles de témoigner des conditions à mettre en place au niveau de l'élaboration, de la négociation, de l'exécution, de l'évaluation, pour assurer la cohérence de l'action publique?

Il n'y a pas eu de prise en compte de la loi " littoral " qui pourrait être utilisée dans des zones non portuaires à l'origine en utilisant des concepts comme celui de coupure d'urbanisation.

Il y a eu en fait une évolution de la perception des risques majeurs depuis la période d'élaboration du SEI. Dans un premier temps, il y a eu une grande loi sur la prise en compte des risques naturels (1994). Ensuite, il y a eu des évolutions juridiques, en particulier l'introduction dans la législation française des directives Seveso (Seveso 1 puis Seveso 2).

Depuis l'accident de Toulouse, il y a un projet de loi qui va amener un renforcement du Schéma d'environnement industriel. Une dimension primordiale porte sur les zones urbaines enclavées. Mardyck est classé en zone Z1 et Z2, c'est-à-dire où pour Z1 il y a un risque mortel et pour Z2 un risque d'accident grave, pour un accident de référence qui a un niveau inférieur en terme de violence à ce qui s'est passé à Toulouse. Une partie des secteurs industriels est couverte par la zone Z1, une partie par la zone Z2. Jusqu'à présent, les documents d'urbanisme à Dunkerque n'ont pas encore intégré les zones Z1 et Z2. Cet outil qu'est le SEI, dont la nature conventionnelle entre trois personnes publiques intéressées au développement de l'agglomération est importante, n'a pas assez avancé sur le plan de la mise en œuvre des dispositifs réglementaires qui s'appliquaient d'ores et déjà - avant même les nouvelles avancées législatives qui vont se faire jour prochainement. Notamment, et y compris de la part de l'Etat, il y a eu le traitement des permis de construire sur ces zones. Le bon sens aurait voulu qu'on s'interroge là-dessus. Peut-être les acteurs n'ont-ils pas pu le faire. C'est là le défaut d'un document de nature conventionnelle, et non pas de nature réglementaire qui s'impose. C'est là les limites du contrat, liées à la nature du document, qui a par ailleurs de profondes vertus en permettant de mettre en place des relations partenariales entre les principaux acteurs. Une des commissions du SPPPI permet aux industriels de présenter leurs projets ou leurs intentions de projets très en amont. A cette occasion, chacun, y compris les associations de protection de

l'environnement, peuvent faire leurs remarques de façon préliminaire. Il y a donc plein de choses positives, et puis quelques limites.

Avec le nouveau projet de loi, on parle de Plan de prévention des risques industriels, l'Etat prenant de manière unilatérale des mesures coercitives qui s'imposent ensuite à tous les documents d'urbanisme. C'est un changement de registre. Il y aura sans doute un tel plan à préparer sur l'agglomération de Dunkerque, en liaison avec la DRIRE.

Il y a donc un retour de l'Etat sur les enjeux forts, ce qui est aussi l'objet de la loi SRU. L'Etat est là comme gardien des enjeux forts et les collectivités ensuite mettent en œuvre leurs propres politiques. Il leur revient de définir la vocation de tel ou tel secteur.

17- Est-ce que le SEI a suscité l'évolution du cadre juridique, normatif, réglementaire? Est-ce que le dispositif a été consolidé par la promulgation de règles nouvelles?

Cf. Questions 3 et 16.

Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports
Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

Les processus de décision dans les opérations d'aménagement

Rapport 1

Rapport 2

Rapport 3

ACT CONSULTANTS

FRANÇOISE ROUXEL
DOCTEUR EN URBANISME
URBANISTE CONSULTANT

OLIVIER RATOUIS
ENSEIGNANT-CHERCHEUR
EN URBANISME

Juillet 2002

SOMMAIRE

Introduction	3
L'équation improbable de la quantité et de la qualité	5
1. L'OMNIPRÉSENCE DES NORMES ET DES SEUILS	6
<i>Risques industriels et santé publique (p. 6) ; Fonctionnalité et confort d'usage (p. 12)</i>	
2. DES ENTRAVES MANIFESTES À L'INNOVATION	14
<i>L'évolution des pratiques et des mentalités (p. 13) ; L'initiative locale se saisit seule du changement (p. 14)</i>	
Urbanisme imposé et urbanisme négocié	16
1- ENTRE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET L'INTÉRÊT COLLECTIF	17
<i>Les fluctuations de l'intérêt général (p. 20)</i>	
2- LE CONTRAT ET LA RÈGLE	23
Vision prospective, démarches de projet et planification territoriale	26
1- LES POINTS D'APPUI DE LA DÉMARCHE DE PROJET	27
<i>Une vision prospective adossée aux spécificités de chaque territoire (p. 27) ; L'approche stratégique du diagnostic territorial (p. 29) ; La cohérence et la continuité de l'action publique (p. 31)</i>	
2- DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	33
Le partenariat et les positionnements de l'Etat	37
1- DES RÉSEAUX D'ACTEURS	38
2- UNE CULTURE COMMUNE LOCALE	40
3. DU PASSAGE DE LA " NEUTRALITÉ " DE L'ETAT À L'EXPRESSION DE VALEURS DE SOCIÉTÉ	42
De la décision au processus de décision	45
1- UN RÉFÉRENTIEL EXPLICITE D'OBJECTIFS ET DE MOYENS DE L'ACTION PUBLIQUE	47
2- DES DÉMARCHES DE PROJET RENOUVÉLÉES	49
Bibliographie sélective	54

INTRODUCTION

La décentralisation a mis en avant la perspective du développement local. Cela pose donc la question de la cogestion du territoire par les collectivités locales et l'Etat. Celle-ci est réactualisée aujourd'hui, du fait de la relance des politiques liées à l'aménagement du territoire.

L'Etat a également le souci de redéfinir les politiques publiques sur les territoires et de rendre plus efficaces les règles, les outils et les modes d'intervention dans le cadre de l'évolution du partage des compétences.

Afin de cerner ces questions, l'Etat s'interroge sur les conditions de réussite des projets qui constituent des enjeux pour le devenir d'une agglomération et superposent la coordination de plusieurs parties prenantes dans l'opération.

Il s'agit alors de centrer la réflexion sur le processus de son élaboration (de l'intention à la réalisation et aux effets induits), en tirant les leçons de ces expériences tant du point de vue des réussites que des échecs. Ceci repose sur une connaissance approfondie du contexte de ces opérations.

Pour ce faire, deux projets ayant été réalisés ont été choisis : le Schéma de développement et d'aménagement universitaires à Brest, élaboré dans le cadre du Schéma national " Université 2000 ", et le Schéma d'environnement industriel à Dunkerque d'initiative locale. L'examen de ces deux projets, supposés exemplaires -ce qu'il conviendra de vérifier- doivent en particulier faire ressortir l'influence des processus de décision dans les réussites et les limites de ces opérations.

La méthode utilisée emprunte une démarche pragmatique. Pour chaque projet, un premier travail a consisté à recueillir l'information au sein des organismes concernés, qu'il s'agisse de documents officiels d'étude, de communication, mais aussi de comptes-rendus de réunions et de débats. Le traitement de cette information a permis d'alimenter une série d'entretiens avec différents représentants des organismes concernés à l'époque.

Cette première phase de travail a donné lieu à un premier rapport reconstituant l'histoire de chaque opération.

Les entretiens, réalisés sur la base d'un guide d'entretien commun aux deux opérations, ont été surtout utilisés pour la seconde phase de travail. Celle-ci a consisté à rapprocher les deux études de cas, afin de mettre en évidence les éléments qui structurent le processus de décision, en repérant les éléments spécifiques aux contextes locaux, mais aussi les questions récurrentes soulevées au fur et à mesure de l'avancement des démarches.

Le guide d'entretien et les comptes-rendus des entretiens réalisés auprès des acteurs sont annexés à un second rapport.

La troisième phase de travail s'est attaché à tirer les enseignements de ces deux expériences sous deux angles privilégiés : la culture des acteurs et l'organisation des acteurs qui sont toujours indissociables, certes, mais qui, dans cette période de mutation, et donc de déstabilisation, sont particulièrement confondus. C'est pourquoi ces enseignements sont traités à partir de thématiques dont les termes sont aujourd'hui posés en balance. Il en est ainsi des normes et de l'innovation, de l'urbanisme imposé et de l'urbanisme négocié, de la prospective et des démarches de projet -avec ou sans planification-, des partenariats et des positionnements de l'Etat... Ces " couples " nous paraissent constituer les problématiques de base pour améliorer la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local. Brest et Dunkerque sont certes deux cas particuliers dans leur histoire et dans leur configuration : villes portuaires aux limites du territoire national, villes de tradition ouvrière, et surtout villes détruites par fait de guerre et reconstruites, enfin, villes d'Etat. Ces particularités doivent être reconnues, non pas comme des exceptions, mais comme des miroirs grossissants d'une situation générale, mais moins exacerbée. Ces enseignements, qui tournent autour de l'explicitation d'un référentiel de valeurs et d'un référentiel de moyens, font l'objet de ce troisième rapport.

Cette étude a été confiée par le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement à ACT Consultants. Elle est conduite par Françoise Rouxel, Docteur en Urbanisme et Urbaniste consultant, en collaboration avec Olivier Ratouis, Enseignant-chercheur en Urbanisme. Edith Balbin est responsable du projet au sein de la Mission Prospective de la Direction générale de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Construction.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

L'équation improbable de la quantité et de la qualité

Il est courant de dire que la quantité s'exerce généralement au détriment de la qualité, qu'il s'agisse d'équipements, d'aménagements, de projets. Les exemples réussis en terme qualitatif demeurent, il est vrai, souvent d'exception, en utilisant les niches vacantes non couvertes par la programmation. Celle-ci intègre en premier lieu des normes et des seuils. Ils traduisent des modèles conçus dans une logique de compromis entre le quantitatif et le qualitatif, où le singulier doit s'effacer. Le corollaire en est la faible place accordée à l'innovation, étrangère aux modes de fonctionnement des autorités régulatrices.

1. L'OMNIPRÉSENCE DES NORMES ET DES SEUILS

Les normes encadrent, non seulement la construction, mais plus largement, depuis les années cinquante, la production des modèles (1). Elles s'imposent à tous, afin de rendre homogène l'évolution de la société. Plus concrètement, elles permettent de cadrer aisément des enveloppes financières et de limiter les risques de contestation, en particulier de contentieux juridique. Dans des démarches de projet d'aménagement et d'urbanisme, elles se substituent éventuellement à un argumentaire circonstancié et facilitent de ce fait la prise de décision et la mise en œuvre sur la base de dispositifs.

Les normes sont sensées être rationnelles. Elles cherchent à quantifier l'inquantifiable, et se traduisent, par exemple, par des ratios (comme des surfaces par étudiant) ou des taux (comme pour les produits dangereux). Elles sont de ce fait généralement réductrices de la complexité du réel. Davantage, elles sont parfois absurdes et inadaptées du fait de leur rigidité qui ignore la spécificité des situations, concernant le risque technologique et la dimension anthropologique des lieux du savoir, par exemple. Les deux études de cas témoignent bien en effet de cette double facette.

Risques industriels et santé publique

En 1991, le Schéma d'environnement industriel à Dunkerque doit nécessairement prendre en compte la réglementation concernant les zones de danger compte tenu de la présence d'entreprises sur le port présentant des risques majeurs (selon la Directive européenne SEVESO I du 24 juin 1982). Le port de Dunkerque concentre aujourd'hui 13 entreprises classées SEVESO I et II. Mais les seuils définis pour qu'une entreprise soit classée SEVESO ne permettent pas aux collectivités territoriales d'encadrer la présence d'usines qui présentent pour autant des risques importants sans atteindre le seuil, et dont la proximité à une usine classée SEVESO augmenterait considérablement la gravité d'un accident technologique. L'addition des effets de plusieurs usines soumises à une simple déclaration peut polluer autant qu'une seule grosse usine " soumise à autorisation ".

(1) La fameuse " grille Dupond " qui dressait la nomenclature des équipements nécessaires aux grands ensembles devint ainsi par détournement un outil fonctionnaliste de l'aménagement urbain.

L'une des innovations principales du Schéma d'environnement industriel, c'est qu'il a tenté de faire mieux correspondre la réalité de l'ensemble d'une situation à risques en procédant d'une autre logique de territoire. Celle-ci consiste à identifier des périmètres de vigilance à partir de la ville et non, comme à l'ordinaire, à partir des entreprises à risques.

Établissement	Commune		Nature des risques
APF	Gravelines	AS	Incendie
BASF Agro-Industrie	Gravelines	AS	Toxique
BP Elf Raffinerie	Dunkerque	AS	Explosion/incendie/toxique
Copenor GIE	Loon Plage	AS	Explosion/incendie/toxique
CPA Môle5	Dunkerque	nAS	Incendie
CPA Unican	Dunkerque	nAS	Incendie
DPC	St Pol sur Mer	AS	Incendie
Dunkerquoise de Magasinage	Loon Plage	nAS	Incendie/toxique
DuPont de Nemours	Loon Plage	AS	Toxique
Raffinerie Total	Mardyck	AS	Explosion/incendie/toxique
SOGIF	Grande Synthe	AS	Incendie
Sollac Atlantique	Grande Synthe	AS	Explosion/incendie/toxique
Stocknord	Mardyck	AS	Explosion/incendie/toxique

AS : établissement classé Seveso avant Seveso II

nAS : établissement récemment classé Seveso

Source : DRIRE du Nord-Pas-de-Calais, "L'industrie au regard de l'environnement", 2001.

Depuis 10 ans, la réglementation nationale et européenne s'est sensiblement encore renforcée dans le domaine des risques technologiques. Elle n'a pas modifié fondamentalement le système d'analyse du risque qui, depuis le XIXe, repose sur le principe de l'éloignement des industries et la protection des habitations.

Les seuils de certains produits ont été abaissés par la Directive SEVESO II du 3 février 1999 et son champ d'application a été étendu à certaines activités : fabrication et stockage d'explosifs, installation d'élimination des déchets dangereux, installations nucléaires présentant des risques chimiques... Cette nouvelle Directive s'attache aussi davantage à la prévention des accidents majeurs en imposant à l'exploitant la mise en œuvre d'un système de gestion de la sécurité et d'une organisation proportionnée aux risques des installations. Il demeure que chaque entreprise à risques majeurs est considérée indépendamment des particularités éventuelles de son environnement.

Les périmètres réglementaires ne coïncident d'ailleurs pas avec la réalité de l'urbanisation et les conséquences des accidents majeurs, comme on a pu le constater, notamment -mais pas seulement- lors de l'explosion d'AZF à Toulouse. La sécurité accrue dans chaque entreprise à risques ne garantit pas la sécurité contre les risques cumulés par la proximité de plusieurs entreprises à risques comme à Dunkerque. Mais les différents risques (d'inondation, d'explosion, d'effondrement de terrain, d'incendie...), qui se conjuguent parfois sur un même territoire, sont rarement analysés au regard de leur interaction.

