

Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Livre blanc

Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT)

Livre Blanc

Mai 2005

Auteurs :

E. Dubos-Paillard, P. Frankhauser, A. Moine, S. Ormaux, P. Signoret, C. Tannier

Avec la participation de :

R. Chapuis, A. Coig, D. Mathieu

UMR 6049 ThéMA CNRS

Université de Franche-Comté - 32 rue Mégevand - 25030 Besançon Cedex

Directeur : Serge Ormaux

Tél. : 03 81 66 54 87 - Courriel : serge.ormaux@univ-fcomte.fr

<http://thema.univ-fcomte.fr>



Sommaire

1. LE CONTEXTE DE LA DEMANDE : LES CONSEQUENCES DE LA LOI SRU ...	7
2. LE LIVRE BLANC DU SCOT : LOGIQUE, ATTENDUS ET ELEMENTS DE METHODOLOGIE	12
2.1. Une méthodologie pour rendre compte de l'articulation des documents d'appui du SCOT	12
2.2. Comprendre l'élaboration des documents et en analyser leur portée	14
3. ETUDE DES LIENS ENTRE LES DOCUMENTS A DIFFERENTS NIVEAUX D'ECHELLE	18
3.1. Relation entre SRADT, documents CAGB et Ville de Besançon	18
3.2. Transports : relations entre SRT, documents CAGB et Ville de Besançon	19
3.3. Relation entre les documents traitant de l'habitat et du logement, aux échelles régionale (Contrat de Plan Etat-Régions), départementale (PDALPD), de l'agglomération et de la Ville de Besançon	21
3.4. Relation entre le Schéma Départemental de Développement Touristique du Doubs et la démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon	23
4. ANALYSE DES DIFFERENTS DOCUMENTS ET ARTICULATIONS	26
4.1. PDU Ville de Besançon, PDU Grand Besançon et Schéma de développement stratégique secteur Nord	26
4.2. Le Schéma Directeur de l'agglomération bisontine	30
4.3. Diagnostic d'agglomération, Projet d'agglomération et Contrat d'agglomération	33
4.3.1. Le diagnostic d'agglomération	33
4.3.2. Le Projet d'Agglomération	34
4.3.3. Le Contrat d'Agglomération	35
4.4. Programme local de l'habitat, Contrat de Ville, PDALPD	36
4.4.1. Le Programme local de l'habitat	37
4.4.2. Le Contrat de Ville 2000-2006	42
4.4.3. Le PDALPD 2002-2006 : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Doubs	44
4.5. Le Schéma d'Organisation du Commerce et de l'Artisanat	45
5. LES PROJETS DES COMMUNAUTES DE COMMUNES ET LEUR RELATION AU SCOT : SYNERGIE, BLOCAGE OU ECLATEMENT ?	46

5.1.	Les spécificités des communautés de communes	46
5.2.	Un jeu d'acteurs à inventer dans des territoires à recomposer	47
5.3.	La capacité à élaborer et mettre en œuvre les projets	48
5.4.	Les relations avec le reste du territoire du SCOT	49
6.	LES DIX QUESTIONS CLES POUR LE FUTUR SCOT	51
6.1.	Le TGV, une problématique à approfondir	53
6.2.	La cohérence du système de transports en commun, la question des parkings relais et du stationnement	55
6.3.	Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération	58
6.3.1.	Les diagnostics considérant les pratiques spatiales des individus manquent de données quantitatives	58
6.3.2.	La diversité et la complexité des déplacements ne sont pas prises en compte dans les réflexions	59
6.3.3.	La relation entre pratiques spatiales et organisation de l'espace est rarement prise en compte	59
6.3.4.	Le fonctionnement spatial et temporel du territoire est peu présent dans les réflexions	60
6.4.	L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants.	62
6.5.	Le développement économique : de nouvelles ambitions à afficher	69
6.5.1.	Une ambition partagée : promouvoir le secteur des microtechniques	69
6.5.2.	Un choix qui ne doit pas se faire aux dépens de l'offre d'accueil des entreprises d'autres secteurs	70
6.5.3.	Un manque d'ambition en matière d'accueil des entreprises de services employant une main d'œuvre qualifiée	72
6.5.4.	Commerce : entre une volonté politique de développement harmonieux et la loi du marché	74
6.6.	Le tourisme en attente de synergies	77
6.7.	L'agriculture en milieu urbain ou périurbain, une utopie ?	80
6.8.	Les paysages reflètent finalement les partis-pris d'aménagement	82
6.9.	Gouvernance, entre planification et participation, quel équilibre ?	84
6.9.1.	La gouvernance territoriale	84
6.9.2.	Favoriser la démocratie locale ; information, consultation ou participation ?	86
6.9.3.	L'organisation de la planification	89
6.10.	L'observation et la prise en compte de l'organisation complexe des dispositifs de planification	94
7.	CONCLUSION	99
8.	GLOSSAIRE	102
9.	RESSOURCE DOCUMENTAIRE ANALYSEE	103

La loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT ou Loi Voynet) et la loi de simplification et de modernisation administrative du territoire français du 13 juillet 1999 (dite loi Chevènement) proposent l'articulation de plusieurs territoires autour d'un nouveau découpage en fournissant un cadre institutionnel et financier nouveau et cohérent. L'un des objectifs est de réunir, au sein d'une Communauté d'Agglomération, les communes formant un ensemble de plus de 50000 habitants autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 10000 habitants. Il s'agit bien entendu de dépasser les échelles communales et leurs inévitables clivages, pour se placer à une échelle qui permette de lier les différents acteurs autour d'une politique plus globale.

Les pouvoirs et responsabilités des territoires sont élargis grâce à la Loi Solidarité et Renouveau Urbain (Loi SRU du 14 décembre 2000) et portent largement sur l'aménagement de l'espace communautaire (Schémas de Cohérence Territoriale, ZAC, transports urbains) et l'habitat (Plan Local de l'Habitat, développement de politiques d'habitat spécifiques). La mise en place des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) repose sur trois constats :

- Il faut revenir à une vision plus globale des politiques en aménagement du territoire, quelle que soit l'échelle, la globalité signifiant la prise en compte simultanée et l'articulation de nombreux documents autour d'un regain de cohérence ;
- Il est nécessaire que les besoins locaux soient pris en compte par les acteurs locaux, dans un cadre spatial cohérent qui essaie de gommer les oppositions politiques ;
- L'intercommunalité est incontournable, son développement appelle le recours à des outils destinés à maîtriser le développement de territoires communautaires jointifs.

Il résulte de l'élaboration des SCOT, une meilleure mise en relations des différents documents d'orientation, prescriptifs ou de contractualisation, puisque notamment, les Plan Locaux d'Urbanisme doivent être compatibles avec le SCOT, l'inverse étant également vrai. La loi SRU écarte donc la notion de « prise en considération » au profit de celle de

compatibilité, plus contraignante, mais qui prend en compte des relations qu'entretiennent inévitablement certaines problématiques au sein d'un territoire. Celles-ci sont clairement matérialisées par les documents produits par les gestionnaires du territoire qui conditionnent son utilisation et son aménagement, tout en contraignant ou favorisant le jeu des différents acteurs.

En effet, la mise en place de ces documents, les informations sur lesquelles ils s'appuient (diagnostics multiples) et leur contenu en termes d'orientation politique, reposent sur des successions de validations qui en font de véritables témoins des équilibres entre les acteurs des territoires concernés.

Le mandat qui a été confié au Laboratoire ThéMA, par le Syndicat Mixte du SCOT, s'inscrit dans une logique d'analyse préalable, indispensable aux réflexions qui permettront la mise en place du SCOT. Le Livre Blanc que nous proposons, s'articule autour de six parties :

- Une présentation du contexte dans lequel s'inscrit la demande du syndicat Mixte (partie 1) ;
- Une proposition méthodologique afin d'aborder l'articulation des différents documents (partie 2) ;
- Les résultats l'analyse poussée des différents documents à différentes échelles (parties 3 et 4) ;
- Les résultats des entretiens auprès des différentes Communautés de Communes hors CAGB, mais concernées par le SCOT ;
- Une série de questions clés qui constituent à nos yeux le socle des réflexions du futur SCOT.

Nous rappelons que nous avons tendu vers l'explicitation du fonctionnement global d'un territoire communautaire, loin de l'idée d'un diagnostic ; celui-ci aura été réalisé parallèlement par l'AUDAB. La portée de ces travaux ne vise donc pas à présenter des faits ou des réalisations de manière exhaustive, mais à rechercher les problèmes structurels, souvent récurrents, qui produisent en général toujours les mêmes effets.

1. Le contexte de la demande : les conséquences de la Loi SRU

Au cours des dernières décennies, de nombreux niveaux d'intervention et de planification ont vu le jour. Avec la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU)¹, une nouvelle étape a été franchie. Trois documents d'urbanisme font leur apparition :

- Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) remplace le Plan d'Occupation des Sols (POS) et exprime la politique d'aménagement de la commune ;
- Les Modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU) des petites communes deviennent de véritables documents d'urbanisme sous la nouvelle appellation Carte communale².
- Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisation (SDAU) laisse place au Schéma de Cohérence territoriale (SCOT).

Désormais, les élus d'une agglomération se doivent de définir ensemble l'évolution de l'agglomération et les priorités en matière d'habitat, de commerce, de zones d'activité, de transports. L'ensemble de ces orientations est repris dans le SCOT.

La loi SRU précise que « Les schémas de cohérence territoriale prennent en compte les programmes d'équipement de l'Etat³, des collectivités locales et des établissements et services publics. Ils doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux. [...], les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les plans locaux d'urbanisme, les plans de sauvegarde et de mise en valeur, les cartes communales, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat qui doivent être compatibles avec les schémas de cohérence territoriale et les schémas de secteur. Il en

¹ Particulièrement son titre I « Renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales » Section 1 « Les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement » ; les titres II et III traitent respectivement de la politique de la ville et de l'habitat.

² La Carte Communale est souvent présentée comme la remplaçante des anciens MARNU alors que les MARNU n'ont jamais eu le statut de document d'urbanisme.

³ Que l'on retrouve pour la plupart dans le Contrat de Plan Etat Région.

est de même pour les autorisations prévues par les articles 29⁴ et 36-1⁵ de la loi no 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat ».

La loi nous dit également que le Président du Conseil Régional, le Président du Conseil Général, les présidents des établissements publics intéressés, d'une part, et, d'autre part, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers, les chambres d'agriculture, ou leurs représentants, sont consultés par l'établissement public, à leur demande, au cours de l'élaboration du schéma. La consultation n'a d'intérêt - cela ne peut échapper aux responsables des organisations concernées - que si elle permet de prendre en compte les projets et les programmes élaborés à des échelles d'intervention différentes. De fait, nombre de documents de planification et de contractualisation doivent entrer en ligne de compte dans le système de compatibilité.

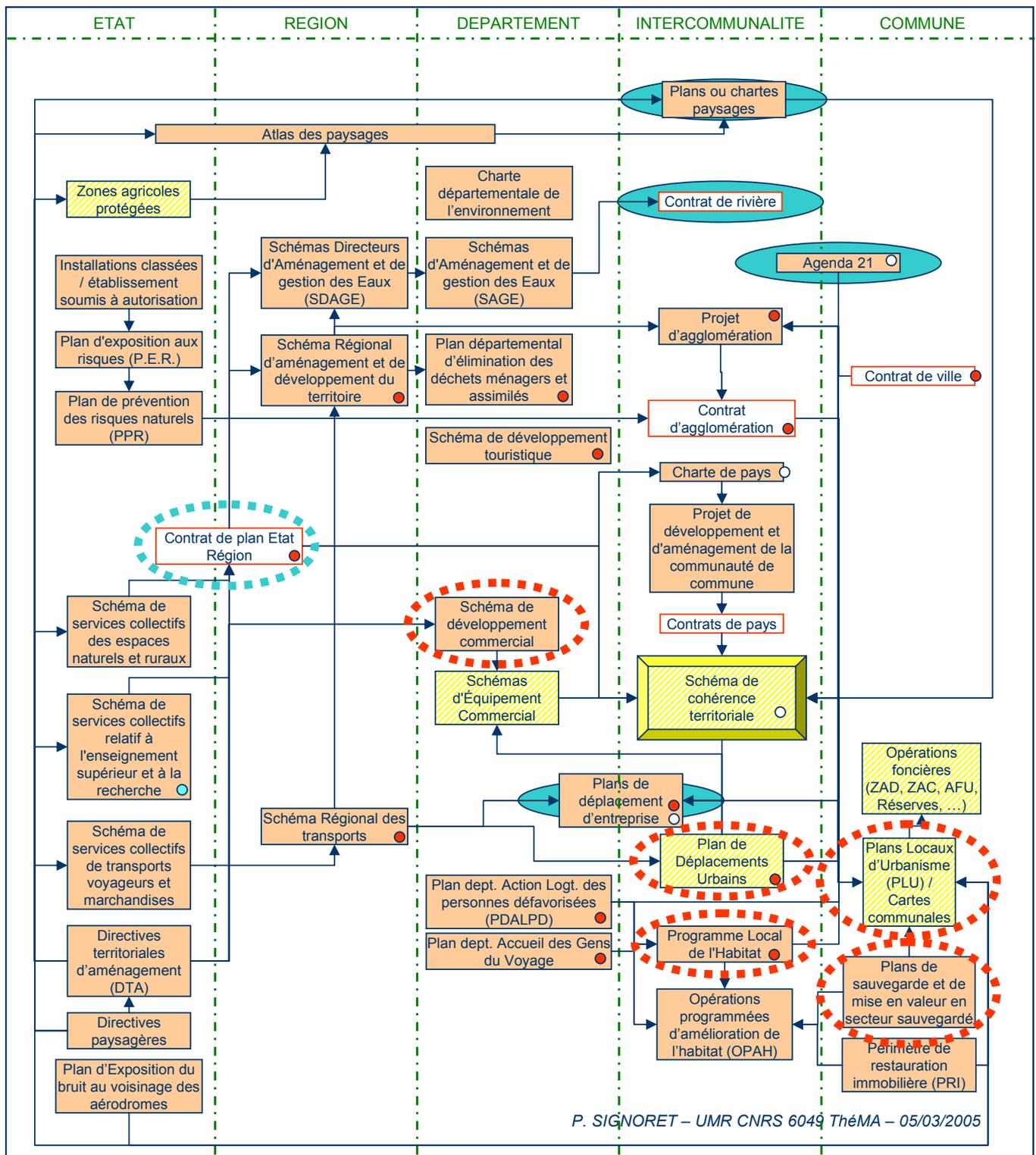
Les principes même du développement durable et la nécessité de concilier le social, l'économique et l'environnement sont de nouvelles invitations à élargir le cercle de compatibilité des documents pour traiter de la qualité de vie, de la cohésion sociale, de l'emploi, de la production et de la consommation, des ressources naturelles et des écosystèmes.

Le diagnostic territorial, le projet d'aménagement et de développement durable, de même que le respect des équilibres entre les espaces - prévus par la loi SRU dans l'élaboration du SCOT - mais aussi les projets d'équipement, d'urbanisation de transport, etc., ne peuvent faire l'impasse sur l'intervention des acteurs du développement économique, de l'aménagement de l'espace, de l'environnement, du social et des transports.

⁴ Construction, extension ou changement de destination de locaux pour un usage commercial

⁵ Création ou extension de salles de spectacle ou cinématographique

L'articulation des niveaux de planification et de programmation



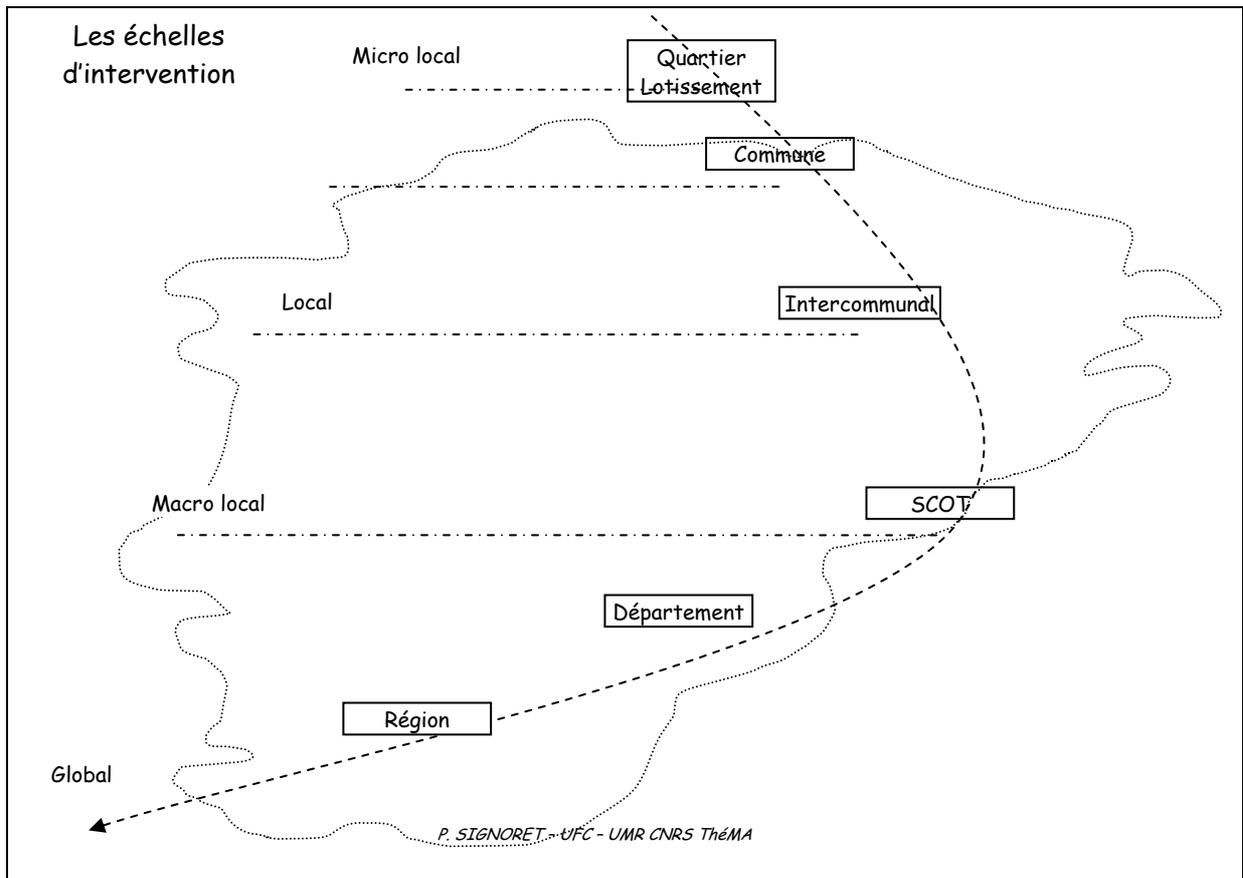
P. SIGNORET – UMR CNRS 6049 ThéMA – 05/03/2005

	Document de contractualisation		
	Document prescriptif		Compatibilité demandée par la loi SRU
	Document d'orientation		Prise en compte demandée par la loi SRU
	Projet d'acteurs		Document recueilli
			Doc. Existant non recueilli
			Doc. Inexistant ou en cours d'élaboration
	Sens de la compatibilité ex. : le PLU, le PDU, etc., doivent être compatibles avec le SCOT, ...		

Le fonctionnement du territoire fait apparaître un système de niveaux de planification et de programmation qui révèle, si ce n'est une hiérarchisation entre documents, au moins une certaine articulation de projets imbriqués au sein de territoires. On peut distinguer les différents documents par :

- leur portée : contractualisation, prescription, orientation ou accord cadre entre acteurs ;
- leur échelle : au niveau micro local, il s'agit le plus souvent d'opérations foncières (ZAC, ZAD, ...) mais aussi de documents d'orientation qui s'apprécient pour les uns ou se déclinent pour les autres le plus souvent au niveau du quartier ou de l'îlot (ex. Contrat de Ville). Le local est une échelle d'intervention qui serait plus de l'ordre de la commune (ex. : les PLU, les cartes communales) et de l'intercommunalité (ex. : collecte et traitement des déchets, PDU). Le Macro local est à la charnière entre le global et le local et c'est à cette échelle que se dessinent le Schéma régional des transports, le projet et le contrat d'agglomération, le schéma directeur, le SRADT, les Schémas départementaux et désormais le SCOT. Les directives d'aménagement élaborées par l'Etat et les grandes orientations fixées à l'échelle européenne constituent le niveau global (Directives territoriales, Pacte de cohésion sociale).
- l'autorité organisatrice : Etat, région, département, intercommunalité, commune, voire chambre consulaire ou association ;
- leur objet : thématique (ex. PDALPD, SOCA) ou transversal (ex. SDAU, Projet d'agglomération).

On constate donc globalement une stratification des niveaux d'intervention qui peut ne pas toujours servir les enjeux du territoire.



2. Le Livre Blanc du SCOT : logique, attendus et éléments de méthodologie

Il résulte de la mise en place des SCOT, une meilleure mise en relation des différents documents d'orientation, prescriptifs ou de contractualisation, puisque notamment, les Plan Locaux d'Urbanisme doivent être compatibles avec le SCOT, l'inverse étant également vrai⁶. La Loi SRU écarte donc la notion de « prise en considération » au profit de celle de compatibilité, plus contraignante, mais considère les relations qu'entretiennent inévitablement certaines problématiques au sein d'un territoire vu comme un système. Il s'agit par conséquent, conformément aux propositions méthodologiques développées plus loin, de positionner notre démarche à l'interface du sous-système des acteurs et de celui de l'espace géographique.