Le Schéma d'environnement industriel n'est cependant qu'une charte, sans valeur juridique. Les périmètres de vigilance sont un outil de négociation entre les instances locales de décision et les industriels. Et de fait, l'appréciation portée sur sa pertinence souligne ses qualités d'exigence en matière environnementale et de bonne gestion locale, mais aussi ses faiblesses, parmi lesquelles -pour certains- son caractère non contraignant. Le Schéma d'environnement industriel ne figure pas dans tous les POS, et il ne l'est au mieux qu'à titre indicatif, au niveau du préambule ou parmi les servitudes diverses.

Le Schéma d'environnement industriel présente néanmoins l'avantage de rendre la réglementation plus transparente. Il a donc une vertu pédagogique. Mais l'impossibilité de donner un cadre juridique réglementaire le fragilise car, le Schéma d'environnement industriel n'a pas empêché certaines décisions d'implantation en contradiction flagrante avec le cahier des charges, emportées sous la pression du développement économique et de l'emploi local.

Ailleurs, la référence aux normes et aux seuils permet d'éluder l'arbitrage entre plusieurs nécessités et masque, au-delà de ces situations concrètes courantes, l'impuissance des décideurs à traiter en profondeur la question sociétale du risque. Les effets des pollutions et des accidents technologiques sur la santé des populations locales restent mal connus, voire tabous, en l'absence d'enquêtes épidémiologiques sérieuses et d'évaluation post-traumatiques. La dimension sociétale du risque tend alors, de façon apparemment paradoxale, à se porter et à se cantonner sur l'individu et son sens des responsabilités, tandis que la demande sociale, elle, se fait plus insistante pour que le débat ait lieu.

“L’attitude de la société face aux risques technologiques (la fabrication et le transport de matières dangereuses, les pollutions accidentelles de l’air, de l’eau et du sol, les barrages hydroélectriques, les centrales nucléaires...) s’est modifiée sensiblement et impose aux collectivités ainsi qu’à l’Etat de passer du risque au souci de prévenir, voire d’empêcher les accidents et d’en limiter les effets. La complexité des réseaux et la densité urbaine de l’agglomération toulousaine la rendent vulnérable à certains types d’accidents qui pourraient prendre un caractère de catastrophe”. Projet d’agglomération Toulouse Métropole. Un cap pour le long terme (2).

“Chacun sait qu’en l’absence de qualificatif, parler de risque ne veut rien dire. En effet, même si on ne le prononce pas, à chaque fois que l’on parle de risque, on sous-entend la notion de risque acceptable ou de risque inacceptable. Cette approche du risque est discutable (...)” Livre blanc de l’environnement. Charte pour la qualité de l’environnement de la région Flandre-Dunkerque (3).

La santé publique est portée à l’ordre du jour, mais la remise en cause de nos modes de production et de consommation ne parvient pas à émerger. Le Schéma d’environnement industriel a permis, il y a dix ans, d’aller plus loin que la réglementation, mais surtout d’ouvrir ce débat de fond. L’introduction d’une dimension prospective prévue à l’occasion de la révision du SEI pourrait être l’occasion de reprendre cette réflexion.

Fonctionnalité et confort d’usage

L’exemple brestois concerne, aussi au travers de l’aménagement et du développement universitaires, les normes et les seuils, sous l’angle différent de la fonctionnalité et du confort.

La normalisation de la construction a connu, après la 2^e Guerre mondiale, un essor remarquable avec l’industrialisation du bâtiment et la hiérarchisation du logement comme vecteur d’ascension sociale, notamment dans le logement social. Elle n’a pas épargné les grands équipements qui, selon leurs vocations, sont définis par des nomenclatures générales imposées aux constructeurs et aux usagers.

(2) SMEAT, *“Projet d’agglomération. Toulouse Métropole. Un cap pour le long terme”*, juillet 1995.

(3) Communauté urbaine de Dunkerque, *“Livre blanc de l’environnement. Charte pour la qualité de l’environnement de la région Flandre-Dunkerque”*, novembre 1994.

Le projet d'urbanisme universitaire brestois s'est conformé à cette logique pour établir les besoins locaux liés à l'augmentation prévisionnelle des effectifs des étudiants. Ces besoins furent calculés sur la base du système normatif de référence établi en 1976 (SNR 76). Celui-ci allouait des m², des heures d'utilisation hebdomadaire des salles et des coûts par type d'étudiants et de locaux universitaires. Il permettait d'établir une évaluation rapide des besoins en surface et de déterminer en amont une enveloppe financière globale, dans laquelle s'inscrivait la hauteur de la contribution de l'Etat, fixée au préalable.

Disciplines	Enseignement			Recherche			Total
	Surface utile	Circulation et divers	Surface développée	Surface utile	Circulation et divers	Surface développée	
Droit et Sc. économiques	1,8	0,7	2,5	0,5		0,2	3,20*
Lettres et Sc. humaines	1,7	0,7	2,4	0,5		0,2	3,10*
Sciences et médecine	3,7	1,5	5,2	3,0		1,2	9,40*

* Ratios de m² par étudiant selon les normes GARAGES.

A l'aune de ce raisonnement, la destination des bâtiments universitaires a été rapidement connue. Les disciplines littéraires ne "consommaient" en effet que 3 m² à l'étudiant, tandis que les disciplines scientifiques en "consommaient" près de 9,5 m² à l'étudiant ! Le centre-ville a ainsi accueilli dans les nouveaux bâtiments universitaires l'UFR de Lettres, et les étudiants scientifiques ont pu s'étendre sur l'ensemble du campus du Bouguen préexistant, grâce au transfert des littéraires sur le nouveau campus. La norme a ainsi directement induit la sectorisation.

Parallèlement à la réflexion urbanistique et aux calculs du Rectorat, le bureau d'études, Menighetti Programmation, a été chargé, par la Communauté urbaine de Brest -en accord avec l'Université- de traduire le programme pédagogique en besoins de surfaces universitaires. Cette initiative témoignait de l'intention de s'orienter vers la qualité. Mais, dans un cadre normatif aussi contraint, la réflexion sur le programme pédagogique s'est globalement résumée à une identification fonctionnelle du nombre

et de la répartition de salles de cours et de TD, de bureaux d'enseignants et du personnel administratif, des circulations et des locaux techniques...

Le canevas normatif n'incite pas les responsables et usagers concernés par la réalisation d'un tel équipement à s'interroger sur la traduction des missions de l'université dans l'organisation spatiale. Davantage, il ne nécessite même pas que les différents espaces soient qualifiés -l'appellation " salle banale " en témoigne. Enfin, il n'introduit aucune perspective sur les activités associées à l'enseignement et à la recherche.

Le projet d'université en centre-ville a produit, dans sa dimension architecturale, une image symbolique de modernité, voire d'audace. Il a moins, semble-t-il, satisfait l'enjeu social interne à l'université, alors même que, simultanément, les ministères de l'Education nationale et de l'Equipement faisaient valoir l'importance de l'évolution des modes de travail et des besoins pédagogiques, de la polyvalence de certains équipements, l'intérêt de concevoir des maisons de l'étudiant, etc.

Les aménagements ont été limités au strict nécessaire et les crédits de fonctionnement ont cruellement manqué. Certains dysfonctionnements sont vite apparus : les circulations ne correspondent pas aux flux des étudiants, et la cantine est très sonore... Huit ans après la première rentrée célébrée en grandes pompes, la bibliothèque universitaire est encore en projet.

Les normes des constructions universitaires ont évolué. Réactualisées en 1997 avec le concours de PATMO (programmation et assistance technique à la maîtrise d'ouvrage), elles se sont complexifiées. La répartition des m² diffère toujours selon les disciplines (3,85 m² par étudiant de Lettres, Langues et Arts ; 5,04 m² par étudiant de Sciences fondamentales, hors recherche, bibliothèque, restauration et locaux sportifs). Mais le calcul de ces m² distingue au sein de la surface utile, l'enseignement, l'encadrement pédagogique, l'administration et la vie sociale. La détermination des besoins reste fondamentalement déterminée par une méthode d'évaluation paramétrée et statistique. Comme l'indique le nouveau Guide d'utilisation du référentiel des constructions universitaires publié par le ministère de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie, *" il s'agit d'une actualisation, et non d'un nouveau système, car un audit du SNR 76 a montré que, globalement, si un certain nombre de données devaient être*

révisées en fonction de l'évolution des pratiques pédagogiques, la méthode de programmation, elle, restait valide ”.

En clair, l'objectif essentiel demeure donc de permettre aisément, en amont, une évaluation de la programmation et, en aval, un contrôle des réalisations. Mais, comme le constataient les techniciens des DDE du groupe de suivi des actions de programmation à la DGUHC en 2000, *“ si la norme est rassurante quand on est maître d'œuvre, elle n'aide pas à bien poser le problème, car la culture du ministère de l'Education nationale est de lier leur budget à la surface et non aux problèmes à résoudre ”*(4).

La demande sociale porte pourtant bien davantage sur la qualité de l'enseignement, à travers des projets pédagogiques et des modes de travail appropriés, la valorisation de l'enseignement supérieur comme vecteur d'intégration des jeunes... Le projet brestois a engendré bien des frustrations à cet égard, d'autant plus, peut-être que la réflexion urbanistique avait engagé la réflexion sur les services associés aux campus (transports, bibliothèques, activités sportives, autres services publics...). Certains de ces sujets sont aujourd'hui discutés entre la communauté universitaire et les collectivités locales. Même si les points de vue parfois divergent à l'occasion, par exemple, des conditions de passage des bus le long du campus du Bouguen ou de la création d'une médiathèque, le partenariat s'est prolongé depuis U 2000. Il s'attache à procurer un enrichissement réciproque et une mise en cohérence des objectifs de l'Université et des collectivités locales à travers, par exemple une convention annuelle d'opérations ciblées signée entre la Ville de Brest, la CUB et l'UBO.

2. DES ENTRAVES MANIFESTES À L'INNOVATION

L'examen des deux politiques publiques conduites à Brest et à Dunkerque témoigne de l'importance des normes et des seuils dans la conception des projets. Elles en montrent les avantages, mais surtout les limites. Car elles apparaissent de plus en plus difficiles à intégrer dans le processus de projet dont les termes sont autrement

(4) Groupe de suivi des actions de programmation, DGUHC/METL, compte-rendu de la séance du 21 septembre 2000.

problématisés. Le décalage apparaît flagrant avec la transformation des pratiques et des mentalités, d'une part, avec la décentralisation et la prise en compte de l'initiative locale, d'autre part.

L'évolution des pratiques et des mentalités

Ces deux études de cas replacées dans un cadre plus vaste conduisent à s'interroger sur l'évolution des notions de risque et de fonctionnalité. La réflexion sur les risques n'est certes pas nouvelle. Depuis la législation sur les " établissements dangereux, insalubres ou incommodes " qui remonte à 1815, de nombreuses adaptations se sont opérées pour réguler les nuisances industrielles urbaines (5). Mais dans une société aussi imprégnée par la rationalité, il est difficile d'admettre que l'approche normative ne puisse résoudre les problèmes de l'homme et de la société. Dans la deuxième moitié du XXe siècle, la dénonciation de la logique et des effets du fonctionnalisme -on pense ici à Henri Lefebvre, Pierre Francastel, Jacques Dreyfus (6)-, est d'ailleurs restée marginale, en dépit de la personnalité de leurs auteurs.

Certains chercheurs, comme Ulrich Beck dans "*La société du risque*" (7) et Anthony Giddens dans "*Les conséquences de la modernité*" (8) considèrent en effet que les pays occidentaux sont face à une nouvelle forme de société industrielle et à une compréhension différente de la modernité. En particulier, Ulrich Beck analyse que "*à la différence de toutes les époques qui l'ont précédée, la société du risque se caractérise avant tout par un manque : l'impossibilité d'imputer les situations de menaces à des causes externes. Contrairement à toutes les cultures et à toutes les phases d'évolution antérieures, la société est aujourd'hui confrontée à elle-même*". Selon cette approche, il n'y a plus de "*réserve où l'on puisse rejeter les "dommages collatéraux" de nos actions*"; commente Bruno Latour dans la préface de l'ouvrage.

En transposant cette propension de la société à se penser elle-même, à se réfléchir, aux deux études de cas qui nous préoccupent, on peut constater en effet que le doute

(5) Décret du 15 octobre 1815, loi du 17 décembre 1917, loi du 19 juillet 1976. Pour une comparaison historique des textes, voir par exemple Geneviève Massard-Guilbaud, "*La régulation des nuisances industrielles urbaines. 1800-1940*", in XXe ; siècle, n° 64, octobre-décembre 1999.

(6) Jacques Dreyfus, "*L'urbanisme comme idéologie de la rationalité. Le refus de l'ordre de la différence*", CREDOC, 1974.

(7) Ulrich Beck, "*La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*", Aubier, 2001 (parution originale 1986)

(8) Anthony Giddens, "*Les conséquences de la modernité*", L'harmattan, 1994.

en la logique des seuils pour le risque, en la logique des normes pour les équipements, a vraisemblablement incité à privilégier une démarche de projet, ou tout au moins à la renforcer. Mais également, les deux études de cas n'ont pu aller au-delà de la logique normative que par la volonté initiale de s'inscrire dans une démarche de projet urbain. Les deux démarches de projet poursuivent leur réflexion en ce sens, l'une vers le développement durable, l'autre vers une conception globale de l'attractivité du territoire plus large que les seules fonctions métropolitaines et le positionnement dans la compétition nationale et internationale.

L'initiative locale se saisit seule du changement

Selon Christophe Beaurain, l'évolution du vocabulaire utilisé dans les documents et par les acteurs dunkerquois rend compte d'un changement de cap. " L'aménagement industriel " a laissé la place à " l'environnement industriel ". Cette évolution est aussi perceptible à Brest où " l'aménagement et le développement universitaires " se sont substitués à " la construction et la programmation universitaires ". Elle témoignerait selon lui d'une *" évolution des modalités de réponse fournie par les acteurs locaux à ce façonnement du territoire de l'extérieur "*(9).

Fondamentalement, il s'agit là d'une évolution des modalités de réponses fournies par les acteurs locaux aux politiques d'aménagement et d'équipement du territoire national, portées jusqu'alors par l'Etat. Le développement industriel de Dunkerque et le développement universitaire à Brest peuvent être compris comme une forme d'illustration de la nouvelle société locale qui s'attache à définir ses propres choix de devenir. Cette lecture explique la phase d'évolution suivante à Dunkerque, qui consiste à passer de l'environnement industriel au développement durable, dans la perspective dégagée par Ulrich Beck, comme la manifestation progressive la prise de conscience qu'il n'y a plus d' " extérieur ".

La décentralisation incite d'ailleurs les collectivités locales à emprunter cette voie. Ainsi, dans le cadre de U 2000, l'Etat a permis le transfert de la maîtrise d'ouvrage, aux collectivités locales qui le souhaitent, comme ce fut le cas de Brest.

L'Etat a-t-il tiré parti de ces expériences locales ?

(9) Christophe Beaurain, *" Economie et développement durable dans la production territoriale. L'exemple de Dunkerque "*, in L'atelier des territoires, IMN, Ministère de la Recherche, mai 2002.

Un bilan du programme U 2000 a été effectué par la DATAR sous la forme d'études confiées à des laboratoires universitaires entre 1995 et 1997. Certaines sont restées confidentielles, comme l' "*Evaluation des transformations des conditions de travail et de vie des étudiants liées à la mise en œuvre du Schéma U 2000* " (1995) et la "*Synthèse et valorisation sur l'impact territorial des nouvelles implantations dans le cadre de l'évaluation U 2000* " (1997). Un comité régional d'évaluation des politiques publiques, connecté au Commissariat régional, a été mis en place, ainsi qu'un Observatoire spécifique sur la vie étudiante. Mais il n'existe aucun observatoire de l'enseignement supérieur au niveau régional ou national.

La Direction de la programmation universitaire, mise en place dans le cadre de U 2000 a été maintenue. Mais, dans le cadre d'U 3 M, la " fibre " construction des ingénieurs aurait à nouveau prévalu sur la sensibilité à l'espace et à l'aménagement du territoire. Ce nouveau programme national tend à refermer la parenthèse ouverte sur la ville et l'ensemble de la société locale par U 2000 : le Rectorat et le ministère de l'Education nationale préfèrent que les bibliothèques et les équipements universitaires soient réservés exclusivement aux étudiants ; Et l'ouverture de l'université est surtout axée vers l'Europe, l'attractivité, l'image, la recherche et l'entreprise, les réseaux...

Le Schéma d'environnement industriel de Dunkerque a suscité un vif d'intérêt de la part des villes françaises, mais aussi en Europe et dans le monde. Plusieurs Prix, parmi lesquels le Prix européen des villes durables, ont été attribués à Dunkerque pour le caractère novateur de la démarche.

Pour autant, l'Etat français n'a jamais franchement soutenu le Schéma d'aménagement industriel. Au moment de l'élaboration de celui-ci, les acteurs locaux ont cherché sans succès à obtenir l'appui des ministères de l'Industrie et de l'Environnement pour notamment plaider auprès de la Commission européenne une évolution de la réglementation concernant les risques industriels. Corine Lepage, puis Dominique Voynet ont pu, lorsqu'elles étaient ministres de l'Environnement, participer à des colloques sur le sujet, mais aucune aide financière n'a semble t-il été apportée. Sur le fond, les temps de réponse des institutions restent si longs... Yves Cochet, à son arrivée au ministère de l'Environnement en 2001, avait souhaité mettre en place un groupe de travail sur l'élaboration d'une méthodologie visant à généraliser le Schéma d'environnement industriel...

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Urbanisme imposé et urbanisme négocié

Depuis l'après-guerre, l'urbanisme était dicté par un intérêt général énoncé par l'Etat, conforté par le droit et le concept d'utilité publique.

Mais la fin de la croissance, en 1975, a de nouveau imposé la restriction et l'économie de moyens. Le fonctionnalisme a dû s'accommoder d'une pratique de réparation du stock et des lieux de fragilisation des effets sociaux de la crise.

Avec la décentralisation et le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales en matière d'urbanisme, l'urbanisme s'inscrit théoriquement dans ce qui est commodément appelé une nouvelle gouvernance. L'intérêt général et l'utilité publique sont des notions qui ne s'imposent plus, mais se à la faveur de l'élaboration des projets.

I. ENTRE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL ET L'INTÉRÊT COLLECTIF

La loi reste le garant de l'unité de la nation et à ce titre énonce des intentions générales qui se déclinent en prescriptions réglementaires. L'Etat exerce son pouvoir régalien et sur le terrain via le préfet, le sous-Préfet et les services déconcentrés de l'Etat.

Les lois de décentralisation ont transféré un certain nombre de compétences aux collectivités. Les communes sont principalement responsables de l'urbanisme sur leur territoire. Mais l'article 35 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences affirme aussi la responsabilité de chacune des collectivités publiques vis-à-vis de l'usage qui sera fait du territoire national, et donne notamment à l'Etat la possibilité de faire prévaloir certains intérêts supérieurs. Ces intérêts supra communaux peuvent s'exprimer par des projets d'intérêt général et des opérations d'intérêt national (article 47).

L'opération U 2000 s'inscrit dans ce cadre. L'initiative fut lancée par le ministère de l'Education nationale. Il s'appuyait pour sa mise en œuvre sur la constitution d'une coordination régionale présidée par le Préfet de Région et le Recteur d'Académie. Cette échelle régionale permettait d'assurer un relais entre le local et le national, mais aussi d'expérimenter de façon intermédiaire un principe de concertation et de négociation avec les collectivités locales, les représentants des services déconcentrés de l'Etat, et les institutions parapubliques comme la CCI, la Fédération des comités de parents d'élèves et les syndicats. U 2000 se voulait à la fois un exercice imposé et un projet négocié.

Il en résulta en Bretagne comme ailleurs que l'intérêt général énoncé par l'Etat de développer les enseignements supérieurs pour accompagner le changement (démographique, technico-économique, des métiers, des territoires) fut saisi par les collectivités locales de manière concurrentielle entre elles.

Ainsi, à Brest, l'intérêt général s'est traduit, de manière compréhensible, par la volonté de négocier une part plus importante du développement universitaire que Rennes, déjà pourvue, et d'autres villes moyennes intéressées à aussi en bénéficier, mais ne bénéficiant pas d'un seuil a priori suffisant. La négociation s'effectua ainsi à plusieurs niveaux : entre l'Etat et la Région, entre ceux-ci et les collectivités locales, entre celles-

ci, et au niveau local, entre acteurs universitaires et collectivités locales... En impliquant davantage le local et ses impératifs de développement et de gestion politique, le dispositif a favorisé souvent positivement l'émergence d'une solidarité communautaire et, en l'occurrence, d'un consensus local CUB-Ville-Université.

Ce consensus collectif local s'est toutefois aussi souvent heurté aux autres consensus collectifs locaux, comme ce fut le cas au moment de l'élaboration du Schéma des enseignements supérieurs de Bretagne. Chaque collectivité locale avait sa propre considération du territoire et plaidait sa cause particulière à l'échelon régional, mais aussi directement au niveau du Ministère, le cas échéant. La création *in extremis* d'une 4^e université en Bretagne Sud sur Lorient et Vannes, considérée par Brest et Rennes comme fragilisante, en est le fruit. Selon le rapporteur du Schéma régional universitaire, aujourd'hui président du CESR de Bretagne, Yves Morvan, cette expérience de la difficulté des instances régionales à gérer les conflits entre les villes et de la propension des acteurs locaux à "jouer en solo" pose la question de la nécessité d'un niveau d'arbitrage supérieur de la part de l'Etat entre l'intérêt collectif et l'intérêt général, en particulier sur des dossiers majeurs qui engagent fortement l'avenir d'un vaste territoire.

A Dunkerque aussi, les limites de l'intérêt collectif par rapport à la force de l'intérêt général sont patentes. La prise de conscience locale de refuser de devenir "une poubelle industrielle" et en conséquence de rejeter la demande d'installation de Du Pont de Nemours, a permis d'exprimer une volonté collective de rénover le tissu industriel dans un meilleur respect des populations et de l'environnement s'inscrit dans une solidarité communautaire. L'intérêt collectif a peut-être rencontré l'intérêt général, mais cela reste une hypothèse que n'a pas validé l'Etat. En effet, ni la DDE ni la DRIRE n'ont signé le Schéma d'environnement industriel. Cette abstention offre évidemment une certaine latitude : L'Etat soutient ainsi la mise en œuvre du SEI, notamment la DRIRE, via le SPPPI, mais ne se sent pas engagé, notamment lorsqu'il s'agit du domaine portuaire sur lequel c'est le préfet qui délivre les permis de construire. Il permet ainsi implicitement les entorses aux principes affirmés dans la Charte dans le cadre d'un urbanisme négocié, peu contraignant. Il est surtout un garde-fou local qui a modifié les comportements, mais pas vraiment les mentalités... et le paysage.

La question sous-jacente à l'urbanisme négocié est bien celle de la production de l'intérêt général. Elle nous paraît d'autant plus fondamentale qu'elle est relativement écartée des préoccupations sur le management territorial et l'évolution du rôle de l'Etat. Elle surgit plus aisément dans le cadre de l'évolution des services publics, sans qu'une réponse satisfaisante soit d'ailleurs apportée, au-delà des positions idéologiques.

Intérêts collectifs constituant l'intérêt général ou intérêt général supérieur encadrant les intérêts collectifs ? Ces deux points de vue sont au cœur de l'actualité sur la décentralisation.

Le premier point de vue fait valoir la primauté de la pertinence du projet au regard du contexte local. La forme donnée au processus de projet permet de servir de témoin, de producteur et de gardien de la philosophie de l'aménagement. Il s'opère grâce à la coproduction des espaces, par ce qui est appelé par certains chercheurs "*des collectifs d'énonciations*" ou "*des forums hybrides*" (10). La production du Schéma d'environnement industriel s'inscrit dans cette "*approche d'élaboration conjointe confrontée au site*" sous ses différents aspects, historique, social et même ethnologique "*au sens des mentalités collectives d'un lieu*" (11).

Le deuxième point de vue fait valoir à l'heure où les mérites de cette approche sont volontiers vantés, que "l'enfer est aussi pavé des meilleures intentions". La reconnaissance de la spécificité des territoires, l'attention portée à la réalité sociale sont les contre-pieds d'un urbanisme imposé pour faire le bonheur de l'homme malgré lui. Pour autant, l'urbanisme de négociation est-il forcément vertueux ? Jean Leca y répond par la négative dans son introduction à l'ouvrage "*Le gouvernement des villes*" (12) :

" Tout ce qui est négocié n'est pas pour autant, de plein droit, " meilleur " que ce qui est imposé. Que l'imposition ne soit désormais admise que si elle découle de la force des choses, du marché ou de mécanismes impersonnels, opaques à leurs acteurs,

(10) Olivier Ratouis, Marion Segaud ; "*Vers une maîtrise d'ouvrage territoriale ? Les projets urbains du littoral Nord-Pas-de-Calais entre aménagement et développement*" pour le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, PUCA, septembre 2000.

(11) Entretien avec Jean-Blaise Picheral, CUD (non inséré dans le deuxième rapport).

(12) Coordonné par Francis Godard, "*Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*", Descartes&Cie, 1997.

acteurs, même à ceux qui en profitent, et indolores à ceux qui en souffrent, et qu'elle soit sans arrêt soupçonnée dès qu'elle résulte d'une loi ou d'une règle imputable à une autorité, peut faire réfléchir sur une société condamnée à la tyrannie du fait et à la rébellion des identités, faute de l'existence de conventions suffisamment légitimes ”.

Le “ management ” public tend aujourd’hui à considérer l’Etat comme un partenaire au même titre que les autres, et à conférer un statut partenarial à tous les organismes qui relèvent de la proximité -associations, entreprises...-. Ce ne fut pas le cas lors de l’élaboration du Schéma d’aménagement et de développement universitaires pour lequel ne furent associées que les institutions directement concernées. Le Schéma d’environnement industriel associa le milieu économique via la CCI, Dunkerque-Promotion et les entreprises majeures, mais in fine assez peu le milieu associatif. C’était il y a 10 ans. Les nouvelles orientations du développement universitaire brestois et de la réactualisation du Schéma d’environnement industriel s’inscrivent dans la tendance à un partenariat élargi. La légitimité de la décision s’inscrirait dans la pertinence du partenariat local, avec ou d’ailleurs sans l’Etat. L’évolution du vocabulaire est ici aussi significative. L’ “ *intérêt général* ” cède de plus en plus fréquemment la place au “ *bien commun* ” ou à l’ “ *intérêt collectif* ”, termes d’ailleurs utilisés par l’Etat lui-même et ses représentants. L’examen des deux politiques publiques met bien en évidence l’avantage que constitue la liberté de négocier pour inscrire le projet dans une efficacité relative mais opératoire. Il montre aussi la fragilité dans la durée du contrat et de la difficulté de s’accorder sur un partage fiable des responsabilités.

Les fluctuations de l’intérêt général

Revenons sur les raisons qui ont pu susciter cette évolution conceptuelle de l’intérêt général. Il est généralement admis que l’intérêt général ne peut être la somme des intérêts particuliers. L’Etat avait-il et a-t-il la légitimité pour édicter l’intérêt général ? Oui, si l’on s’en tient à l’état régalien ; oui encore, si l’on reconnaît la légitimité démocratique au Gouvernement et aux deux Assemblées qui proposent, discutent, promulguent des lois que l’administration a devoir de mettre en application.

Oui, mais... Au nom de l’intérêt général, combien de déclarations et de décisions contradictoires, d’intentions restées lettres mortes, d’actions par à-coups et de revirements, de politiques publiques aux effets contestables !

Pour exemple, en 1975, Jérôme Monod, Délégué à l'Aménagement du territoire, saluait la réalisation de la zone industrialo-portuaire (ZIP) de Dunkerque, comme une magnifique réussite de la politique étatique d'aménagement du territoire d'après-guerre. Dans le même temps, il critiquait l'urbanisme de la ZUP, construite pour loger les ouvriers de la ZIP. Ces opérations, étroitement liées, avaient été de surcroît toutes deux initiées par le ministère de la Construction.

Dans les années 90, le Schéma d'environnement industriel apparaît comme une critique en règle des politiques publiques conduites au nom de l'intérêt général. Le gigantisme industriel ne s'est-il pas développé dans les années 60 sur des terrains déclarés d'utilité publique avant qu'ils ne soient rétrocedés à Usinor ? Usinor est aujourd'hui autant perçu comme un facteur important de développement que comme un pollueur. La notion d'intérêt général fluctue donc selon que Usinor est vanté comme une grande entreprise qui génère la moitié du trafic du port de Dunkerque, ou dénoncé comme le plus grand empoussiéreur européen.

Mais à quelle crédibilité peut prétendre l'Etat qui s'appuie sur les intérêts supérieurs de la nation et la continuité de l'action publique tout en manquant autant de mémoire et de cohérence ? Cette contradiction, qui a largement contribué à dévaloriser l'importance de l'intérêt général, peut-elle être résolue sans un basculement périlleux sur des intérêts collectifs qui risquent d'être aussi mouvants, et encore plus dominés par des intérêts privés ?