Il convient donc, dans le cadre d'une approche globale, de comprendre comment les différents documents s'articulent, mais également comment les processus intériorisés, les habitudes de fonctionnement et les représentations ancrées limitent l'émergence et les mises en place de certains projets ou en favorisent d'autres.

En effet, en explorant systématiquement les mêmes pistes thématiques, en liant toujours de la même manière l'approche conjointe de certains phénomènes, on oriente les documents en délaissant des questions qui demeurent cruciales dans un contexte global. C'est pourquoi, en observant à la fois l'organisation spatiale commune aux différents échelons concernés par le SCOT, et les relations entre les différents acteurs qui ont pesé sur les décisions qui ressortent des différents documents, on définit un « territoire en tension ».

2.1. Une méthodologie pour rendre compte de l'articulation des documents d'appui du SCOT

Comme nous venons de le préciser, l'objectif du SCOT est d'organiser un développement de l'agglomération bisontine qui soit cohérent. En parallèle au diagnostic réalisé par l'Agence

⁶ L'ancêtre du SCOT, le Schéma Directeur, devait être compatible avec le POS (ancêtre du PLU) sans réciprocité.

d'Urbanisme et de Développement de l'Agglomération Bisontine, les élus ont souhaité, avant de lancer les réflexions relatives à la mise en place du SCOT, revenir sur l'ensemble des documents établis durant les dernières années et qui devront dorénavant être articulés avec le nouvel outil de planification urbaine. Il s'agit d'effectuer un travail d'analyse, de hiérarchisation et de confrontation des dispositions présentes dans plusieurs documents existants (Projet et contrat d'agglomération, PDU, PLH, chartes des communautés de communes concernées par le périmètre du SCOT, Schéma directeur, SRADT, etc.), afin d'en faire ressortir les principales dispositions qui font débat, les éventuelles contradictions, les zones d'ombre, etc. En s'appuyant sur la notion de gouvernance d'un territoire (ensemble d'acteurs réunis autour d'une décision partagée) qui exprime à différents niveaux d'échelle géographique et à des dates différentes, il est nécessaire d'évaluer à la fois :

- la cohérence du document antérieur (Schéma Directeur) ;
- la cohérence des différents documents sur lesquels s'appuie le futur SCOT ;
- l'articulation entre les différents niveaux d'intervention des collectivités territoriales sur la base des documents de planification ou de programmation qu'elles mettent en œuvre ;
- la validité des points de réflexion autour desquels pourront s'organiser les discussions entre les élus et les citoyens (démarche participative).

Faire émerger les cohérences et les divergences des orientations déjà définies dans un certain nombre de documents existants afin d'orienter les réflexions pour l'élaboration du SCOT nécessite d'adopter une méthodologie rigoureuse. En outre, au-delà des simples constatations croisées, le travail de synthèse doit mettre en évidence les interventions et les processus en œuvre dans les différentes démarches. Ceci requiert de procéder en trois temps :

- Présenter et analyser le cadre dans lequel les divers documents soumis à notre expertise ont été élaborés. En déterminant, pour chacun, les acteurs en « tension » à un moment donné on peut ainsi mieux comprendre la portée réelle que l'on peut leur attribuer, de comprendre certains manques ou certains choix.

Ce travail sera conduit à partir d'entretiens avec les responsables qui ont élaboré et validé les documents existants ou en cours de réalisation ;

- Analyser et comparer le contenu des documents afin de dégager les orientations qui font consensus, les articulations - notamment spatiales - leur cohérence fonctionnelle (durée de vie, mise en œuvre des actions), les points de désaccord, les zones d'ombre, les manques. Ces informations seront mises en relation, suivant une approche systémique, avec les conditions « politiques » de leur élaboration ;
- Comprendre le positionnement des acteurs concernés par le SCOT mais n'adhérant pas à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon. Pour certains d'entre eux, leur positionnement géographique est stratégique notamment dans la perspective de grands aménagements comme celui du futur TGV ;

Le Livre Blanc, rédigé à l'issue de ce travail, exprime les principales pistes de réflexion du futur SCOT. Il reprend les orientations fortes qui se dégagent des documents analysés, le positionnement des différents acteurs autour de ces documents et les organisations spatiales qui apparaissent en décalage.

2.2. Comprendre l'élaboration des documents et en analyser leur portée

Les différents documents élaborés dans le cadre de la gestion du territoire du SCOT sont théoriquement étroitement liés entre eux. Il s'avère cependant que leur production, et leur mise en œuvre ont souvent pâti d'un manque de concertation et de réflexion globale. Ce sont ces documents qui doivent aujourd'hui être articulés, pour plus de cohérence dans le fonctionnement des territoires. Ils constituent donc le point de départ de nos réflexions, puisqu'ils ont jusqu'à présent guidé le développement de l'agglomération bisontine. Nous devons les aborder sous plusieurs angles :

- Comment ont-ils été mis en place ? Quelles sont les instances porteuses, quels acteurs sont intervenus et quelles relations avec les autres documents peut-on observer ?

- Quel est leur contenu et leur portée ?

L'élaboration des différents documents nécessite de s'interroger de manière globale sur les acteurs à l'origine de la démarche :

- le document est-il porté par les acteurs locaux ou initié par l'Etat ou une collectivité publique ?
- les acteurs initiaux sont-ils toujours aux commandes ou sinon comment a évolué son « portage » ?
- le statut politico-administratif du document est important : suivant qu'il s'agit de simple communication, de contractualisation ou de prescription, son impact en termes de gestion et d'aménagement sera très variable ;
- les liens avec d'autres documents, les références à d'autres projets permettent de mesurer son degré d'intégration dans le contexte local et aux différents niveaux d'échelle géographique.

Le contenu du document doit ensuite être analysé avec précision pour permettre la comparaison avec les autres documents et faire émerger une logique commune dans la cohérence des propositions d'aménagement du territoire étudié, en mesurant :

- la mise en évidence des spécificités du territoire, de ses ressources et de ses potentialités ; on lie alors organisation spatiale, environnement naturel et jeu des acteurs locaux ;
- la prise en compte du vécu des populations : attentes et pratiques existantes selon les thèmes abordés ; par exemple, l'épineuse question de l'accessibilité au centre-ville, des moyens de transport en commun mis en œuvre, des limites imposées à la circulation des véhicules individuels, etc. ;
- la mise en œuvre d'approches innovantes ;
- l'articulation entre les différents volets d'intervention proposés ;

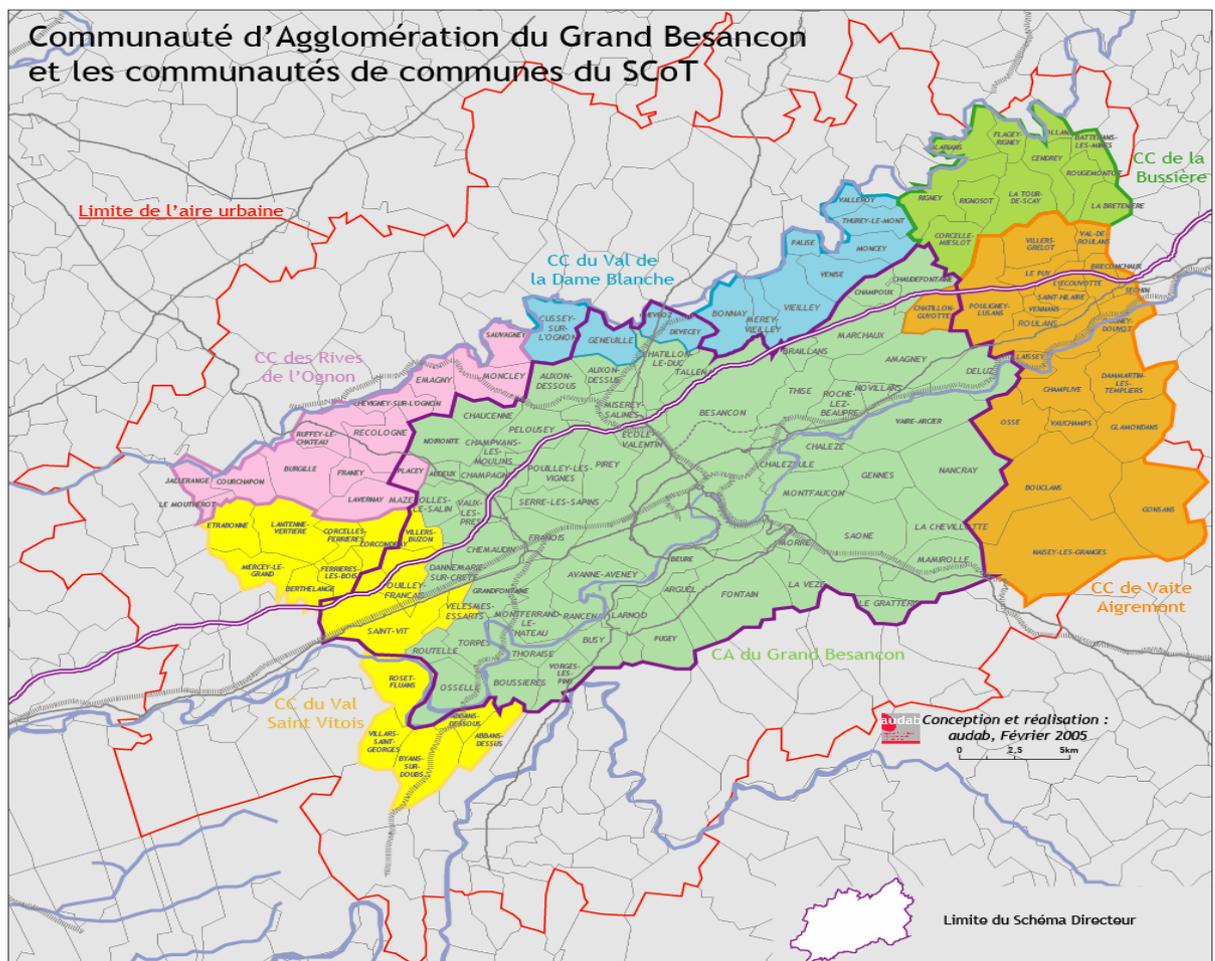
- le dimensionnement des actions proposées : les caractéristiques et les ressources du territoire vont-elles permettre ou non leur mise en œuvre, en particulier au regard des investissements nouveaux ;
- la contribution à plus de cohésion territoriale.

Les différents documents qui accompagnent la gestion d'un territoire, découlent d'un écheveau de décisions qui repose sur un équilibre complexe entre des acteurs. Comprendre comment ils ont été mis en place permet d'éclairer de manière intéressante les relations entre les acteurs à un moment donné de l'évolution du territoire et sur la vision qu'ils ont de son avenir. Nous avons interviewé les porteurs des projets étudiés en privilégiant la vision politique, et insistant sur :

- la compréhension de la genèse du projet lié au document nécessite de revenir en détail sur son ingénierie (calendrier, organisation, mode de validation), les contraintes de sa mise en œuvre (techniques, financières, temporelles, politiques), l'émergence des enjeux du territoire (quels intérêts ont été pris en compte, comment se sont opérés les choix stratégiques, y a-t-il eu des oppositions, des blocages ?) ;
- le projet en lui-même : il est mentionné rapidement lors des entretiens puisque les documents en notre possession nous permettent d'en rendre compte de manière relativement exhaustive ;
- la démarche participative qui a accompagné la réflexion. Il s'agit de mesurer l'implication de l'ensemble des acteurs locaux en cherchant à comprendre qui a été à l'initiative de la démarche participative, les modes d'interpellation, les circuits d'information, la pérennité de la participation et la prise en compte des propositions, critiques ou remarques.

La démarche exposée a nécessité de nombreux entretiens de terrains, des réunions internes, un lourd travail d'analyse d'où émergent un certain nombre de questions-clés, présentes ou inscrites en filigrane dans les différents documents. Elles constituent aujourd'hui d'incontournables points d'ancrage pour les réflexions sur le futur SCOT ; nous les avons donc reprises afin de montrer dans quelle mesure elles étaient abordées de

manière cohérente, satisfaisante, ou au contraire incomplète dans les différents documents.



3. Etude des liens entre les documents à différents niveaux d'échelle

Si notre analyse privilégie les documents relatifs à l'agglomération bisontine et à la Ville de Besançon, il faut également se préoccuper de l'existence de documents d'orientation ou de programmation qui se déclinent à d'autres échelles. Il en va ainsi du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), du schéma Régional de Transports ou encore du Schéma Départemental de Développement Touristique du Doubs.

Comment s'articulent-ils avec les documents de l'agglomération, y a-t-il des complémentarités, des divergences, des points de tension ?

3.1. Relation entre SRADT, documents CAGB et Ville de Besançon

Le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire fixe les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Après un diagnostic qui prend en compte différentes thématiques, quatre grandes orientations d'actions sont proposées. Si Besançon est régulièrement évoquée, c'est sous forme d'agglomération, au même titre que Belfort-Héricourt-Montbéliard, jamais sous l'angle d'une capitale régionale (hormis page 56 lorsque son rayonnement est évoqué). On peut ainsi relever le manque de références :

- à Besançon en matière de pôle touristique ;
- au problème du contournement routier de Besançon et à ses conséquences ;
- aux relations entre Besançon et le Nord Franche-Comté sous l'angle des transports cadencés.

Par contre il est fait référence :

- au soutien de la Région pour ce qui concerne la mise en place des PLU et des SCOT ;

- à sa contribution au rayonnement de Besançon grâce notamment au renforcement de ses fonctions supérieures, de sa qualité urbaine ; à l'implantation de la gare TGV à Auxon.

A l'inverse dans les documents établis à l'échelle de l'agglomération bisontine, il est faiblement fait référence :

- aux relations inter-cités qui structurent les déplacements à partir de Besançon soit en transport collectif soit en transport individuel ;
- aux conséquences du contournement bisontin, dans la logique d'amélioration de l'axe RN 57, soutenu par la Région Franche-Comté ;
- au développement touristique à partir de Besançon et vers le reste de la Région Franche-Comté.

D'une manière générale, si le SRADT ne met pas en avant la nécessaire affirmation du rôle de capitale régionale que doit tenir Besançon, il ne néglige pas pour autant l'importance de l'agglomération. Le manque de liens et de références entre les deux échelles se traduit essentiellement dans le domaine du tourisme et des transports.

3.2. Transports : relations entre SRT, documents CAGB et Ville de Besançon

Le Schéma Régional de Transports (SRT) étudie les transports de voyageurs à l'échelle de la région et intègre des orientations et des objectifs directement liés à l'offre de services de transport :

- définition des objectifs généraux d'une politique de TER par la Région Franche-Comté ;
- proposition de scénarios de fonctionnement et d'évolution pour les différentes lignes concernées.

Le document évoque le PDU de Besançon, mais sans s'interroger sur son contenu. Il prend en compte le problème de la relation entre Besançon et son agglomération puisque les TER sont perçus comme moyen de desserte au sein des agglomérations. Cependant, si une

articulation avec les transports en commun urbains est préconisée, et si la mise en place de nouvelles infrastructures (gare Viotte, nouvelle gare TGV, haltes à Planoise, Montfaucon, Morre et Valentin) est énoncée, il n'y a pas d'approfondissement de ces questions.

Dans le SRT, il est ainsi précisé que « le PDU devra (...) exprimer clairement le rôle dévolu au transport régional, notamment ferroviaire, dans la desserte de l'agglomération ». En outre, les TER devront contribuer à l'amélioration des relations centre-périphérie, sans entrer en concurrence avec les transports urbains. Cependant, si le rôle de l'agglomération est mis en évidence il ne s'accompagne pas de propositions véritablement concrètes :

- il n'y a pas d'analyse fine des déplacements urbains à Besançon ;
- la coopération avec la Communauté d'Agglomération est souhaitée, mais énoncée sans ancrage par rapport à des éléments de politique locale ;
- le PDU de l'agglomération ne replace jamais celle-ci dans un contexte plus large. Il est évoqué avec précision l'arrivée du TGV et la construction de la gare TGV en précisant que le PDU « tient compte » de celle-ci, mais il n'y a pas de réflexion sur les usages qui pourront être faits de ces aménagements, au sein de l'agglomération (utilisation du parking TGV comme parking-relais par exemple) ;
- il n'y a pas d'éléments quantitatifs qui permettent de justifier des scénarios ;
- les Plans de Déplacement des Entreprises (PDE) ne sont pas évoqués dans le SRT, ils sont en fait postérieurs à sa mise en place.

Ainsi, au-delà des réflexions générales, aucun scénario d'évolution des services ne prend en compte la desserte de l'agglomération bisontine de manière précise. Il manque une étude des différentes haltes proposées ou potentielles et de leur utilisation possible par rapport aux déplacements internes à la ville de Besançon ou au sein de l'agglomération. Besançon est uniquement considéré comme un point de départ vers différentes destinations, il n'y a pas de changement d'échelle dans le raisonnement qui permette d'articuler transports régionaux et transports en commun d'agglomération.

La thématique « tourisme » est, quant à elle, évoquée de manière très succincte, sans lien avec d'autres documents, notamment le Schéma Départemental de Développement Touristique du Doubs. Besançon, pôle touristique majeur n'est pas positionné comme une porte d'entrée vers les sites touristiques du Haut-Doubs et du Jura par exemple, avec ce que cela comporte comme aménagements connexes : information, parkings, balisage, horaires spécifiques, etc.

3.3. Relation entre les documents traitant de l'habitat et du logement, aux échelles régionale (Contrat de Plan Etat-Régions), départementale (PDALPD⁷), de l'agglomération et de la Ville de Besançon

Sur le plan de l'articulation entre les différents documents traitant de l'habitat et du logement, quelques points méritent d'être relevés. En premier lieu, une bonne articulation entre deux ensembles de documents peut être observée à savoir :

- d'un côté, entre les documents relevant de l'agglomération (Projet de PLH de la CAGB, Contrat et projet d'agglomération, Schéma Directeur, PDU du SMTGB) ;
- de l'autre côté, entre les documents relevant de la Ville de Besançon et de la Région Franche-Comté (précédent PLH 2000-2002, Contrat de Ville 2000-2006, Contrat de Plan Etat-Région 2002-2006⁸) ;

Ces deux groupes de documents prennent en compte le PDALPD. En retour, celui-ci présente une volonté affichée de renforcer les articulations entre la politique de la ville et lui-même, notamment dans le cadre des contrats de ville, des ORU et des PLH. La proposition est également faite de prendre appui sur les Conférences intercommunales du logement afin de développer les actions en faveur de l'habitat adapté. Mais le PDALPD ne cherche pas à mettre en relation ses politiques avec des documents de cadrage de l'évolution de l'agglomération bisontine (Schéma Directeur et PDU notamment).

⁷ Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Doubs

⁸ En matière d'habitat social, les financements de la Région de Franche-Comté, prévus dans le Contrat de Plan Etat-Région 2002-2006 vont aux ORU (Opérations de renouvellement urbain) dans les quartiers d'habitat social et à des opérations de renforcement de la mixité sociale et d'implantation de logements sociaux en secteur diffus dans l'ensemble des sites urbains et périurbains.

Actuellement, concernant la problématique de l'habitat et du logement, seul le Schéma Directeur prescrit quelques orientations générales en matière de développement futur : 23 000 logements devront être construits d'ici 2020, soit 1000 par an, dont 250 à 300 logements sociaux publics. Toutefois récemment, l'Etat, à travers le Pacte de cohésion sociale, s'est également positionné sur la question en préconisant la construction de 400 logements sociaux par an. Par ailleurs, le Schéma Directeur prévoit que, parmi les logements sociaux, environ 70 % soient construits sur la commune de Besançon et 30 % en périphérie.

Cependant, le Schéma Directeur ne développe pas de réflexion précise sur les communes ou les secteurs de l'agglomération dans lesquels les logements (sociaux et autres) devraient être construits. De même, le Schéma Directeur n'établit pas de programme précis de construction (par exemple : dans un premier temps, construction de logements en priorité dans les bourgs centres, puis dans les communes de type X ou Y...).

Le PLH s'appuie largement et logiquement sur les préconisations du Schéma Directeur. Il devra aussi prendre en compte les préconisations du Pacte de cohésion sociale pour être avalisé par les services de l'Etat et être compatible ou en cohérence avec le PDALPD, le SCOT, et le PDU. Cependant, il ne fait pas référence ni au Contrat de Plan Etat-Région, ni au Contrat de Ville, et sa construction ne s'appuie pas sur le bilan de l'ancien PLH (qui date toutefois de 2 ans). Le diagnostic du PLH de décembre 2003 précise aussi que le PLH est un des leviers fondamentaux pour une pleine réalisation du Contrat d'agglomération et du Projet d'agglomération.

De son côté, si le Contrat de Ville cite de nombreux documents traitant du développement social, il ne s'appuie pas sur des documents généraux d'aménagement de l'agglomération bisontine (simple évocation du PDU et du Schéma Directeur). Le Contrat de Ville précise par ailleurs qu'il doit être pris en compte dans les conventions de mise en oeuvre du PDALPD (ce qui est le cas) et du PLH (ce qui était le cas dans la précédente convention de mise en oeuvre du PLH 2000-2002 et non dans projet de PLH de la CAGB). En outre, d'après l'introduction de ses annexes territoriales, le Contrat de Ville devrait être le volet «cohésion sociale» de la déclinaison locale du Contrat de Plan Etat-Région 2002-2006 qui précise de son côté que les contrats de ville sur Besançon, Belfort et Montbéliard constitueront le volet «cohésion sociale» des contrats d'agglomération. Dans l'ancien PLH également, il était mentionné que le Contrat de Ville devrait être révisé en 2002 pour lui

donner une dimension intercommunale et que le Contrat de Ville ainsi révisé pourra constituer le volet «cohésion sociale» du Contrat d'agglomération, comme le prévoit la loi. Or, comme nous l'avons relevé précédemment, le Contrat de Ville n'est pas pris en compte dans les documents relevant de l'agglomération.