La notion de gouvernance a été importée du monde de l'entreprise et des institutions financières, à la fin des années 80. La "bonne gouvernance" des territoires est une réponse à la décomposition du modèle politique traditionnel qui confie aux seules autorités publiques la responsabilité de l'organisation et de la gestion des affaires publiques. Cette décomposition dépasse le type de régime politique ou d'organisation des pouvoirs. La légitimité longtemps acquise par le pouvoir majoritaire n'a pas été remplacée pour autant par une légitimité de consensus. *"Ce faisant, la gouvernance attire l'attention sur le déplacement des responsabilités qui s'opère entre l'Etat, la société civile et les forces du marché lorsque de nouveaux acteurs sont associés au processus de décision et sur le déplacement des frontières entre le secteur privé et le*

secteur public ” note Nathalie Holec dans un dossier documentaire réalisé sur le sujet (13). Elle implique désormais qu’une citoyenneté se mobilise à l’échelle de la ville ou de l’agglomération, à l’échelle à laquelle se pose tel ou tel problème d’aménagement. Pour résoudre le problème de la représentation que le milieu associatif ne peut prétendre résumer, de nouveaux lieux de débat public sont mis en place comme les conseils de développement instaurés par la loi “ Chevènement ” de 1999.

Mais la question de leur rôle dans la production de l’intérêt général n’est pas encore explicitement posée. Les conseils de développement des agglomérations, de même que les conseils économiques et sociaux préexistants à l’échelle régionale, ne visent dans leur constitution et leur fonctionnement qu’à rassembler et mobiliser les ressources de coopération permettant d’émettre des avis et donc de faciliter le processus de décision. Il n’est pas sensé à ce jour être le lieu de production de l’intérêt collectif, et *a fortiori* celui de l’intérêt général.

Le renouveau de la gouvernance substitue pourtant progressivement le gouvernement démocratique un processus plus ou moins pluraliste, d’ajustement mutuel entre plusieurs acteurs. Ce transfert de compétences ne s’opère pas sans contradictions et apparition de nouveaux problèmes. Contradictions, car les normes se multiplient, dans le cadre, en particulier, des instances communautaires européennes et internationales. Or, on a vu que les normes ne favorisent guère le changement et l’innovation. L’initiative peut certes s’exprimer au niveau local, mais dans la limite de ses capacités à se confronter à l’élargissement des marchés, de moins en moins régulés par l’Etat.

Il en résulte une certaine confusion des attentes à l’égard de l’action publique, et qui se traduit, notamment, par le sentiment que le local doit se porter, éventuellement seul, au-devant des évolutions du monde, comme l’illustre bien cet extrait d’un ouvrage récent sur Brest (14) :

“ Au seuil du XXIe, la volonté d’ouverture des Brestoïses est plus que jamais nécessaire. La réalisation du contrat de plan 2000-2006 (...) exige une ouverture sans cesse accrue. Ouverture sur ce pays de Brest qui vient de naître et qu’il faut maintenant

(13) *“Gouvernance”*, Dossier documentaire du Centre de documentation de l’urbanisme, Ministère de l’Équipement, des Transports et du Logement. Note de synthèse réalisée par Nathalie Holec, Association 4 D, octobre 1999.

(14) Sous la direction de Marie-Thérèse Cloître, *“Histoire de Brest”*, CRBC, Université de Bretagne occidentale, 2000.

construire. Ouverture sur le Finistère pour effacer les séquelles des stériles rivalités entre ville et campagne, entre nord et sud et amplifier la coopération avec Quimper. Ouverture sur la Bretagne où un équilibre avec Rennes doit impérativement être trouvé. Ouverture sur la France, et en premier lieu, sur les régions voisines du Grand Ouest. Ouverture sur l'Europe dont les fonds communautaires contribuent déjà puissamment à l'équipement économique de la ville et dont Brest anime la Conférence des villes portuaires périphériques. Ouverture sur le monde. ”.

La vulnérabilité des collectivités locales pour affronter cette internationalisation suscite un autre point de vue. Dans la crainte, en effet, que l'intérêt général et l'intérêt collectif s'abandonnent à la seule régulation marchande, que la démocratie décentralisée s'avère impuissante pour compenser un marché centralisé et globalisé, certains appellent à une refondation, à une redéfinition de valeurs de société, autour notamment de solidarités à réinventer.

2. LE CONTRAT ET LA RÈGLE

L'énonciation aujourd'hui plurielle de l'intérêt général interroge sur la validité de la charpente juridique hiérarchique encore en vigueur -la Constitution, les lois, les décrets et les règlements-, qui encadre le contrat.

La décentralisation a inversé le fondement même des bases de l'aménagement des territoires en privilégiant le contrat sur la règle. Depuis les années 80, les politiques publiques se sont multipliées, en s'appuyant de leur conception à leur mise en œuvre sur le principe de la contractualisation entre partenaires publics ou privés. La revue Etudes foncières dresse ainsi le constat que le contrat supplante à présent la règle :

“ Tout le droit de l'urbanisme s'est essentiellement fondé sur le droit public et le règlement. Or, l'évolution juridique actuelle, sans doute entraînée par la contagion des autres droits européens et l'emprise hégémonique du droit américain sur les institutions internationales, semble mettre inexorablement en avant le droit privé et le contrat, qui supplantent ainsi progressivement la norme réglementaire unilatérale. Le droit public lui-même se teinte alors d'approches contractuelles. La notion de

négociation du droit des sols qui faisait scandale, il y a seulement quelques années, a perdu la connotation sulfureuse qu'elle avait ”(15).

La contractualisation a été expérimentée d'abord par l'Etat, il y a une trentaine d'années avec les contrats de plan Etat-Région et les opérations de développement social urbain, par exemple. Le lancement des chartes de l'environnement et des chartes d'écologie urbaine, il y a 25 ans, s'est accompagné de la mise en place de conventions-cadres entre l'Etat et les collectivités locales, et de conventions particulières entre les multiples partenaires locaux, parmi lesquels des industriels. Surtout, la Politique de la ville et les contrats de ville illustrent de manière caricaturale la pléthore de partenaires contractuels associés à la mise en œuvre de dispositifs complexes, car instables, procéduriers et souvent d'exception, qui conduit à rendre très malaisée la lisibilité et le pilotage de ces démarches sectorielles.

“ Ainsi, dans l'évolution de l'action publique et de l'Etat, la contractualisation rejoint et amplifie un mouvement de relativisation du droit classique ou, comme l'analysent certains, d'invention par ajustements successifs ”(16).

Le revers de cette souplesse est que la sanction juridique des contrats reste incertaine, dans la mesure, en tout cas, où le système ne s'inscrit pas dans un principe clair de subsidiarité de l'Etat. L'ouvrage sur “ Le gouvernement des villes ” s'interroge ainsi sur la signification de cette évolution. *“ L'Etat de droit serait-il en jeu ou, tout du moins, l'universalité de droits qu'avait cherchée à mettre en place l'Etat-providence ? ”.* On voit bien que le contrat n'est pas une simple modalité de gestion, mais que son usage rend compte de l'émergence de nouvelles formes de cohésion politique, et *a contrario* de la rupture avec *“ le régime de croyance appuyé sur les conceptions corrélatives de l'intérêt général, qui fondait l'action administrative avant la décentralisation ”.*

Le contrat est probablement un *“ nouvel imaginaire démocratique ”.* On ne peut cependant nier l'intérêt de la contractualisation qui impulse une réelle dynamique de formes nouvelles de légitimation de l'action publique. Pour ce faire, elle s'appuie naturellement sur des acteurs motivés et capables d'opérer une montée en généralité

(15) *“ L'Etat de la question foncière ”*, in Revue Etudes foncières, n° 90, mars-avril 2001.

(16) Jean-Pierre Gaudin, *“ Gouverner par contrat ”*, Presses de Sciences Po, 1999; *“ Les nouvelles politiques urbaines ”*, Que sais-je ?, 1997.

en direction de l'opinion publique. Dans ce cadre, les règles juridiques et les principes de conformité se combinent avec des critères de conduite de projet.

Ce fonctionnement reste cependant aléatoire, parce qu'il dépend justement de la volonté, de l'énergie, et de la déontologie des acteurs. A cet égard, les deux projets brestois et dunkerquois témoignent bien de cette mutation en cours de l'action publique, encore balbutiante, mais encourageante.

Urbanisme imposé et urbanisme négocié ne sont pas nécessairement deux façons opposées de penser et faire la ville. Ville-Etat, Hambourg dispose du privilège de pouvoir définir directement les orientations et les instruments de son développement urbain. La politique urbaine s'appuie sur des plans-programmes qui constituent les fondements des opérations d'aménagement. Ces plans-programmes, opposables aux tiers, sont la traduction d'intentions générales qui constituent une ligne directrice avec des principes clairs déclinés en règles strictes. Cet urbanisme imposé peut ouvrir le jeu de la négociation, en particulier avec les investisseurs, nombreux il est vrai, qui ont ainsi le choix entre la négociation avec la Ville de Hambourg ou l'acceptation de règles très restrictives, ce qui prolonge le délai d'acceptation par la Ville du dossier (17).

A Montréal, le Plan d'urbanisme réglementaire, qui fixe dans certaines artères la nature des commerces et détermine les hauteurs des constructions, repose simultanément sur des dispositifs d'évaluation qualitative et de négociation des projets, permettant au cas pas cas de déroger à la règle et de rejeter le cas échéant un projet de mauvaise qualité architecturale qui aurait néanmoins respecté les règles (18).

L'urbanisme négocié ne peut pas s'opérer sans cadre de référence qui le transcende ; l'urbanisme imposé doit se décliner dans un cadre local. Le cadre d'objectif ne peut plus émaner seulement de la règle ; mais il ne suffit pas de coproduire et de négocier une opération, un programme un document d'urbanisme pour en assurer le respect et la durabilité. Une des conditions de la réussite des projets puise sans conteste dans la capacité des acteurs à exprimer en amont les finalités du projet en résonance avec les spécificités du territoire, et à acter cette vision tout au long du processus de projet jusque dans sa réalisation et son évaluation.

(17) *"Comprendre, penser, construire la ville"* , Actes du Colloque "Projet urbain. De l'intention à la réalisation", Contribution de F. Rouxel, F. Cuillier, C. Bachofen ; "Strasbourg-Hambourg : cohérence et temps", DAU, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, juillet 1993.

(18) *"Montréal-Strasbourg : invitation à la méthode"* , Dimension villes, Les dossiers de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise , à paraître.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Vision prospective, démarches de projet et planification territoriale

Dans les deux études de cas, un des éléments moteurs a été la dimension prospective du projet, au sens où il s'inscrit dans une réflexion sur le devenir de la ville, à la croisée de ce que l'on pense qu'elle est, de ce que l'on voudrait qu'elle fût, et de la capacité de la faire aller dans ce sens. Ces trois termes sont indissociables. Le maillon faible dans ces deux opérations du début des années 90 a été l'absence d'insertion dans une planification territoriale, qui, au demeurant, était inadaptée dans ses attendus et ses modalités. La conception renouvelée de la planification territoriale avec la loi SRU correspond davantage à l'esprit de ces démarches.

1. LES POINTS D'APPUI DE LA DÉMARCHE DE PROJET

Une vision prospective adossée aux spécificités de chaque territoire

Le Plan U 2000 aurait pu n'être qu'un programme national imposant aux collectivités locales de mettre en œuvre des orientations fixées par l'Etat pour accueillir le développement universitaire. Mais la combinaison de plusieurs facteurs a permis de susciter dans un certain nombre de villes une vraie dynamique d'aménagement du territoire et de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat a su énoncer l'intérêt général en l'inscrivant dans une vision prospective. Il a engagé le Plan U 2000 selon une approche transversale, y compris à son niveau dans ses relations interministérielles. Il a su aussi organiser la démarche tout en laissant l'initiative locale s'exprimer, du moins au niveau du degré d'ambition que chaque collectivité concernée pouvait assumer. Brest a saisi l'occasion de la décliner au niveau local, sous l'impulsion, notamment, de l'Agence d'urbanisme. Même si, avec le temps et la dictature du court terme, l'ambition stratégique s'est étiolée dans l'opérationnel.

Dans un cadre différent, l'initiative locale dunkerquoise a su exprimer, avec l'appui également de l'Agence d'urbanisme, un intérêt collectif, sur la base d'une vision stratégique. La mise en œuvre du projet a pâti, également, de la durée. Le déficit d'insertion des deux Schémas dans la planification territoriale stratégique est ressenti comme une cause de leur fragilité. Depuis, la loi SRU a cherché à remédier à cette défaillance des politiques publiques en confiant au SCOT la mission d'assurer leur cohérence. Actuellement, Dunkerque s'interroge sur la manière d'inscrire le Schéma d'environnement industriel remanié dans le SCOT en cours d'élaboration.

Cette vision prospective s'est nourrie d'un contexte particulièrement défavorable. Le déclin structurel des activités économiques et sociales qui avaient jusqu'alors dominé l'existence des deux villes portuaires (activités militaires et agroalimentaires pour Brest, activités industrielles lourdes pour Dunkerque) imposaient de trouver de nouveaux leviers de développement local susceptibles d'inverser durablement leur perte d'attractivité évidente.

La consolidation de l'enseignement supérieur à Brest et de la modernisation du port de Dunkerque dépassait donc des enjeux sectoriels. Elles concernaient l'ensemble de l'agglomération et son bassin de vie. Le concept d'ouverture de l'université sur la ville, celui d'environnement industriel élargissent a établi une passerelle entre démarche

sectorielle et démarche globale. Le souci de produire à partir d'une action un maximum d'effets en la situant de manière transversale reste encore aujourd'hui innovant, en dépit des nombreux affichages. Le processus d'élaboration des deux schémas s'est inscrit d'emblée dans une vision prospective en lien avec l'histoire de la ville ; il s'est placé à l'intersection des questions de développement économique et des problématiques urbaines. Il a mobilisé des acteurs qui ordinairement intervenaient dans un domaine spécialisé. Les deux démarches ont pris de ce fait une tournure très ambitieuse, en s'installant au départ à la croisée stratégique des temporalités, des compétences et des désirs. Ce qu'exprime avec une pointe d'allégorie Daniel Le Couédic, à propos de la nouvelle étape du développement universitaire brestois :

“ Un arrière-pays, un centre, une âme : l'enjeu est de taille. Peut-être l'attente est-elle excessive et rejoindra t-elle au registre des déconvenues, les espérances déçues qui, depuis le projet d'un terminal transatlantique jusqu'au rêve d'un Eden pétrolier, ont émaillé l'histoire de la ville avec l'étonnante conséquence de la contraindre constamment à se projeter en avant, à s'imaginer un destin. N'aurait-elle pour mission que d'entretenir cet acharnement à devenir, que l'université aurait bien mérité de Brest et de la Basse-Bretagne ”(19).

Dans le cadre des deux démarches -brestoise et dunkerquoise-, le rapprochement a été effectué entre les tendances structurelles lourdes qui dépassent le cadre local et la capacité de celui-ci à “ rebondir ” à partir de ses ressources propres. Il n'est pas si fréquent. La logique qui prévaut consiste plus souvent à éluder les difficultés ou à formuler des solutions “ prêtes à l'emploi ”. Ainsi, aujourd'hui, le vieillissement structurel de la population française suscite peu d'initiatives de la part des collectivités locales, sauf en milieu rural. Elles partagent en revanche le même intérêt systématique pour le développement du tourisme et des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) pour diversifier une activité économique présumée spécialisée.