3.4. Relation entre le Schéma Départemental de Développement Touristique du Doubs et la démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon

On note globalement un manque d'articulation total entre la démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon et le Schéma Départemental de Développement Touristique du Doubs :

- le premier document se concentre quasi essentiellement sur la commune de Besançon, décrétant d'emblée que l'offre touristique est regroupée sur la ville centre. Le tourisme culturel et patrimonial ainsi que le tourisme de loisir et de découverte ne sont pas évoqués à l'échelle de l'agglomération (on parle seulement du musée de Nancray et des grottes d'Osselle). De même, il n'est pas fait référence au linéaire du Doubs et au potentiel à venir en termes d'aménagements liés à la vélo-route dans le diagnostic, mais les connexions à envisager sont évoquées dans les orientations stratégiques. Seuls deux éléments d'attractivité touristique extérieurs à la Communauté d'Agglomération sont cités (Saline Royale d'Arc-et-Senans et Pays Horloger) alors que potentiellement l'offre est beaucoup plus importante, notamment en matière de sites naturels et des espaces de pratique de sport de pleine nature (Métabief, Haut-Doubs, vallée de la Loue, Saut du Doubs, etc.). Il n'est pas fait mention de l'accessibilité de ces sites depuis Besançon, par des transports en commun (ligne Besançon-Morteau-Le Locle). Globalement, le document évoque des connexions nécessaires avec le PDU ainsi qu'avec le Projet de ville de Besançon, ce qui n'est pas suffisant. Si le développement touristique est abordé dans sa relation avec l'ensemble des composantes de la ville (propreté, espaces verts, accessibilité), le territoire, quant à lui, n'est pas abordé de

manière globale puisque les interactions entre la Ville de Besançon et les espaces environnants ne sont que peu considérées.

- le deuxième document, de portée départementale cette fois, est un schéma de développement qui positionne Besançon seulement par rapport à son patrimoine culturel et historique. Il propose de construire un pôle touristique puissant dans la zone du Mont d'Or ; il n'évoque cependant jamais le rôle de Besançon comme ville porte d'entrée sur les réseaux européens et les liens qui peuvent être envisagés depuis la capitale régionale vers l'ensemble des sites du Haut-Doubs.

A l'échelle de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, le développement touristique n'est pas pris en compte dans le cadre de l'élaboration du Plan de Déplacements Urbains alors qu'il est fait mention :

- de la nécessaire amélioration de l'accessibilité des sites en général et de certains sites bisontins en particulier, dans le SDDT ;
- de la concentration des sites sur la ville de Besançon, dans le document concernant la démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon.

Ces questions sont importantes, alors que la ville mène une promotion touristique active par l'intermédiaire de son office de Tourisme et des différents sites touristiques locaux. Il est indispensable de faciliter les déplacements et d'étudier les cheminements à partir des principaux modes d'arrivée. Par ailleurs, le Schéma Départemental de Développement Touristique note l'importance de Besançon et la possibilité de rayonner vers des sites périphériques dans le Département, sans que les moyens de transports pour les atteindre soient précisés, alors que des synergies importantes peuvent être envisagées avec les lignes SNCF, notamment vers le Haut-Doubs et le Haut-Jura. Le manque de liens entre les documents s'explique certainement par un manque de concertation entre les acteurs du développement touristique, qui traditionnellement mènent des réflexions de promotion individuelles relativement déconnectées les unes des autres. La prise en compte de cette question dans des documents qui ont d'autres objectifs que la mise en cohésion des politiques touristiques, nécessite donc la concertation entre les acteurs qui n'ont pas

trouvé de cohérence globale dans l'exercice de leurs pratiques respectives. Il est significatif que la thématique soit évitée ; elle révèle des dysfonctionnements dans un autre domaine que celui des déplacements urbains.

En fin de compte, on relève une vision bisonto-bisontine à l'échelle de l'agglomération et à l'inverse, à l'échelle départementale, une vision exclusivement centrée sur le Haut-Doubs. Le lien entre la capitale régionale et le développement touristique départemental est quasi inexistant, hormis pour quelques espaces ciblés - tel le pays Horloger - sans qu'apparaisse une véritable stratégie globale cohérente.

4. Analyse des différents documents et articulations

4.1. PDU Ville de Besançon, PDU Grand Besançon et Schéma de développement stratégique secteur Nord

L'élaboration des PDU de la Ville de Besançon et du District du Grand Besançon s'inscrit dans une démarche imposée par la législation. Une étude supplémentaire consacrée au futur développement du « secteur Nord » contient des éléments qui complètent ces réflexions. Les PDU se réfèrent à la situation avant la création de la communauté d'agglomération et, en conséquence, avant la mise en place du réseau Ginko. Même si la réalité est aujourd'hui différente dans le domaine des Transports en commun (TC), ces documents restent d'actualité, car ils précisent des orientations à plus long terme.

La réduction du trafic vers le centre-ville reste un objectif important des deux PDU. Par définition cette question est plus abordée dans celui du Grand Besançon. Le PDU de la Ville évoque surtout la création de couloirs de bus et contient comme élément nouveau la possibilité d'introduire des TC sur site propre (notamment tram sur pneu) sur certains axes, qui sont considérés uniquement à l'échelle urbaine. Cette idée n'est pas intégrée dans le PDU du Syndicat Mixte des Transports du Grand Besançon (SMTGB) (par exemple à travers une réflexion sur la prolongation de lignes vers des communes périurbaines). En effet, le fait d'avoir dissocié l'espace périurbain et l'espace intra-urbain pose forcément la question de la cohérence du projet. Notons toutefois qu'un certain nombre d'éléments apparaissent dans les deux PDU, tels que la construction de parcs-relais, la référence à la croix ferroviaire, la création de nouveaux arrêts sur les lignes TER, ou la réouverture du tronçon subsistant de l'ancienne ligne de Vesoul vers la nouvelle gare TGV.

En ce qui concerne la restructuration des TC, le PDU du SMTGB s'appuie sur trois scénarios dont les concepts sont assez différents. On distingue deux logiques, celle d'un réseau en étoile, reliant les communes périphériques directement au centre-ville et celle d'un report modal aux entrées de la ville :

- La première logique est surtout présente dans le scénario 1 qui propose des liaisons par minibus entre le centre et les communes périphériques. Cette

solution a l'avantage d'une réalisation facile, mais elle n'est pas très ambitieuse. Elle risque de doubler la desserte urbaine sauf si un rabattement sur des lignes directes vers le centre-ville est réalisé ce qui rapproche cette solution de la deuxième logique. Celle-ci domine le scénario 2 et apparaît sous une autre forme dans le scénario 3 ; elle est aussi reprise dans le PDU de la Ville :

- Le scénario 2 ajoute un aspect supplémentaire, la mise en place d'une desserte en forme d'oursin pour relier les pôles périphériques. Cette logique a en partie été reprise par le réseau Ginko. La mise en place de pôles d'échange a l'avantage d'éviter des doublons vers le centre-ville et de permettre la mise en place de la ligne semi-circulaire en périphérie de la ville. Toutefois il est connu que la rupture de charge est un élément dissuasif pour l'utilisation des TC. Les anciennes lignes périurbaines entrant en ville assuraient une desserte directe (et donc rapide) du centre (autogare) avec peu d'arrêts en zone urbaine⁹. Afin de ne pas cumuler les inconvénients, l'idée d'un raccordement spécifique par ligne directe des pôles d'échange aux destinations (centre-ville ou autres), présenté dans le PDU de la Ville, paraît être une solution pour résoudre ce problème. Elle permettra de réaliser, sur ces trajets, des TC en site propre auxquels le PDU urbain fait allusion ;
- Le scénario 3 revalorise, à travers le projet de la « croix ferroviaire », le réseau ferré, aspect également repris dans le PDU de la Ville. Cette idée est en soi intéressante, toutefois la question de la rupture de charge se pose de manière encore plus cruciale. Si les horaires sont bien harmonisés, la première rupture, qui se situe dans les gares en périphérie (connexion de lignes de bus au réseau ferré), paraît acceptable car la desserte ferroviaire a l'avantage d'une liaison directe (site propre, peu d'arrêts). Mais, la deuxième rupture de charge qui s'impose à la gare Viotte paraît plus contraignante.

La revalorisation du réseau ferré est aussi abordée dans le schéma de développement du secteur Nord qui analyse de façon détaillée ce projet non seulement pour la zone en

⁹ Notons que le réseau Ginko est conçu selon une logique intermédiaire et plus pragmatique : tout en introduisant une ligne sur le boulevard et en tronquant certaines lignes périurbaines, plusieurs lignes « semi-urbaines » (par exemple lignes 27, 34, 35 et 72) ont été mises en place, ce qui paraît réaliste dans la situation actuelle. L'articulation entre le réseau urbain et le réseau périurbain, peu développée avant la création de Ginko, s'est considérablement améliorée.

question mais pour une grande partie de la « croix ferroviaire ». Ce document met en évidence que la ligne de raccordement à la future gare TGV¹⁰ (section de l'ancienne ligne de Vesoul) n'est pas en cohérence avec l'urbanisation dans ce secteur. Cette expertise analyse également dans deux scénarios la mise en service d'arrêts supplémentaires sur le réseau ferré existant, question qui est aussi étudiée par les PDU. Si la mise en service de nouveaux arrêts paraît prometteuse dans certains cas (pôle Santé notamment), l'étude sur le secteur Nord est plus réservée sur l'utilité de l'aménagement d'arrêts sur l'ancienne ligne de Vesoul. Cette étude propose comme scénario 3, pour le secteur Nord et en prolongation vers d'autres quartiers, un système de TC du type tram-train qui permettrait un raccordement du réseau urbain au réseau TER. Ceci permettrait de desservir directement des zones densément peuplées ou qui concentrent un grand nombre d'emplois, des pôles de formation (campus universitaire). Cette solution articule de façon intéressante les projets de lignes en site propre à l'échelle urbaine, proposés dans le PDU de la Ville de Besançon, avec un système de transport périurbain ferroviaire. Cette alternative permettrait en plus un allongement progressif en direction de Vesoul, projet qui est en discussion à l'échelle régionale.

La comparaison des différents documents montre la nécessité de repenser la structuration des TC à une échelle intermédiaire qui se situe entre celle du TER et celle du bus urbain. Il paraît par exemple important d'analyser de façon approfondie dans quelle mesure un système de TC sur site propre qui se limite à l'échelle urbaine est approprié à la taille de Besançon. L'objectif serait de réfléchir à une solution qui articule de façon efficace dessertes urbaine et périurbaine, en minimisant les ruptures de charge en rentabilisant au maximum un système de TC, spécifique à cette échelle.