Il est vrai que la prospective a subi à la fin des années de croissance un sérieux revers dont elle peine à se rétablir. Ayant soutenu la planification territoriale dans ces années

(19) Sous la direction de Daniel Le Couédic, *“ Brest alias Brest. Trois siècles d'urbanisme ”*, Ed. Mardaga, 1992.

d'euphorie où l'expansion économique se superposait à la modernité et au progrès de la société, la prospective s'inscrivait dans un avenir détaché du présent car comme l'expliquait Jean Labasse en 1969 *“ Il faut penser l'aménagement de l'espace non pas tant en fonction des problèmes présents que pour affronter l'avenir lointain ”* (20). Elle se nourrissait de surcroît de modèles irréels d'évolution, en particulier de scénarios dits *“ contrastés ”* comme *“ La France côtière ”*, *“ la France de cent millions d'habitants ”* aux côtés d'une évolution dite *“ probable ”* qui débouchait... sur un *“ scénario de l'inacceptable ”*... Cette forme de prospective illustre en fait, selon Jean-Pierre Gaudin, une situation de non-choix, qui permettait de *“ naturaliser ”* les transformations techniques et sociales, et de créer une rupture avec un imaginaire de prolongation des tendances, caractéristique de la planification de l'après-guerre.

La DATAR n'a d'ailleurs pas renoncé aux scénarios et à la modélisation du développement par système et sous-système. Et cette forme de prospective a surtout imprégné durablement la pensée et les pratiques de planification territoriale en dévalorisant l'importance du temps présent et de l'évaluation territoriale comme fondements du projet. Le diagnostic territorial est encore largement perçu comme un exercice imposé superfétatoire et, de ce fait, sans lien évident avec la définition des enjeux et des orientations du projet.

L'approche stratégique du diagnostic territorial

Pour élaborer le Schéma de développement et d'aménagement universitaires et le Schéma d'environnement industriel, le travail de diagnostic a été important. Il ne s'est focalisé ni sur un périmètre -universitaire ou portuaire-, ni sur des thématiques -l'enseignement supérieur ou l'industrie-. Le souci d'explorer les interactions du sujet dans son rapport à la ville et à la société locale a de fait impliqué une réflexion selon différentes échelles de territoire et domaines concernés.

En évitant de considérer le secteur de projet comme une *“ île ”* déconnectée de son environnement, en replaçant les populations directement concernées (étudiants et personnels universitaires, usagers et riverains du port...) dans l'ensemble de la société locale, les analyses de la situation préalable à la définition du projet ont permis de mieux poser les interactions entre *“ l'objet ”*, son contexte et ses influences. En observant ainsi, non seulement le fonctionnement du campus et de la communauté

universitaire, mais aussi leur contribution à l'évolution des déplacements de la population brestoise, de ses conditions d'habitat, de la vie culturelle... L'évaluation *ante* plus intégrée qu'à l'ordinaire a nourri une réflexion plus stratégique, permettant de rapprocher les conclusions de l'analyse du territoire et la définition des enjeux et des orientations, notamment de poser les termes du débat à la bonne échelle.

Ainsi, à Brest, dans un premier temps, le maire n'était pas convaincu de l'enjeu de la localisation des sites d'extension universitaire, et n'avait pas souhaité que fût étudié le site en centre-ville, qui lui paraissait plutôt voué à une opération immobilière fructueuse. Sa position a changé avec la révélation des multiples impacts -et donc leviers- que constituait le développement universitaire dans la ville. A Dunkerque, le schéma d'environnement industriel fut au départ classiquement dénommé schéma de développement industriel. Les conclusions de l'étude prospective de développement économique réalisée par le Cabinet Ten avaient conduit à la décision de lancer un tel schéma. Mais on peut raisonnablement supposer que le " coup de génie " de Michel Delebarre substituant au terme " développement industriel " celui d' "environnement industriel " fut inspiré par le diagnostic territorial global réalisé qui opérait le lien entre l'industrie et les différentes facettes de l'environnement (eau, santé publique, paysages...).

C'est bien là tout l'intérêt du rôle et du sens du diagnostic territorial, dont la conception stratégique permet d'éclairer le débat sur les enjeux et les orientations. Or, sauf exceptions notables, les diagnostics territoriaux se présentent comme la description d'une situation donnée, d'une apparente neutralité. Ils se structurent autour d'une grille d'analyse qui se décompose en thématiques -démographie, transports, habitat, environnement, développement économique, etc.- sur un territoire strictement limité à celui du projet. Ce faisant, ils ne délivrent aucun sens et sont souvent considérés d'ailleurs comme des exercices imposés peu aptes à nourrir le débat et surtout définir des actions, souvent déjà identifiées au préalable, d'ailleurs.

Les années récentes ont vu cependant les diagnostics territoriaux évoluer à la faveur, en particulier, de demandes de l'Etat de diagnostics plus stratégiques (comme pour les rapports de présentation des POS) dans les démarches de projet. Inspirés par la culture de négociation qui s'est installée, les diagnostics dits " partagés ", c'est-à-dire débattus et, *in fine*, négociés, se sont développés. Si pourtant, il est lucide de

s'interroger sur les fondements conceptuels du diagnostic territorial qui permettent d'évaluer une situation territoriale, ce qui n'est pas le cas de figure, il est plus douteux de procéder à une relecture du territoire au gré des acteurs. Cette évolution pose en tout cas la question de la qualification et de la reconnaissance des professionnels de l'urbanisme -indépendamment des qualités individuelles- qui se trouvent alors relégués dans des fonctions de relais d'information et d'animation de séances publiques.

En l'occurrence, dans le cadre du Schéma d'environnement industriel et du schéma de développement et d'aménagement universitaires, le débat s'est porté, sainement, non pas sur le diagnostic, mais bien sur les enjeux que le diagnostic aidait à révéler, et sur la capacité des acteurs à les satisfaire.

La cohérence et la continuité de l'action publique

La pensée selon laquelle la planification territoriale permet de maîtriser l'espace et le temps n'a pas résisté à l'épreuve des faits et des transformations rapides de notre société depuis un demi-siècle. Cette idéologie a cependant animé les planificateurs jusque dans les années 80. Le décalage alors constaté entre les orientations inscrites dans les premiers Schémas de développement, d'aménagement et d'urbanisme et l'évolution des territoires a suscité une réflexion engagée par le ministère de l'Équipement sur le nécessaire renouveau de la planification territoriale. Elle s'est traduite quinze ans après par la loi SRU qui cherche à privilégier la cohérence et l'évaluation régulière de l'action publique à des prévisions et des perspectives non vérifiées.

En particulier, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui remplacent les anciens schémas directeurs, continuent de fixer les orientations qui s'imposent à tous les documents d'urbanisme réglementaire "de niveau inférieur" : plan local d'urbanisme, programme local de l'habitat (PLH), plan de déplacements urbains (PDU). Mais la loi SRU leur confère un rôle inédit d'encadrement et d'harmonisation des politiques sectorielles. Les SCOT doivent faire l'objet d'une évaluation au bout de 10 ans, ce qui n'existait pas précédemment sauf à engager la révision du schéma directeur. Ces nouvelles dispositions devraient impliquer une meilleure transversalité en termes de contenu et d'organisation des politiques publiques.

Les deux Schémas de Brest et de Dunkerque n'ont pas été intégrés, localement, dans la planification générale. L'agglomération brestoise n'a d'ailleurs jamais disposé de

SDAU et de Schéma directeur. Le Schéma d'environnement industriel est mentionné dans le rapport de présentation des POS de certaines communes portuaires, et quelquefois en servitudes annexes.

En revanche, les deux Schémas se sont inscrits déjà dans une certaine transversalité de l'action publique, en se nourrissant d'autres politiques sectorielles existantes. Ils ont pu de ce fait inspirer des réflexions dans d'autres domaines de l'urbanisme et de l'aménagement. Ainsi, l'étude du projet de tramway à Brest, menée de prime abord en parallèle, a conforté l'idée d'axe universitaire, qui a lui-même insufflé une nouvelle ambition au projet urbain en réflexion sur le centre-ville. A Dunkerque, la Charte d'urbanisme commercial, le Schéma de transport des matières dangereuses et le Plan de protection de l'atmosphère sont venus compléter le Schéma d'environnement industriel. A présent, la perspective d'intégrer le Schéma d'environnement industriel dans le SCOT présenterait l'avantage, non seulement d'asseoir son autorité, mais encore, selon l'AGUR, de lui insuffler une dimension prospective qui fait défaut.

La transversalité d'une politique publique n'implique pas nécessairement la transversalité des politiques publiques, et le SCOT invite, pertinemment, à constituer ce lieu de cohérence. On peut regretter que la loi ne mentionne explicitement cette cohérence qu'à l'égard des documents d'urbanisme réglementaire (PLH, PDU...). De même, si la loi SRU introduit l'idée de planification évolutive par évaluation et réactualisation périodique, elle n'a pas jugé dans nécessaire dans les décrets d'applications et les circulaires ministérielles d'en donner quelques explications stratégiques et méthodologiques. L'évaluation, qui constitue une faiblesse avérée des politiques publiques en France, aurait pu à cette occasion être plus stratégiquement repositionnée au cœur des démarches de projet, au nom de la "*continuité de l'action publique*".

Depuis une quinzaine d'années, la connaissance des territoires s'est renforcée et affinée par la multiplication des bases de données -souvent statistiques pour faciliter les comparaisons- et des observatoires. Ils n'ont pas répondu à la nécessité de disposer d'indicateurs de finalité, et non de description, qui permettraient de savoir si l'on s'engage dans la bonne direction.

A cet égard, le Schéma d'aménagement et de développement universitaires brestois s'inscrit dans l'ordinaire des démarches de projet. Il n'a jamais fait l'objet d'une

évaluation localement, si ce n'est à travers l'exécution du Contrat de plan et de la mise en œuvre des Fonds européens, sous l'angle financier et non sur la pertinence des actions. Au niveau national, la DATAR a procédé à une évaluation d'U 2000, en partie restée confidentielle. Un Comité régional d'évaluation des politiques publiques, connecté au Commissariat régional, a été mis en place. Mais il n'existe aucun observatoire de l'enseignement supérieur au niveau régional ou national, si ce n'est un Observatoire de la vie étudiante qui s'adresse directement aux établissements pour recueillir l'information.

Pour le Schéma d'environnement industriel, il y a un bilan réalisé par l'AGUR en 2001, mais pas de véritable évaluation. Ce bilan a surtout pour objectif d'ouvrir le débat sur la portée à donner au Schéma dans le cadre des nouveaux instruments de planification.

Il est d'ailleurs difficile de mettre en place une évaluation rigoureuse en aval d'un projet qui ne dispose pas des mêmes critères en amont et en aval du projet. L'évaluation stratégique suppose qu'elle soit conçue dès la réalisation du diagnostic territorial.

2- DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le développement est le moteur -affiché ou en filigrane- de toutes les politiques publiques. Mais il s'agit presque toujours du développement économique, basé sur une logique de croissance, d'attractivité et de compétitivité.

Le paradigme de l'aménagement demeure largement celui qui prévalut durant la période de croissance. Le terme "métropolisation" a remplacé celui d'"expansion". Les démarches stratégiques de planification territoriale reprennent le discours économique qui porte uniquement sur la capacité réelle ou supposée des villes à produire de la valeur ajoutée et à affronter la concurrence internationale. Ce qui nous fait dire que *"tant que le type de développement économique tel qu'il se traduit dans l'urbanisme et l'aménagement local (technopoles, image d'excellence, grandes infrastructures...) ne souffrira d'aucune discussion quant à ses attendus et ses effets, au moins ses contradictions avec les autres piliers du développement, la qualité de l'environnement et la cohésion sociale ne seront que des vœux pieux"* (20).

(20) Françoise Rouxel, *"Prospective et développement durable"*, pour la Fédération nationale des Agences d'urbanisme, juillet 2002.

L'idéologie de la croissance, remise en cause à un niveau national et international, ne semble guère réinterrogée au niveau local. Légitimement soucieuses de leur développement économique, les collectivités locales se trouvent embarquées dans une logique d'attractivité et de compétitivité des territoires qui les dépassent.

Les deux Schémas analysés ici ont cependant tenté d'ouvrir une autre voie. Le premier en s'appuyant d'abord sur le développement local. La localisation de l'université en centre-ville était liée à la volonté d'en susciter un maximum d'impacts, et de combiner développement local (par notamment une consommation de base soutenue par le pouvoir d'achat des étudiants) et la cohésion sociale (par la rencontre collective des brestois dans un centre qui ne soit pas qu'une vitrine commerçante).

Le schéma d'environnement industriel s'attachait à rendre compatible un développement industriel et un environnement de qualité, en faisant valoir la singularité territoriale et le souci d'un développement local durable.

“ En matière d'aménagement du territoire, l'ancienne théorie de la "région-carrefour" a été démontée; le Nord-Pas-de-Calais prétend désormais exister par et pour lui-même ”, note Guy Hannebique, Directeur de cabinet à l'époque où Marie-Christine Blandin était Présidente du Conseil régional.

Il ne s'agit pas pour autant de céder à des réécritures historiques. Ces deux démarches de projet ne sont pas exemplaires d'une démarche globale de développement durable. Elles ne le prétendaient d'ailleurs pas. Et il ne s'agit pas ici de réduire le développement durable au développement local ou à l'environnement.

Le concept de développement durable croise en effet les dimensions du social, de l'économique et de l'environnement dans la perspective d'un autre développement que celui qui consiste à gaspiller les ressources, creuser les écarts sociaux, produire toujours plus et exacerber la compétition entre les territoires.

La cohésion sociale n'est pas la seule prise en charge des handicaps et des démunis (Politique de la ville, redistribution des richesses...) dont le nombre ne cesse de croître. Elle est la refondation du pacte urbain qui permet de vivre ensemble.

La qualité de l'environnement n'est pas la simple protection de quelques espaces naturels et la diminution des pollutions et des risques. Elle est la condition même de la survie de notre espèce.

Le développement économique n'est pas seulement le développement capitaliste. Il est la création de richesses au service du progrès de l'homme.

Le développement durable constitue de ce fait une éthique du futur. Il est aujourd'hui inscrit dans la loi pour inspirer la planification territoriale. Certains persistent cependant à n'y voir qu'une boîte à outils. La loi, il est vrai, n'a pas clairement dissipé le malentendu. Car elle est restée sur des principes généraux (solidarité, mixité, équilibre entre les territoires...). Elle a décliné des types d'intervention (densification, transports collectifs, renouvellement urbain...). Elle n'a pas opéré le passage entre des intentions stratégiques et des solutions d'intervention.

Elle n'a pas initié le nécessaire changement de référentiel d'objectifs politiques et techniques dont puisse se saisir l'action publique locale. Même en termes de modes de faire, au-delà de la volonté de privilégier des démarches de projet aux procédures, les décrets d'application et les circulaires n'ont pas su ou voulu énoncer de référentiel d'objectifs et moyens opératoires.

Cependant, ces deux opérations en prennent le chemin... D'un pas certes mal assuré. A Brest, une partie de l'université s'est retrouvée en périphérie, sur le technopôle, contrairement à l'intention initiale de son implantation au port en cours de reconversion urbaine. Le Schéma d'environnement industriel est en retrait dans le domaine social, quoique la santé publique soit à l'évidence concernée.

En dépit de leurs faiblesses, les deux projets ont néanmoins tenté d'inscrire un développement plus respectueux de la singularité des territoires et des populations sans pour autant adopter une position conservatrice.

A Dunkerque, le Schéma d'environnement industriel a suscité une évolution des préoccupations et des organisations vers le développement durable. Ainsi, à la Communauté urbaine de Dunkerque, la Mission " Environnement " est devenue, en 1999, une mission " Développement durable ", rattachée à la Direction de la Stratégie. Cette mutation concerne aussi le niveau régional qui a été pionnier en la matière. L'élection de l'écologiste Marie-Christine Blandin à la Présidence de la Région Nord-Pas-de-Calais en 1992 a donné lieu à un accord intitulé "*faire du Nord-Pas-de-Calais*

la première Région du développement durable ". Les raisons de ce succès politique ne sont pas étrangères au fait, que met en avant Bertrand Verfaillie dans *Urbanisme* (n°324, mai-juin 2002, p. 49), que " *le Nord-Pas-de-Calais, malade de deux siècles de développement non durable, devait changer de perspectives* ".

En mars 2002, la Région Nord-Pas-de-Calais a réorganisé ses Services et a créé une Direction générale regroupant la Direction de la prospective, du plan et de l'évaluation et la Direction des territoires afin de gérer de manière plus transversale les territoires. Un des quatre ateliers préalables aux Assises des libertés locales prévues dans le Nord-Pas-de-Calais en novembre 2002 devrait porter sur les relations entre " Infrastructures et développement durable ". Aujourd'hui, si les différents échelons territoriaux (Région, Communauté urbaine, ville, qu'il s'agisse d'ailleurs de Dunkerque ou de Lille) se sont résolument saisis du développement durable, il demeure que les démarches restent spécifiques aux organismes, et perdent de leur efficacité par l'absence de coordination.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

Le partenariat et les positionnements de l'Etat

Avec la décentralisation, avec la contractualisation, les partenariats se sont beaucoup développés, en particulier les partenariats public/privé. Le partenariat public-public demeure cependant essentiel et d'ailleurs d'actualité dans le cadre du débat relancé par le Gouvernement sur la décentralisation. Ce débat soulève les questions de la délégation de responsabilité, de la subsidiarité, de la cohérence et de la transversalité. Elles concernent à l'évidence le repositionnement de l'Etat et des Services déconcentrés dans ses missions et ses modes d'exercice.

Le nouveau type d'action publique qu'initient les deux démarches de projet analysées est d'une part, fondé sur une approche plus globale et moins sectorielle des politiques publiques ; d'autre part, sur une mobilisation partenariale reléguant l'Etat en tant que pouvoir centralisé imposant un modèle d'action publique. L'avènement annoncé par certains analystes d'une gouvernance plus animatrice faisant suite à un jacobinisme centralisateur apparaît cependant un schéma simplificateur, comme l'ont mis en évidence les travaux pionniers de Worms (21) et de Grémion (22).

I. DES RÉSEAUX D'ACTEURS

Autour d'un projet global, pris dans ses multiples dimensions et effets potentiels, le nombre de partenaires susceptibles d'être concernés et intéressés est logiquement plus important, d'autant plus s'il s'accompagne d'une vision stratégique explicite.

La politique plus que les procédures fait naître les réseaux d'acteurs ; mais les procédures concourent à l'intégration des réseaux, voire en accélèrent la constitution.

Dans le cadre du schéma universitaire brestois, c'est bien la procédure d'élaboration du Schéma régional universitaire, qui met en place des groupes de travail et associe largement les organismes locaux, qui donne une dimension politique importante au sujet. Dans un second temps, c'est bien le portage politique direct par le maire qui dicte le degré d'ambition du projet.

Dans le cadre du Schéma d'environnement industriel de Dunkerque, la figure du maire est, elle aussi, dominante. De surcroît ancien ministre, M. Delebarre -et aussi un nombre important de personnalités locales- peut et sait tirer parti de ses responsabilités alternatives ou conjuguées sur le plan local et national. Il existerait ainsi à Dunkerque un "système Delebarre" au sens où, comme tout politique accumulant les responsabilités, il maîtrise un système puissant de réseaux et a mis en place des équipes qui le secondent.

(21) J.- P Worms, *"Le préfet et ses notables"*, in Sociologie du travail 3, 1966.

(22) P. Grémion, *"Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français"*, Seuil, 1976.

De son côté, Pierre Maille, Maire de Brest, élèvera le projet universitaire au rang de premier dossier du mandat qui inaugurerà une série de grands chantiers (comme ceux du Président...). Pierre Maille a accédé quelques années après à la présidence du Conseil général du Finistère.

L'observation de certains parcours d'acteurs est particulièrement intéressante. On peut en effet parler d'une "*interconnaissance comme fondement du champ local du politique*" (23), c'est-à-dire la présence active d'un groupe local à partir duquel se comprend la production urbaine à Dunkerque est remarquable. Elle permet de souligner des phénomènes importants de génération, de milieux, d'accompagnement réciproques des projets qui, au moins, composent avec l'expression des conflits.

Au moment du lancement du Schéma d'environnement industriel, nombre d'acteurs du Dunkerquois sont sur la scène politique locale depuis une vingtaine d'années en ayant successivement intégré plusieurs collectivités locales et (ou) Services de l'Etat : Communauté urbaine de Dunkerque, villes de Dunkerque, de Grande-Synthe et de Coudekerque, Chambre de Commerce et d'Industrie, Université du Littoral, Agence d'urbanisme, Direction départementale de l'Équipement et Port Autonome de Dunkerque...

Cette multiplicité de parcours individuels d'un organisme témoigne de la mobilité et de l'adaptation des acteurs au sein des institutions publiques locales. Ils peuvent encore cumuler plusieurs fonctions au sein de différents organismes. Les élus communautaires sont d'abord élus municipaux. L'Agence d'urbanisme est créée par la CUD qui intervient sur l'ensemble du territoire communautaire, les communes ayant voté le transfert de compétences d'urbanisme et d'aménagement à la Communauté urbaine. Les principaux élus ayant en charge l'urbanisme sont membres du Conseil d'administration de l'AGUR, etc... De manière connexe, cet ancrage dans l'espace et dans le temps s'accompagne d'une connaissance mutuelle forte des acteurs. Ils s'apprécient, se confrontent, s'évaluent, se fréquentent. Ils œuvrent au sein d'institutions très rapprochées. Qu'ils aient ou non changé d'institutions, les acteurs se côtoient, "se pratiquent" quotidiennement depuis des années. L'échelle de l'agglomération (24) et l'équilibre des villes principales (25) renforcent ces relations.

(23) O. Ratouis, M. Segaud ; "*Dunkerque : un rapport exemplaire entre agglomération et Etat ?*", Institut des Mers du Nord, Université du Littoral, Plan urbain, avril 1996.

(24) 210 000 habitants.

(25) Une ville-centre de 75 000 habitants, trois communes autour de 25 000 habitants.

De ce fait, les lieux officiels de décision ont tendance à servir de chambres d'enregistrement. Non pas en raison de pratiques occultes ou dissimulées, mais du fait de la multiplication des lieux de discussion et de débat formels (comités de pilotage, de coordination, séances de CA, commissions, etc.) et informels (inaugurations, carnaval, TGV, etc.).

2. UNE CULTURE COMMUNE LOCALE

Cet "*entre-soi*" public des acteurs qui se prolonge parfois dans la sphère privée, Elle conditionne une "*culture commune*". Elle se nourrit d'aventures collectives comme le combat mené pour l'approbation du SDAU au début des années 1970 qui fait fondation. Au niveau de la politique urbaine, la valeur de l'héritage repose sur l'idée de l'intercommunalité comme "*plus-value démocratique*". L'intercommunalité signifie extérieurement la mise en cohérence des différentes politiques municipales et la création d'une force devenue significative par l'union. Les communes, Dunkerque compris, sont perçues comme des petites villes moyennes ; la CUD, elle "*commence à ressembler à quelque chose*".

Cette culture commune peut prendre d'autres voies. A Brest, les acteurs ne se connaissent pas vraiment. Depuis les années cinquante, le pouvoir municipal était détenu par la petite bourgeoisie locale autour de la forte personnalité de Georges Lombard (26) Le renouvellement des acteurs, entrepris au début des années quatre-vingt ne puise pas nécessairement dans le terreau local. En 1989, ni le président de l'université et son adjoint (PC), ni le maire et Président de la Communauté urbaine de Brest, ni le directeur de l'Agence d'urbanisme et une partie de son équipe ne sont d'origine brestoïse. L'agence d'urbanisme n'a jamais travaillé précédemment avec l'Université et les relations entre les collectivités locales et l'Université ne vont guère au-delà de l'octroi de subventions au cas par cas. L'Agence d'urbanisme jouera là pleinement son rôle d'interface, en répondant à l'appel de l'Université, en allant chercher discrètement l'Etat, au niveau central, en mobilisant les collectivités locales.

(26) Georges Lombard, avocat, fut maire de Brest de 1959 à 1973. Lui succéda Eugène Bérest, Agrégé de Lettres (UDF) de 1973 à 1977, puis Francis Le Blé, Chef de travaux à la Marine (PS) de 1977 à 1982.

Mais ces groupes d'acteurs, à Brest comme à Dunkerque, sont éclairés par un enjeu historique et idéologique fondamental, hérité de la période de la reconstruction et de la sidérurgie. Ils sont des terrains d'expérimentation. Cette qualification de site expérimental accuse implicitement un certain positionnement de l'Etat. L'Etat expérimentateur (27) ne renaît-il pas de ses cendres en créant des grands projets urbains, puis des zones franches, autant d'objets non clairement identifiés ? Les acteurs du Dunkerquois prennent conscience de l'ampleur des implications de la politique nationale d'aménagement du territoire, dix ans après que Castells et Godard aient étudié ces phénomènes. Ce troisième niveau est donc celui de ce que l'on pourrait nommer la crise du postulat industrialiste. "*La crise*", comme le disent l'ensemble des acteurs, "*a servi de révélateur et de moteur à ce nouveau projet de développement*". Peut-être que l'une des leçons tirées des années soixante-dix a été et de tirer parti du choc qu'a constitué l'irruption du "réel", c'est-à-dire de la crise, pour remettre en question le duo croissance/planification, le "*tout programmé*" qui exclut la possibilité de mettre en place une politique d' "*essai et erreur*".

Il y a la fabrication d'un référent commun. Faut-il pour autant parler de nouvelles élites politiques locales (28) ou bien de formes de coalitions autour de projets (29) ? Le référent commun, c'est la coopération à toutes les échelles sociales, politiques et territoriales d'acteurs et d'institutions qui sont par essence hétérogènes. Le développement local, c'est avant tout mobiliser, travailler ensemble, sinon construire des points de vue et un langage communs. La définition du projet n'est pas un postulat de départ ; elle résulte justement des multiples adaptations, mutations qui sont issues de la mobilisation et des négociations.

Pour le groupe local, il s'agit de travailler à ce que le territoire tout entier puisse créer de la valeur, à la fois en produisant de la richesse et en la redistribuant. La prise en charge du développement doit aboutir à un développement économique urbain (30) dans lequel l'aménagement urbain est fondamental.

(27) Michel Crozier, "*L'Etat expérimentateur*", PUF, 1993.

(28) A. Mabileau, "*Les nouvelles élites politiques locales*", in La ville, Courrier du CNRS, n° 81, 1995.

(29) A. Bourdin, "*La question locale*", PUF, 2000.

(30) M.-L. Beaufils, "*Le développement économique urbain : un processus de création de valeur*", in Aménager la ville demain : une action collective, L'Aube, 1999.

Cette conscience est relativement bien partagée dans les deux cas, forts notamment des conséquences que les plans d'aménagement et d'urbanisme de Brest et de Dunkerque ont induites.

Dans ce contexte de mobilisation locale élargie, les directions départementales de l'Équipement concernées se sont maintenues à l'écart du processus d'élaboration des projets, tandis que les acteurs impliqués les négligeaient au profit des échelons supérieurs de l'État (préfectures départementale et régionale, ministères). Cette situation vécue il y a plus de 10 ans préfigurait bien le malaise croissant qu'ont connus et connaissent les Services déconcentrés de l'État à l'égard de la décentralisation. Faute d'avoir été préparés à cette évolution par l'État et ne bénéficiant d'aucune bienveillance de la part des collectivités locales, ils oscillent au gré des dossiers entre différentes postures : délaissant toute initiative aux collectivités locales, ils se replient sur leur mission régaliennne et l'application et le contrôle des dispositifs en vigueur, tout en prétendant à la capacité d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Ils poursuivent dans certains domaines (routes et ouvrages d'art, génie civil...) des missions de maîtrise d'œuvre, d'expertise, de gestion de grands équipements parallèlement à leur rôle de régulation de l'action publique.... Leur perte de crédibilité et d'assurance s'accroît à chaque nouvelle circonstance pour laquelle ils changent de panoplie. N'osant plus s'appuyer sur l'intérêt supérieur de l'État et n'étant pas formés à argumenter un point de vue, nombre de Services déconcentrés de l'État dont l'action était traditionnellement territorialisée ont renoncé progressivement depuis les années quatre-vingt à s'impliquer dans les politiques locales et les singularités territoriales tout en déplorant que les acteurs locaux les considèrent comme des guichets financiers et des cautions à légalité.

3. DE LA " NEUTRALITÉ " DE L'ÉTAT À L'EXPRESSION DE VALEURS DE SOCIÉTÉ

Comment peut-on imaginer, après des siècles de pouvoir centralisé sous la bannière du jacobinisme, une relation positive, confiante et complémentaire, entre l'État et les autres acteurs de l'organisation et de la gestion des territoires ? Politologues et réformateurs ont longtemps pensé qu'il convenait pour ce faire de simplifier l'organisation du territoire national pour clarifier les relations entre l'État et les

collectivités territoriales. Les réflexions en cours initiées par le Gouvernement sur la poursuite de la décentralisation augurent d'une posture plus radicale. Le principe décidé du transfert de certains champs de compétences, de décision, de financements de l'Etat à différentes collectivités locales touche aux bases du système d'organisation des différents pouvoirs. Les textes qui seront prochainement soumis au vote des deux Assemblées -nationale et sénatoriale- pourraient d'ailleurs entraîner une modification de la Constitution. Ces réformes ne sont pas seulement structurelles et validées par des principes juridiques ; elles sont culturelles, car elles s'attachent à fonder un autre partage des responsabilités entre les instances en charge de la gestion des territoires.