En ce qui concerne le réseau routier, le District identifie forcément le contournement comme infrastructure essentielle. Le « phénomène d'entonnoir » pour les axes entrant en ville est mentionné dans les deux PDU. Le schéma de développement du secteur Nord met l'accent sur la trop faible capacité de la route de Vesoul qui devrait s'accroître après la construction de la gare TGV. Dans le PDU de la Ville de Besançon, la structuration hiérarchique de la voirie et les aménagements possibles à l'échelle intra-urbaine suite à la construction du contournement sont des objectifs principaux (création de couloir bus ou système de TC en site propre, pistes cyclables, réduction de la vitesse pour les voies de

¹⁰ La problématique de la gare TGV est traitée dans une autre partie de ce document.

desserte à l'échelle des quartiers, lutte contre le stationnement illicite...). Un autre projet est la construction de parcs-relais qui figure aussi dans le PDU du SMTGB. Toutefois la localisation de ces parcs-relais pose un certain nombre de problèmes, car les lieux prévus pour leur implantation sont très proches du centre-ville. La construction de nouveaux parkings souterrains au centre-ville ne paraît pas en cohérence avec l'objectif de réduire la circulation en ville. Elle est justifiée dans le PDU par la réduction des parkings en surface (ce qui n'est qu'un effet de compensation et non de réduction !). La tarification est vue comme une mesure dissuasive pour le stationnement à la journée. Rappelons toutefois qu'il existe un nombre élevé de stationnements privés au centre-ville, en partie mis à disposition des pendulaires.

En ce qui concerne le développement du réseau cyclable, la mise en place d'un véritable réseau connecté et raccordé à celui évoqué à l'échelle du District figure dans le PDU de la Ville de Besançon. Toutefois le vélo continue à être considéré principalement comme mode de déplacement pour le loisir. Certes, le relief ne paraît pas favorable à l'usage du vélo, mais des techniques nouvelles (par exemple les élévateurs de vélo à Trondheim) pourraient être prises en considération. Ajoutons que le PDU de la Ville de Besançon contient en outre un certain nombre d'opérations qui se réfèrent à l'échelle des quartiers, comme l'agrandissement de la zone piétonnière.

Notons que les flux générés par les activités de loisir ou par des manifestations culturelles ou sportives ne sont pas particulièrement traités (exception : pistes cyclables). Tenant compte de l'importance croissante des déplacements liés aux activités de loisir, ce volet devrait être pris en compte. En outre, le PDU de la Ville de Besançon prévoit une étude sur la question des flux de livraison, mais aucun document n'est jusqu'ici disponible à ce sujet.

Un élément important du PDU du SMTGB repose sur le projet d'orienter le futur développement vers les zones de chalandise des arrêts TC, notamment les gares TER. Cette remarque paraît d'autant plus importante que certains documents, comme le schéma directeur, prévoient l'installation de zones industrielles dans des endroits mal desservis par les TC, comme c'est par exemple le cas pour Chaudfontaine. En vue de l'élaboration du SCOT, l'affectation de certaines fonctions à certains lieux (par exemple la définition des bourgs-centre, l'identification de zones constructibles etc.) devrait être accompagnée d'un ajustement du réseau TC afin de garantir une desserte pertinente. L'articulation entre

stratégie d'urbanisation et desserte TC paraît en effet être une contribution essentielle à la cohérence territoriale et à un développement durable.

4.2. Le Schéma Directeur de l'agglomération bisontine

Le Schéma directeur de l'agglomération bisontine a été publié le 8 mars 2002. Il fait suite au SDAU de 1978. Il est le produit d'un travail initié par le District en 1995 et repris par le Syndicat Mixte et la CAGB, qui a bénéficié de ce travail pour sa propre constitution. Le Schéma directeur est le document le plus proche du SCOT mais il est très différent dans ses objectifs.

Le document fait référence à divers textes de lois, au SDAU de 1978, au SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) du bassin Rhône, Méditerranée, Corse de 1996, aux PDU alors en cours d'élaboration (parties B et D) et à l'étude TRANSITEC reprise dans les conclusions finales du Schéma Directeur. Il revendique une conformité au code de l'urbanisme. Ses ambitions dépassent le cadre strict du plan d'occupation des sols et il a le mérite de se référer à un certain nombre de principes comme celui de la mixité sociale, qui ne sont pas affichés avec autant de rigueur dans les autres agglomérations. Il développe aussi le concept de « ville-territoire » même si cela reste le territoire vu par et de la grande ville. Cette vision communautaire se retrouve dans un certain nombre d'éléments comme pour les infrastructures sportives.

Les forces et faiblesses du territoire sont bien identifiées, mais, en terme de prospective, l'audace n'est pas au rendez vous et il n'y pas de surprise. Le SDAB propose une vision sans complaisance du manque de dynamisme des acteurs, des lacunes (image, services aux entreprises, ...) et des risques notamment liés au vieillissement de la population. Pour autant, un parti pris d'aménagement raisonnable et des orientations consensuelles, rappellent les tensions qui ont précédé son adoption. Le SDAB a pour vocation de renforcer Besançon en sa qualité de capitale régionale. Les principaux leviers du développement économique passent par l'organisation des transports et l'amélioration des réseaux structurants, la hiérarchisation des espaces économiques, le développement touristique (notamment en valorisant le vallée du Doubs). Ainsi, des principes d'aménagement sont énoncés afin de contribuer à donner une meilleure image de marque à l'agglomération :

- destination et gestion des sols, limitation de l'étalement urbain, densification de l'habitat, préservation et mise en valeur des espaces naturels, renforcement des polarités urbaines et des centralités ;
- respect d'une philosophie socio-spatiale qui s'intéresse à la qualité de vie, aux équilibres, à la mixité ;
- mise en scène des paysages, organisation de la gestion des déchets, préservation des coupures vertes et protection des espaces verts ;
- annonce de grands chantiers : infrastructures vertes, paysages, armature fluviale.

Cependant, un certain nombre d'omissions sont à relever, notamment :

- le stationnement, la mobilité, l'enseignement primaire et secondaire, ne sont pas traités dans la partie diagnostic ;
- dans les volets consacrés à l'environnement ne figurent pas de réflexions sur la prise en compte des facteurs climatiques, les sites pollués ;
- l'impact et le coût énergétique des options d'aménagement ou de transport ne sont pas ne serait-ce que effleurés ;
- l'absence d'analyse du secteur commercial pourtant facteur d'attractivité.

Globalement, la mise en relation avec des documents tels que le PLH ou le Contrat de Ville, les documents relatifs au développement touristique, aux opérations foncières, au schéma des services collectifs, n'apparaît pas toujours de façon évidente alors même que trois commissions transversales avaient été créées pour briser le cloisonnement entre les commissions thématiques du Syndicat Mixte du SDAB.

En outre, peu de place est laissée à des réflexions touchant au style de vie des habitants, à leurs pratiques ou à leurs attentes, aux modes de fonctionnement (des résidents, des acteurs économiques...) dans l'espace concerné, ainsi :

- l'aspect temporel, les rythmes de la vie quotidienne sont ignorés ;

- le futur TGV n'est évoqué que de manière très générale, le document ne prend pas en compte les contraintes, les implications spatiales, et n'envisage pas de scénarios ;
- la gouvernance est à peine évoquée : il y a peu de réflexions en termes d'acteurs, de participation, de conflits d'intérêts et de stratégies divergentes qui peuvent apparaître entre Besançon et les communes ou structures intercommunales voisines ;
- Il y a enfin peu d'allusions à des territoires plus vastes et à l'idée de réseau métropolitain.

Enfin, certains décalages apparaissent. Ainsi, les cartes affichent bien la volonté de maintenir une infrastructure verte, mais on y voit apparaître de nombreux sites d'extension de l'urbanisation à dominante activités. Par ailleurs, au delà de la ceinture verte, on trouve des bourgs-centre de rayonnement relativement important pour lesquels des efforts doivent être faits en matière de maintien des activités ; or tous les villages périphériques sont des sites d'extension de l'habitat (est-ce en contradiction avec les principes du SCOT ?). Enfin le volet concernant la maîtrise de l'énergie ne mentionne pas les transports et les déplacements.

Les actions qui relèvent d'un intérêt régional se situent exclusivement sur la commune de Besançon ; le développement se fait essentiellement au profit de Besançon (cf. population, habitat, foncier d'activité). Ceci fait du Schéma directeur un document utopiste si l'on considère les prévisions d'accroissement de population mais aussi non décisionnel dans la mesure où la question de la répartition de l'habitat n'est pas tranchée. On comprend que la recherche du consensus a prévalu au détriment de la prise en compte de tous les conflits d'intérêt entre les différents acteurs du territoire. Construit à l'origine - et par erreur d'appréciation - comme un document d'orientation projetant une réflexion et une ambition pour le territoire, le Schéma Directeur s'est révélé être, au grand dam de certains, un véritable instrument de planification et de prescription.

4.3. Diagnostic d'agglomération, Projet d'agglomération et Contrat d'agglomération

Ces trois documents sont fortement liés les uns aux autres et s'inscrivent dans un ordre chronologique.

4.3.1. Le diagnostic d'agglomération

Le diagnostic apparaît comme un document assez complet et fruit d'une intense concertation, mais il est très inégal selon les thématiques qu'il aborde. Le volet 1 (communauté et solidarité) reste assez descriptif, les volets 2 et 3 (rayonnement, développement et attractivité - gestion équilibrée et durable) sont assez riches en matière de diagnostic et font des propositions détaillées. On y trouve, ce qui assez rare dans les divers documents que nous avons analysés, des développements consistants sur l'agriculture et sur le concept de zone agricole protégée. Le volet 4 (partenariat et gouvernance) reste sans propositions concrètes. Comment expliquer ce déséquilibre ? Certains éléments posent-ils problème ?

Des lacunes sont aussi à signaler : nous n'avons pas d'information sur les pratiques spatiales et temporelles des individus (nature des chaînes d'activité des individus), à l'exception d'une carte sur les flux. Nous trouvons peu d'éléments sur le fonctionnement de l'espace bisontin au sens strict, aucune mention par exemple sur les déplacements des Bisontins au sein même de la ville, rien sur les générateurs de trafic, comme si Besançon se mettait volontairement en retrait dans cette étude (autocensure ?), ce qui fausse le diagnostic. On peut penser que l'enquête sur les trajets domicile/travail permettra d'apporter des précisions sur certains de ces points (cf. chapitre 6.3 : *Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération*).

Autre problème, le TGV Rhin-Rhône est évoqué mais le sujet n'est pas développé. Il n'est visiblement pas au cœur des réflexions. La menace que représente l'étalement urbain est abordée de manière réductrice et normative, alors qu'il manque une approche visant à la gestion du phénomène (cf. chapitre 6.4 : *L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants*). De même, les propos tenus sur le paysage ne dépassent pas le thème assez convenu des sites et paysages remarquables, sans poser la problématique de l'identité paysagère du territoire.