Ce partage des responsabilités fait appel à la notion de délégation de pouvoirs de la part de l'Etat et de la mise en œuvre du principe de subsidiarité entre les institutions en charge à différentes échelles des territoires. Dans le champ restreint des opérations d'aménagement, quels en sont les tenants et les aboutissants ? La responsabilité de l'Etat est de faire valoir les objectifs fondamentaux pour le présent et pour l'avenir du pays. Contrairement à la posture " naturelle " des représentants de l'Etat de fonder leur action sur la neutralité comme garantie de l'intérêt générale, le passage à la décentralisation oblige ceux-ci à faire valoir un point de vue dans le partenariat local. Dans le cadre de la loi SRU, on parle du "*dire de l'Etat*" dans le cadre du porter à connaissance lors de l'élaboration des PLU. Et ce "*dire de l'Etat*" doit à l'évidence dépasser le simple rappel des lois et règlements, mais expliciter des volontés générales en les déclinant et les adaptant aux contextes locaux. Cette nouvelle étape à franchir laisse à nouveau désarmés les Services de l'Etat -en particulier les directions départementales de l'Equipement- qui ne disposent plus de la connaissance suffisante du territoire et surtout de référentiel stratégique de l'action publique pour faire valoir un point de vue de l'Etat.

Ce référentiel stratégique des choix de société énoncés par l'Etat et qui inspirent ou transpirent dans les lois doit être explicité pour permettre aux Services de l'Etat d'opérer la mutation irréversible dans de bonnes conditions. Certains en appellent au rappel des valeurs de la République, à l'enrichissement de la Constitution de nouveaux droits universels. D'autres courants -non contradictoires d'ailleurs- s'appuient sur les exigences du développement durable que la loi d'orientation et d'aménagement du territoire impose en référence au Sommet de Rio et à l'Agenda 21. De manière plus pragmatique, l'élaboration d'un projet de l'Etat sur un territoire peut être l'occasion

d'engager localement un processus d'adaptation des mentalités et des pratiques des services de l'Etat. Telle est la démarche engagée par le sous-préfet de Lorient avec l'ensemble des Services concernés par le Pays de Lorient (30 communes). L'ambition n'est pas seulement de faire valoir un point de vue cohérent de l'Etat sur la base d'un document d'orientations et d'actions qui risquerait d'être rapidement obsolète, mais d'amener chacun à penser et travailler de manière plus stratégique et plus transversale en construisant collectivement un référentiel d'objectifs de l'Etat, et ce dans la perspective de s'affirmer comme un partenaire responsable. Ces propositions, ces expériences, ambitieuses sans être spectaculaires, s'inscrivent dans un présent pionnier.

Brest. Le schéma d'aménagement et de développement universitaires

Dunkerque. Le schéma d'environnement industriel

De la décision au processus de décision

Dans le cadre du colloque annuel des agences d'urbanisme qui s'est tenu en 2000 sur les enjeux de la gouvernance (31), Pierre Calame considérait que *“notre défi consiste à produire par la gouvernance plus d'unité et plus de diversité... Pour cela, il faut revoir notre pensée sur ce que “décider” veut dire. Cela veut dire : essayons de passer de l'application de procédures à la mise en route d'un processus de décision partagée... Le terme de “partenariat” utilisé en toutes circonstances et parfois à tort, suppose d'accepter consciemment des règles du jeu communautaires. A mes yeux, la question aujourd'hui est celle du pouvoir : pas seulement son exercice, mais sa nature réelle... Il s'agit donc de regarder comment on va savoir, demain, exprimer cette évolution exigeante”*.

Cette étude de deux opérations d'urbanisme “découplées” par rapport à la production ordinaire de l'aménagement nous paraît susceptible d'alimenter une telle réflexion opérationnelle. Cette *“évolution exigeante”* du processus de décision repose certes sur de nouvelles relations partenariales dans le cadre d'un repositionnement de chacun des acteurs : collectivités locales, Etat, organismes para-publics, milieu associatif, groupes d'intérêts particuliers. Le partenariat ainsi élargi pose évidemment la question de la légitimité des points de vue exprimés, des modalités de mise en commun, de l'arbitrage. Il renvoie surtout au référentiel de valeurs politiques et culturelles qui anime les partenaires et l'action publique. Il est globalement le même dans toutes les sphères des pouvoirs et des pratiques de l'urbanisme et de l'aménagement des territoires, et cependant, il n'apparaît plus pertinent, puisqu'il se montre impuissant à faire face aux mutations structurelles, à comprendre les phénomènes, à être en phase avec les aspirations des populations. Les volontés de favoriser la transversalité, le partenariat, la cohérence de l'action publique ne parviennent pas à elles seules à induire le changement nécessaire pour améliorer son efficacité. Ces modalités doivent s'inscrire dans un changement de référentiel d'objectifs qui supposent de réexpliquer celui qui préside aujourd'hui à nos modes de pensée et de faire et d'exposer clairement celui qui pourrait s'y substituer. L'expression en amont des enjeux dépassant le seul cadre du projet de Schéma industriel de Dunkerque et du projet de Schéma universitaire, et les modalités de conduite de projet qui y ont été associées, ont été une clé essentielle de la réussite de ces opérations.

(31) 21^e rencontre nationale des agences d'urbanisme, *“Ere urbaine, aires urbaines. Les enjeux de la gouvernance”*, Strasbourg, 26-27-28 septembre 2000.

Leurs limites sont de n'avoir pas su et probablement pas pu tracter ou du moins infléchir plus largement les autres politiques publiques locales. En conséquence, elles ont été repositionnées comme des politiques sectorielles et n'ont guère résisté à l'épreuve de la durée.

1- UN RÉFÉRENTIEL EXPLICITE RENOUVELÉ D'OBJECTIFS ET DE MOYENS POUR L'ACTION PUBLIQUE

Le projet naît de l'échange des idées et de la confrontation d'intérêts différents des acteurs concernés dont la position, la personnalité, le pouvoir exerce une influence inégale dans le processus de décision. Pour autant, et au-delà de cette diversité d'intérêts et d'influences, l'énoncé du projet s'inscrit dans le même paradigme politique et culturel qui imprègne l'action publique depuis au moins cinquante ans. Celui-ci procède du couplage entre le fonctionnalisme et l'économie libérale qui devait "*mettre chaque activité ou chaque personne dans les meilleures conditions de rendement*" (32). Les ramifications de cette conception de la société dans l'aménagement et l'urbanisme sont multiples, et se sont particulièrement développées et enracinées dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement. Elles ont pris la forme du zonage et de la spécialisation du territoire. Elles ont découpé le monde en fonctions rationnelles (se loger, travailler, se déplacer, se divertir...). Elles ont réduit l'éventail des possibles à des thématiques cloisonnées que sont les transports, la démographie, l'habitat, le tourisme, etc. et qui définissent les missions des Services, les délégations d'élus, les intitulés de commissions et les groupes de travail... Elles structurent la plupart des démarches de projet, de l'élaboration du diagnostic préalable à l'évaluation... Ce cadre référentiel apparemment neutre irrigue enfin globalement toute la culture du "management" territorial qui détache soigneusement le contenu du contenant, pour ne se préoccuper que de l'organisation et des modalités de l'action.

Les démarches de projet sont de ce fait essentiellement inductives. Elles s'inscrivent dans le "faire" *a priori*, parfois sous la forme de scénarios, auquel le projet sert de

(32) Jean-Baptiste Mathon, Grand Prix de Rome, Architecte en chef de la reconstruction de Brest, "*Nos villes sinistrées, Brest*"; Conférence, in Françoise Rouxel, "*Des certitudes et de l'imprévisible en urbanisme. L'habitat provisoire à Brest 1945-1975*"; Doctorat d'urbanisme de Grenoble, 1993.

caution à une réflexion superficielle tournée vers la programmation et la réalisation visible de l'intervention publique. Dans cette logique, le diagnostic préalable n'a guère d'importance. Cette appréciation se vérifie très largement : lors de la conception d'un projet urbain dans lequel l'aménagement bâti et non bâti procède du dessin (et des valeurs foncières), le diagnostic est succinct, voire inexistant. Imposé dans les démarches de planification stratégique et réglementaire, le diagnostic reste descriptif dans une trame thématique peu suspecte de troubler un débat d'orientations déjà prédéterminé par les actions engagées ou en cours de négociation par ailleurs. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure la multiplication et la sophistication des instances et des moments de concertation entre les acteurs -qui relève du volet " animation " de la démarche de projet- ne masque pas la réalité d'un malaise profond lié à l'incompréhension du territoire et l'incertitude de concevoir un projet en résonance avec lui.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, les collectivités locales recourent de manière quasi-systématique au développement de l'activité touristique comme un pilier de leur projet de territoire. Appréhendé comme un levier économique assuré, il est susceptible de diversifier une économie locale qui serait par trop spécialisée. Or, la plupart du temps, elles n'ont qu'une connaissance très approximative -de l'ordre du ressenti- du poids et des effets du tourisme existant sur leur territoire. Encore plus surprenant, le discours sur la nécessité de diversifier l'économie n'est fondé, le plus souvent, que sur une vision extrêmement partielle de la situation économique locale, généralement du secteur productif industriel et encore, dans certains de ses aspects (pôles d'excellence, emplois et chômage, taxe professionnelle...). Dans bien des cas, une investigation par le biais des emplois publics et privés, de la production (y compris sous-traitance et artisanat) mais aussi des revenus, met en évidence une bien plus grande diversité du tissu économique. Pourquoi perpétuer cette méconnaissance alors que l'action ne suffit plus aujourd'hui à combler les électeurs, et à asseoir la légitimité de ceux qui en ont la responsabilité ? Une des explications nous paraît résider dans la force de ce paradigme qui sert de rempart aux positions tenues, et accroît d'autant la difficulté de renouveler profondément l'action publique.

Aussi, pour rechercher une meilleure efficacité de l'action publique, il ne s'agit pas seulement de s'attacher à concevoir un référentiel de moyens de l'action (articulation entre le court terme et le long terme, entre les échelles de territoire, transversalité des

politiques sectorielles, etc.), mais d'associer ces moyens à un référentiel de choix de société explicite à positionner en amont de l'action et qui constitue ainsi un premier niveau de projet. Le processus de projet dont les prémices sont souvent impalpables connaît cependant quelques phases importantes. L'élaboration du cahier des charges des études à engager, l'évaluation des projets et de leur réalisation sont des lieux et des moments où s'inscrivent et se rappellent les attendus fondamentaux de la démarche. L'Etat a un rôle déterminant pour définir -redéfinir- un référentiel d'objectifs à partir de l'évolution des textes législatifs qui transcende le local. A cet égard, l'exigence de développement durable, par exemple, inscrite dans plusieurs lois, ne fait pas l'objet d'explicitations suffisantes pour orienter la stratégie des politiques publiques. Entre l'intention générale volontariste et la liste d'actions égrenées et suggérées s'y rapportant (transports collectifs, réhabilitation du tissu ancien...), un chaînon conceptuel stratégique et opératoire fait cruellement défaut. Pour cette raison essentielle, le développement durable reste sans consistance, et se dilue dans les multiples interprétations et affichages.

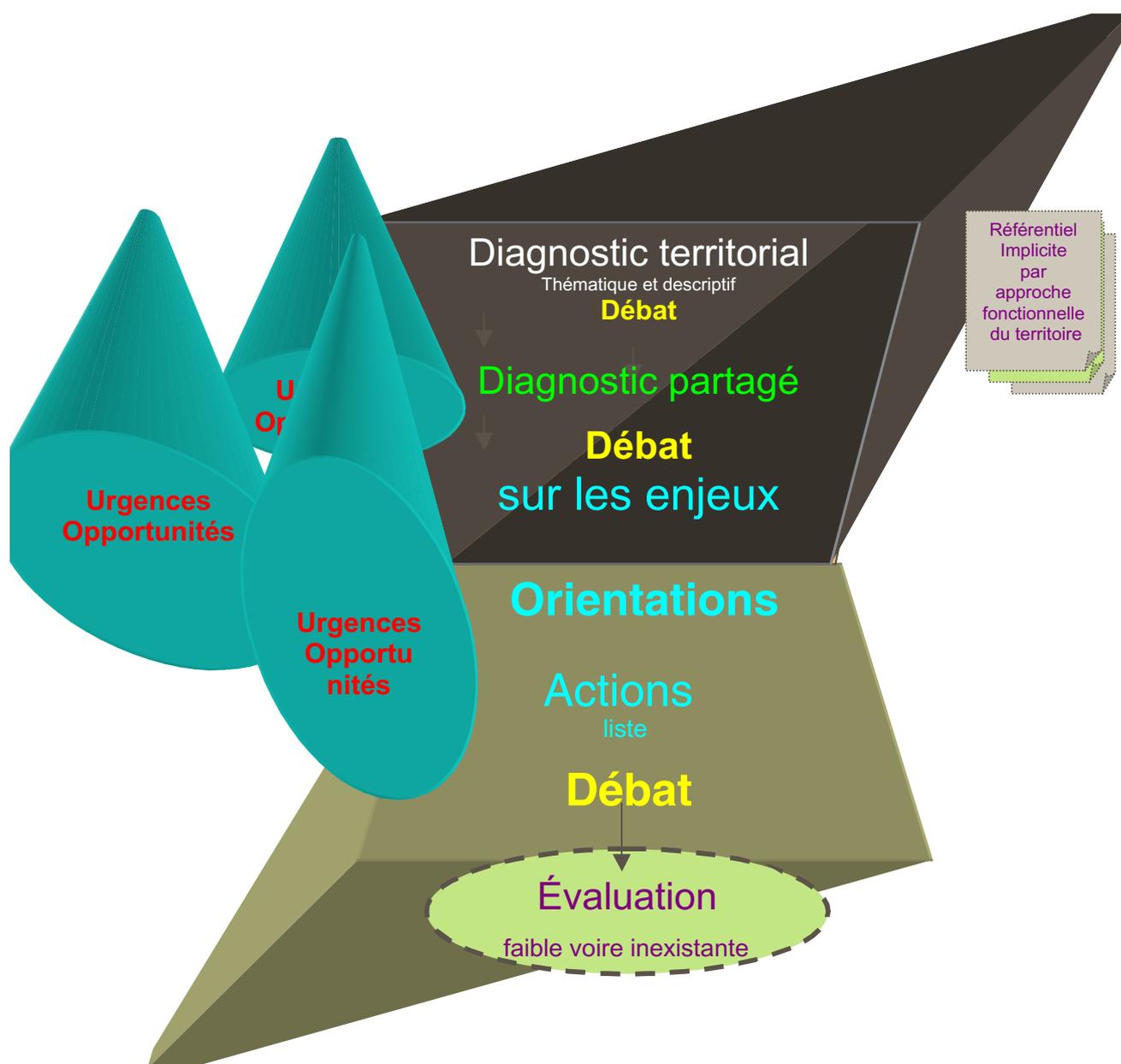
Ce nouveau référentiel de l'action publique ne semble pas pouvoir s'exprimer tant que ne sera pas réexplicité le paradigme dans lequel nous sommes à présent englués et qui est une clé d'explication des innombrables déficiences, paralysies, contradictions et inadéquations de l'action publique aujourd'hui au sein des collectivités locales et des Services de l'Etat à l'égard des changements structurels de notre société.