Enfin, l'attractivité économique de l'agglomération n'a droit qu'à quelques pages, beaucoup moins par exemple que les aspects environnementaux, ce qui pose problème, ou traduit des rapports de forces qu'il conviendrait sans doute de dépasser dans le cadre d'un tel exercice.

On apprécie cependant l'état d'esprit dans lequel a été réalisé ce travail, il énonce clairement et sans fard les problèmes et défis de l'agglomération : problème d'image et de manque d'identité, politique économique trop tournée vers le passé et trop régionale, manque de projets communs à l'échelle de l'agglomération. Enfin, la partie sur le rôle de la communauté d'agglomération n'est pas très explicite.

4.3.2. Le Projet d'Agglomération

Le projet d'agglomération est un exercice rendu obligatoire par la LOADT. Il s'agit d'un projet de territoire qui intègre une logique de gouvernance associant la société civile et une coordination avec l'Etat, la région, le département, la ville de Besançon. Le projet couvre la période 2003-2015. La démarche a été lancée par la mise en place d'ateliers auxquels la population a été invitée à participer. La commission 6 de la CAGB (projet et contrat d'agglomération) avait préalablement dégagé cinq thèmes et, pour chacun des thèmes, trois ateliers ont été organisés. Le projet a ainsi été préparé sur la base des travaux menés par l'AUDAB (cf. le très riche document « Matière à projet, contribution de l'agence d'urbanisme pour le lancement de la démarche Projet d'agglomération ») et des éléments importants ont été rajoutés suite aux ateliers. Trois principes ont été dégagés : mettre l'homme au cœur du projet, jouer la carte du développement durable et associer l'agglomération bisontine au thème du temps. Par ailleurs, quatre enjeux stratégiques ont été définis :

- Construire la Communauté en développant un sentiment d'appartenance et la solidarité communautaire ;
- Renforcer le rayonnement, le développement et l'attractivité de l'agglomération grâce à une identité affirmée ;
- Assurer une gestion durable de l'espace communautaire en recherchant l'équilibre du territoire ;
- Favoriser l'ouverture de l'agglomération grâce à de nouveaux partenariats.

Vingt priorités d'actions sont ensuite déclinées en cent quatre-vingt dix actions prévues d'ici 2015. Comme le Conseil de Développement Participatif (CDP) a été mis en place avant la validation du Projet d'Agglomération, celui-ci lui a été soumis pour avis.

Le CDP a salué certains points forts, la place accordée à l'imagination en particulier dans le domaine des loisirs-temps libres, la demande d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, l'appui sur les champs d'excellence spécifiques du territoire, l'importance accordée au développement durable. Il souhaite que soient renforcés la priorité aux transports en commun, l'inscription dans l'espace Rhin-Rhône et les liens entre l'agglomération et la région. Il déplore cependant le manque d'ambition générale du projet, la trop faible promotion du secteur économique et l'insuffisante concrétisation du principe de « l'homme au cœur du projet ».

Ces remarques ont été marginalement prises en compte dans la version définitive du projet. Au total et avec le recul, ce dossier apparaît comme un document certes riche mais peu clair. Il est difficile de faire ressortir des éléments forts de la masse d'informations qu'il contient. On ne voit pas toujours les liens qui relient les thèmes et les priorités. Le document ne permet pas de lever certaines ambiguïtés soulevées par le CDP ; en particulier, le thème du temps est évoqué comme élément contribuant au rayonnement de l'agglomération, mais pas comme un outil de structuration et de développement. L'espace périurbain n'a pas, dans ce document, le statut qu'il mériterait. Par ailleurs, on perçoit mal ce qui concerne l'ouverture extra-régionale, à l'exception (limitée) de la ligne et de la gare TGV ; la démarche reste marquée par un caractère très endogène.

A plusieurs reprises, d'autres documents d'étude ou de planification sont évoqués mais pratiquement aucune référence n'est faite au PDU, et les rétroactions probables des priorités émises dans celui-ci ne sont pas vraiment prises en compte. Le projet présente en revanche certaines idées qui mériteraient d'être précisées à l'avenir et développées : le principe de subsidiarité dans le cadre du fonctionnement de l'agglomération (et du périmètre du SCOT ?), le projet de création d'un établissement public foncier.

4.3.3. Le Contrat d'Agglomération

Le projet étant validé, la CAGB est passée au contrat, lui-même préalable au PPIF. Le contrat est en effet la traduction contractuelle et opérationnelle du projet d'agglomération. Il est en fait plus que cela car il doit intégrer l'ensemble des

contractualisations en application au niveau local et régional. Si le projet s'étend sur 15 ans, le contrat porte sur 4 ans. Sur les 190 actions envisagées par le projet, 48 ont été retenues pour le contrat correspondant à la période 2004-2006. Les choix privilégient les «coups partis», ce qui a été mal vécu par le CDP, même si les élus assurent que pour ce contrat il ne pouvait en être autrement. Le contrat a été signé au cours du premier semestre 2004.

Deux enjeux sont ici pris en compte : rayonnement et attractivité - solidarité sociale et cohésion territoriale, le second ne se confondant pas exactement avec un enjeu du projet d'agglomération. La multiplication des chantiers laisse penser dans un premier temps à un certain saupoudrage, mais les actions envisagées (infrastructures, transports, équipements de sport et de loisir) tendent à donner du sens et de la cohésion au territoire.

Fort logiquement, les lacunes observées dans le projet se retrouvent ici, aucune action visant à assurer la cohésion des déplacements entre les grands générateurs de trafic et suivant les différentes heures de la journée (ou les différents moments de la semaine et de l'année). De même, aucune action visant à limiter l'accès au cœur de l'agglomération n'est mise en œuvre, rien non plus en matière de parking-relais, notamment en relation avec la future gare TGV.

Au-delà de ces observations, on peut déplorer que les opérations listées dans le contrat ne soient que d'ordre technique, peu de soutien aux initiatives locales et à l'innovation sociale. On a un peu l'impression que le contrat n'est pas dans la continuité du projet d'agglomération et cette impression est renforcée par la méthode de travail peu participative. On ne perçoit pas non plus facilement le lien avec les principes énoncés dans le projet d'agglomération comme le développement durable et l'installation de l'homme au cœur du projet.

4.4. Programme local de l'habitat, Contrat de Ville, PDALPD

Cet ensemble de documents développe essentiellement des actions en direction du logement social ou des quartiers en difficulté. Les réflexions menées se situent en grande partie dans le cadre général de la politique de la ville. Globalement, on peut constater une

évolution positive dans le temps de leur contenu, vers une articulation croissante de différents éléments intervenant dans la problématique de l'habitat et du logement.

Ces documents n'ont pas pour vocation de préconiser ou de définir des orientations sur le plan plus général du développement urbain et de l'urbanisation ni, pour l'ensemble de l'agglomération, ni, plus largement, pour le périmètre du SCOT (sur cette question, voir le chapitre 6.4 : « *L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants* »). Ceci explique l'absence totale de spatialisation des projets et des politiques en matière d'habitat et de logement qui caractérise cet ensemble de documents. Cependant, il est à remarquer que la CAGB mène une politique foncière (acquisitions et constitution de réserves foncières) pour le logement social. De son côté, le PDALPD s'était donné comme objectif de repérer et d'exploiter un grand nombre d'opportunités foncières à destination des opérations d'habitat spécifique : « *Il pourrait également être envisagé que l'ensemble des offres en matière d'opportunités foncières soient «récoltées» (dans les journaux, chez les notaires, en lien avec l'Agence Foncière...) par un opérateur unique, dans le cadre du PDALPD, [...]»* » (page 7). Cependant, ceci n'a pas été réalisé.

4.4.1. Le Programme local de l'habitat

Le PLH de la CAGB est actuellement en cours de réalisation et sera présenté au Conseil de communauté en mai 2005. Il devra ensuite être validé par le Conseil régional de l'habitat et faire l'objet d'une convention d'application pour préciser les engagements des différents partenaires. L'adoption du PLH est prévue pour fin 2005. Les PLU sur le périmètre de l'agglomération devront être en cohérence avec le PLH.

Alors qu'un premier diagnostic du PLH de la CAGB est paru en décembre 2003, la réflexion concernant son élaboration a été suspendue quelques mois en 2004 dans l'attente des évolutions de transferts de compétence (loi du 13/08/04). La démarche est ensuite repartie ; un nouveau diagnostic (qualifié d'opérationnel) est en cours de finalisation et le projet de programme d'actions a déjà été présenté à la commission Habitat de la CAGB du 23 février 2005. Un travail visant à préciser sur quelques points le diagnostic, et surtout à approfondir et détailler le programme d'action sera à effectuer d'ici l'adoption définitive du PLH.

- **Précédent PLH : renouvellement de la convention de mise en œuvre du programme local de l'habitat : 2000-2002**

Ce PLH a été porté par le District du Grand Besançon (représenté par R. Schwint, Président du District) et l'Etat (représenté par le Préfet de la Région Franche-Comté, Préfet du département du Doubs)¹¹. Il fait référence à de nombreux documents.

Le document fait référence :

- au Projet d'agglomération du Grand Besançon, à l'époque à l'état d'esquisse (l'agglomération n'est pas encore créée au moment de la publication du document) ;
- au PLH 1996 - 2000 ;
- au Schéma Directeur de l'agglomération bisontine ;
- au Contrat de Ville de Besançon (à l'époque en cours d'élaboration) ;
- au PDALPD (à l'époque en cours d'élaboration) ;
- au diagnostic du PLH 1996-2000 (bilan de l'habitat), élaboré à partir des travaux du Schéma Directeur, qui ont synthétisé les réflexions d'un groupe de travail compétent en matière de logement et une étude réalisée par le bureau d'étude Beture Conseil ;
- au bilan de la précédente convention de mise en œuvre du PLH.

L'objectif majeur des 2 premières années était de travailler à l'élaboration d'un nouveau PLH qui devait constituer le volet logement du Projet d'agglomération à l'époque en cours de réalisation. Le deuxième objectif était la recherche de l'équilibre dans les segments du marché et de l'organisation géographique, tandis que le logement des populations ayant des besoins spécifiques constituait le troisième objectif (mis en relation avec l'accord collectif et les chartes intercommunales, le PDALPD et le Schéma d'accueil des gens du voyage, qui ont depuis été adoptés).

¹¹ En partenariat avec la Ville de Besançon, le Conseil général du Doubs, le Conseil régional de Franche-Comté, l'Office public d'HLM de Besançon, l'Office public d'HLM du Doubs, la Société anonyme d'HLM de Franche-Comté, la SAIEMB, la Caisse d'allocations familiales de Besançon, la CDC, le Comité régional du logement de FC, le Comité du logement de la CCI et l'ADIL.