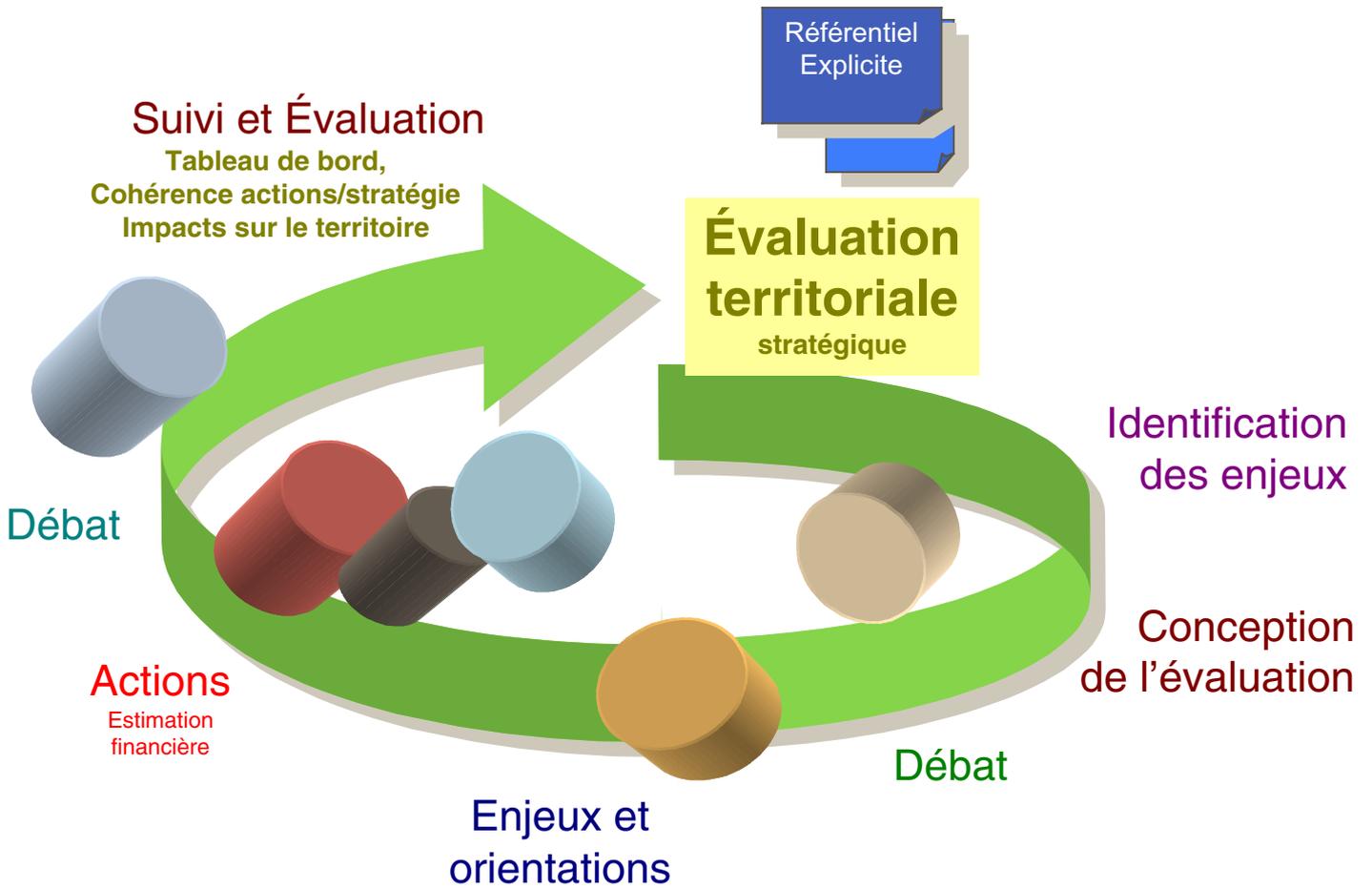
2- DES DÉMARCHES DE PROJET RENOUVELÉES

La pertinence du projet et de l'action publique n'a de réalité que par rapport aux attendus qui l'ont suscité et aux effets qu'il produit, ce qui suppose un lien continu entre diagnostic stratégique du territoire et évaluation de l'action publique.

Dès lors que le diagnostic territorial s'appuie sur une nouvelle " grille de lecture ", à partir d'un référentiel explicite d'objectifs, l'analyse fait nécessairement sens, en permettant de jauger l'état de la situation et la marge de progression. En conséquence, il révèle directement des axes de projet qui permettraient de se rapprocher des finalités recherchées. Le diagnostic territorial trouve alors naturellement un lien avec l'autre

Démarche de projet classique





Une démarche de projet renouvelée

extrémité de la démarche de projet qui est l'évaluation de l'action publique. En utilisant le même référentiel pour le diagnostic et pour l'évaluation, il permet de mesurer la pertinence de l'action.

A cet égard, trois niveaux d'évaluation sont nécessaires, et pourtant rarement mobilisés : le premier niveau concerne l'exécution des actions prévues (de type tableau de bord) ; le second niveau, plus analytique, consiste à vérifier l'adéquation entre les actions réalisées et les finalités poursuivies ; le troisième niveau, le plus exigeant, consiste à évaluer l'impact des actions réalisées sur les territoires concernés au regard des intentions initiales. Le premier niveau existe parfois, notamment en cas de contractualisation entre les collectivités locales et l'Etat ; les deux autres demeurent exceptionnels. Il y a là un véritable enjeu national d'efficacité des politiques publiques à lier le diagnostic préalable à l'évaluation postérieure à la réalisation. Ce raisonnement est sous-tendu par le postulat que, d'une part, le territoire est largement le fruit de politiques publiques, et que, d'autre part, le projet ne vaut que par les effets qu'il produit une fois réalisé.

Le rapprochement entre le diagnostic territorial et l'évaluation réintroduit la mémoire et la continuité de l'action publique. L'énoncé du projet sur la base d'un référentiel de valeurs de société affirme le caractère subjectif et politique du projet. Ces deux orientations vont à l'encontre des déviations observées cette dernière décennie autour de la notion de projet " partagé ", à partir d'un diagnostic lui-même " partagé ". Par défaut de référentiel explicite de l'action publique, l'analyse du territoire et ses conclusions font l'objet de débat, dans ce qui apparaît être une négociation quant à l'appréciation portée sur le territoire. Cette conception du processus de décision conduit fréquemment à négliger le débat portant sur la pertinence des actions elles-mêmes au regard des intentions du projet. Ce qui se traduit par un programme d'actions " à la Prévert " qui ne fait ni l'objet d'estimations de coûts et de délais ni de vérification quant à sa mise en œuvre. Si ce premier niveau de l'évaluation n'est pas même tenu, c'est que l'action publique, entend-t-on souvent argumenter, doit s'accommoder des multiples urgences et opportunités qui sont intrinsèques à l'opérationnel et la gestion quotidienne, en décalage avec les réflexions et la planification du moyen et du long terme (cf. schéma sur " la démarche de projet classique "). Il ne s'agit pas là de renier cette réalité de l'imprévisible et de la réactivité nécessaire pour y faire face ou s'en saisir, mais d'en trouver un meilleur usage que

celui de contrarier et peut-être d'annihiler le projet. Le référentiel d'objectifs stratégiques comme fil conducteur de l'action publique est susceptible de positionner " l'objet " circonstancié (un accident technologique, l'implantation d'une université, l'arrivée d'une grande entreprise et de centaines d'emplois...) au vu des avantages et des contradictions qu'il apporte au projet. A l'inverse, le défaut de référentiel ne donne pas grande chance à la cohérence de l'action publique et il ne suffit pas pour exister de se limiter à un seul projet. Ainsi, la définition du Plan vert de la Communauté de Strasbourg entre 1992 et 1995 s'était attachée à reposer sur des intentions claires de diversité des territoires, d'intégration des populations et de gestion économe des ressources pour énoncer un projet structuré autour d'une conception originale grands parcs naturels urbains s'étendant du centre à la périphérie strasbourgeoise le long des cours d'eau. Ce projet ambitieux pour l'ensemble de l'agglomération a cependant été battu en brèche par l'idée de célébrer l'anniversaire du rapprochement franco-allemand et de la construction européenne par la réalisation d'un parc de senteurs et d'odeurs de part et d'autre des rives du Rhin. Basée sur l'image et le symbolique plutôt que sur les usages et les pratiques, cette réalisation pouvait bien être en contradiction flagrante avec le diagnostic et les orientations du Plan vert. Les bases eurent beau être solides, elles n'étaient pas suffisamment ancrées dans une stratégie globale de l'ensemble de l'action publique pour peser sur cette décision d'opportunité. Cependant, même avec leurs limites, ces deux expériences, parce qu'elles ont existé, s'impriment dans les esprits et participent au changement. Comme des exemples.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Ouvrages et rapports généraux

Beaufils ML., “ Le développement économique urbain: un processus de création de valeur ”, in *Aménager la ville demain: une action collective*, L'Aube, 1999.

Beaujeu-Garnier Jacqueline et Chabot Georges, *Traité de géographie urbaine*, Armand Colin, 1969

Beaurain Christophe, “ Economie et développement durable dans la production territoriale. L'exemple de Dunkerque ”, in *L'atelier des territoires*, Ministère de la Recherche - IMN, mai 2002.

Beck Ulrich, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 2001 (parution originale 1986).

Beslay Christophe, Gaudibert Françoise, Golovtchenko Nicolas, Ringon Gérard ; *La maîtrise d'ouvrage publique dans les petites communes de Midi-Pyrénées. Systèmes d'action et figures partenariales de la maîtrise d'ouvrage communale*, CERTOP, Université de Toulouse-Le Mirail, GRSSA Ecole d'architecture de Toulouse, avril 2000.

Bourdin A., *La question locale*, PUF, 2000.

Castells M., Godard F., *Monopolville. L'entreprise, l'Etat, l'urbain*, EPHE Mouton, 1974.

Chadoin O., Godier J., Tapie G., *Du politique à l'oeuvre Bilbao, Bordeaux, Bercy, San Sébastien, systèmes et acteurs des grands projets architecturaux*, L'Aube 2000.

Crozier Michel, *L'Etat expérimentateur*, PUF, 1993

Dewevre-Fourcade Mireille, *Adaptation du domaine public aux activités économiques des ports autonomes français*, Rapports, études et recherche documentaire, AIVP, 1995 ;

Douglas Mary, *Risks and Blame: Essays in cultural Theory*, Routledge, 1992.

Dreyfus Jacques, *L'urbanisme comme idéologie de la rationalité. Le refus de l'ordre de la différence*, CREDOC, 1974.

Foucault Michel, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 1975.

Gaudin Jean-Pierre, *L'aménagement de la société. La production de l'espace aux XIX et XX ème siècles*, Anthropos, 1979.

Gaudin Jean-Pierre, *Gouverner par contrat*, Presses de Sciences Po, 1999.

Gaudin Jean-Pierre, *Les nouvelles politiques urbaines*, Que Sais-je ?, 1997.

Giddens Anthony, *Les conséquences de la modernité*, L'Harmattan, 1994.

Godard Francis (coordonné par), *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Descartes&Cie, 1997.

Grémion P., *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 1976.

L'actualité juridique-Droit administratif, *La loi Solidarité et renouvellement urbains* par Yves Jegouzo, 20 janvier 2001.

Lefèbre H., *La vie quotidienne dans le monde moderne*, Gallimard, 1968.

Le Moniteur, A. De Vogué, *Développement durable : un enjeu complexe pour les villes*, 27 décembre 1997.

Masboungi Ariella (ouvrage coordonné par), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes : les aménageurs proposent*, La Documentation française, avril 2001.

Padioleau Jean-Gustave, *Quand la France s'enferme. La politique sidérurgique de la France depuis 1945*, P.U.F, 1981.

Ratouis Olivier, Segaud Marion, *Dunkerque: un rapport exemplaire entre agglomération et Etat?* Institut des Mers du Nord, Université du Littoral, Plan Urbain, avril 1996.

Rouxel Françoise, *Des certitudes et de l'imprévisible en urbanisme. L'habitat provisoire à Brest 1945-1975*, Institut d'urbanisme de Grenoble, 1993.

Segaud Marion, Ratouis Olivier, "Dunkerque: d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique", in *Qui fait la ville aujourd'hui? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan Urbain, février 1997.

Actes, dossiers et articles

Comprendre, penser, construire la ville, Actes du colloque "Projet urbain 1992. De l'intention à la réalisation", DAU, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, juillet 1993.

Deuxième congrès International Villes et Ports Barcelone 1989. *Les enjeux internationaux d'un grand port urbain. 11 exemples européens*, AIVP, 1989

Demestee R., Padioleau J.G., *Les démarches stratégiques de planification des villes*, ARU, n° 51, juillet 1991

Economie et Humanisme, *Villes Industrielles et Développement Durable* n° 342, octobre 1997.

Ere urbaine, aires urbaines. Les enjeux de la gouvernance, 21^e rencontre nationale des agences d'urbanisme, Strasbourg, 26-27-28 septembre 2000.

Etudes Foncières, n° 90, mars-avril 2001.

Gouvernance, Dossier documentaire du Centre de documentation de l'urbanisme, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Note de synthèse réalisée par Nathalie Holec, 4D, 1999.

Istanbul-Habitat II Sommet des villes, *Une démarche intégrée de développement et d'environnement industriel*, 3-14 juin 1996.

Mabileau A. "Les nouvelles élites, politiques locales" in *La ville, Courrier du CNRS*, n° 81, 1995.

Massard-Guilbaud Geneviève, " La régulation des nuisances industrielles urbaines. 1800-1940 " in *XXème siècle* n° 64 oct/ déc 1999.

Montréal-Strasbourg. Invitation à la méthode, Dimension villes, Les dossiers de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, à paraître.

Rouxel Françoise, *L'héritage urbain et la ville de demain. Pour une démarche de développement durable*, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, juin 1999.

Rouxel Françoise, *Prospective et développement durable*, Fédération nationale des agences d'urbanisme, juillet 2002.

Worms J.P., "Le préfet et ses notables", in *Sociologie du travail* 3, 1966.