Certains manques et omissions peuvent être relevés dans ce précédent PLH, qui ne sont qu'en partie comblés dans l'actuel projet de PLH de la CAGB. Concernant l'accès au logement, on constate :

- un défaut de prise en compte des classes intermédiaires ;
- l'absence de quantification des objectifs en matière d'accueil des gens du voyage et l'absence de réflexion sur la création et la localisation des logements étudiants ;
- la question des populations étrangères n'est pas abordée ;
- la question des copropriétés dégradées n'est que très discrètement évoquée (volet « Amélioration de l'habitat »), aux dépens de l'intégration urbaine et de la mixité sociale ;
- aucune ambition n'est affichée en matière de préservation et de mise en valeur du patrimoine architectural.

Pour terminer, on remarquera que, tandis que le programme d'actions de ce précédent PLH avait été défini au regard du diagnostic du PLH 1996-2000 (bilan de l'habitat) et du bilan de la précédente convention de mise en oeuvre du PLH, ni le *Diagnostic du PLH de la CAGB (décembre 2003)*, ni le *Projet de programme d'actions* présentés ci-après ne tirent le bilan de ce précédent PLH 2000-2002.

- **Diagnostic du PLH de la CAGB (décembre 2003)**

Un élément de problématique mis en avant dans ce diagnostic est la fuite de nombreux ménages hors de la CAGB, pour des raisons financières. La CAGB a en effet un solde migratoire déficitaire entre 1990 et 1999. Dans ce diagnostic, les principes énoncés au départ sont :

- le respect des équilibres (entre Besançon et le reste de la CAGB), afin de limiter tant la concentration du logement social sur la seule commune de Besançon et, au sein de cette commune, dans certains quartiers, que la concentration du parc locatif privé sur la seule commune de Besançon ;

- le respect des mixités (en termes d'âges et de CSP sur la totalité du territoire) en vue de répondre à toutes les demandes. Le but est notamment de combler le manque d'offre dans certains segments du marché du logement dans la CAGB, qui fait que certaines personnes quittent l'agglomération pour trouver une réponse à leur demande ;
- le respect des diversités (proposer une offre diversifiée de logements pour répondre à des besoins diversifiés), afin d'offrir de réelles possibilités de parcours résidentiels et permettre à tous de se loger dans des conditions convenables.

Deux autres principes sont énoncés au fil du diagnostic, à savoir :

- éviter un étalement urbain anarchique, car l'éparpillement des zones d'habitat en périphérie induit une multiplication des besoins en services de proximité (commerces, garderies, activités péri-scolaires...) et des coûts difficilement maîtrisables pour les communes ;
- tenir compte du vieillissement de la population.

On remarquera que ce diagnostic du PLH est presque uniquement basé sur l'exploitation des résultats du RGP 99. Le nouveau diagnostic opérationnel, en cours de finalisation, va-t-il s'appuyer sur d'autres sources de renseignement complémentaires (ex : observatoire de l'association régionale des OPHLM; résultats de l'enquête ménages-déplacements ...) ?

○ **Projet de programme d'actions 2005-2010**

Le programme d'action du PLH a surtout comme objectif de faire émerger de l'offre de logement que le marché ne produit pas ou peu sans incitation. Le coeur des actions du PLH (et les financements qui seront débloqués) concerne la production de logements sociaux. La nature de ceux qui sont prévus (nombre de pièces, collectif ou individuel, ...) n'est pas analysée, mais on constate un tel manque en matière de logements que presque tout logement social construit est immédiatement occupé. En complément de la production de logements sociaux, il est prévu d'aider à la remise sur le marché locatif social des logements vacants, afin de :

- disposer d'une offre de logements supplémentaires sans consommer de foncier ;
- accroître l'offre de logements dans les quartiers centraux ;
- permettre la revalorisation des biens immobiliers.

Sur les autres volets (à savoir, les logements non sociaux), les missions du PLH seront de «promouvoir la qualité en matière d'habitat et d'aménagement» (et d'architecture), « agir en faveur des mixités » (notamment afin d'aider les propriétaires modestes en difficulté à conserver leur logement et d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population) et «observer, connaître et conseiller» (notamment, aide à la mise en oeuvre de politiques communales en cohérence avec le PLH et à réalisation des documents d'urbanisme et des politiques foncières). Pour anticiper les conséquences du vieillissement de la population, le PLH se dote des moyens suivants : augmentation de l'offre locative adaptable et accessible sur l'ensemble de l'agglomération et dans tous les parcs de logements¹² ; développement d'une structure d'appui et de conseil aux personnes âgées en matière d'habitat. Par ailleurs, une nouvelle idée apparaît au regard du précédent PLH qui est de préserver le caractère étudiant de Besançon, notamment par la multiplication de l'offre pour étudiants dans les logements sociaux traditionnels.

Un ensemble d'actions est également prévu, dont l'objectif est de participer au développement durable de l'agglomération. Cependant, on constate une grande pauvreté de l'argumentaire développé à ce propos. En effet, les idées évoquées sont de :

- limiter la consommation de foncier : dans quel but ? Quel en est l'intérêt ? (cf. chapitre 6.4 «L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants») ;
- privilégier un développement harmonieux de l'agglomération : que cela signifie-t-il précisément ?

En revanche, l'idée proposée de favoriser la réalisation de logements innovants semble intéressante et mériterait d'être explicitée.

– ¹² Ainsi, une personne vieillissante ne pouvant plus vivre seule dans son logement actuel pourrait trouver un nouveau logement adapté à ses besoins dans le village ou le quartier dans lequel elle habite actuellement... au moins, à proximité.

4.4.2. Le Contrat de Ville 2000-2006

Pour 2000-2002, le périmètre d'application du Contrat de Ville était la commune de Besançon. Pour 2003-2006, il devait s'étendre à la future communauté d'agglomération. L'adoption prévue de 2 périmètres successifs très différents a pour conséquence une certaine incohérence en matière de définition des objectifs. Cependant au final, on constate que la réflexion est centrée exclusivement sur le Ville de Besançon et non sur l'agglomération.

Une logique de projet est annoncée. Elle s'appuie sur l'identification de l'espace géographique pertinent pour chaque action et la coordination des compétences de chaque partenaire pour chaque action. En effet, les spécificités des quartiers sont identifiées dans le diagnostic et se retrouvent dans des projets qui, tout en recourant à une panoplie de mesures comparables, proposent des opérations spécifiques en fonction du quartier. Cependant, cette logique de projet n'est appliquée qu'au niveau des quartiers et non, au niveau de la Ville de Besançon ou de l'agglomération.

En réaction au bilan du précédent Contrat de Ville 1994-98, qui avait surtout privilégié les actions d'accompagnement social des quartiers et qui présentait une faiblesse des actions à caractère économique, le premier axe de ce contrat est l'emploi, l'insertion et le développement économique. Un volet concernant le traitement du territoire, des espaces, de l'habitat apparaît également. Ainsi, trois axes sont développés :

- **Axe 1 « Emploi et insertion, développement économique »** : l'objectif est de favoriser la création d'action économique dans les quartiers prioritaires et de favoriser l'accès à l'emploi des populations fragiles (population issues de l'immigration et femmes). Cet axe présente principalement le défaut de se baser sur une vision spatialement trop restrictive, pas assez globale de la ville. Notamment, aucune réflexion n'est menée sur l'accessibilité des lieux d'emploi hors des quartiers, réflexion qui aurait pu être articulée avec le PDU.
- **Axe 2 « Renouvellement urbain, aménagement urbain, habitat »** : l'objectif est de réintégrer les quartiers sensibles dans la ville et dans l'agglomération, en contribuant à leur redonner de l'attractivité. Il s'agit de lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de la ville et, à moyen terme, de l'agglomération bisontine. Effectivement, on peut supposer que la

restructuration de certains quartiers (démolitions, reconstructions, délocalisations, amélioration de l'environnement résidentiel) contribue à une plus forte cohésion territoriale.

Le développement de l'offre spécifique en matière de logement est envisagé dans la perspective d'un désenclavement social des quartiers. Il est précisé que «cet objectif, inscrit dans le PDALPD, sera affiché dans la future convention PLH ainsi que dans les accords collectifs Etat/bailleurs». «Au niveau de l'agglomération, les besoins et l'offre seront suivis par la conférence intercommunale. La Ville de Besançon a, pour sa part, mis en place des outils propres à développer cette offre sur son territoire» (page 40). La cohérence avec les politiques d'aménagement et de l'habitat et avec les politiques de la ville est donc affirmée. Cependant, les quartiers d'habitat sociaux sont pris comme étant des états de fait : il n'y a pas de remise en cause de leur statut ; la concentration du logement social sur la seule commune de Besançon et, au sein de cette commune, dans certains quartiers n'est pas discutée.

Ce deuxième axe du Contrat de Ville mentionne par ailleurs le besoin d'agir pour une meilleure connaissance du parc social et de son fonctionnement.

- **Axe 3 « Vie sociale (des quartiers) »** : l'objectif est d'améliorer la sécurité dans les quartiers, de favoriser l'accès de tous aux différents services de la ville (dont surtout les services de droit commun) et de développer de la cohésion sociale, du lien social et une vie collective dans les quartiers. Pour y parvenir, on relève notamment une action d'éducation à la citoyenneté et d'insertion sociale des jeunes : l'accent est mis sur les « points publics », sur l'action culturelle, l'aide au sport, l'action éducative. Par ailleurs, le Contrat de Ville aborde les problèmes liés à la sécurité dans les quartiers de manière claire, non voilée, sans langue de bois. On constate cependant une réflexion centrée sur les populations en difficulté dans les quartiers sensibles et non sur des types de population éprouvant des difficultés sociales (par exemple, les populations âgées).

Ainsi, le Contrat de Ville envisage de mener trois politiques de front, ce qu'aucun autre document ne réalise : une politique économique «emploi, insertion», une politique

architecturale «aménagement urbain et habitat» et une politique sociale. Par ailleurs, les annexes territoriales comportent un véritable diagnostic qualitatif prenant en compte l'histoire de chaque quartier, ses étapes de traitement dans le cadre de la politique de la ville, son emplacement, son accessibilité, sa structuration spatiale. La convention cadre énonce beaucoup de bons principes ; tout semble mis en œuvre pour mettre en synergie les acteurs et les programmes.

Sachant cela, on est en droit de se demander comment des problèmes peuvent encore exister... Ce genre de politiques est-il finalement bien pertinent ? Ne se heurte-t-on pas à des tendances lourdes relevant d'un autre niveau d'échelle ? Le Contrat de Ville s'appuie sur, bénéficie sans doute, des résultats des politiques d'habitat des années 80 et 90, qui vivent leur fin de cycle et ne sont pas encore clairement remises en question.

Pour terminer sur ce document, on mentionnera la création de comités de suivi dans presque tous les quartiers, dont le rôle est de suivre la mise en œuvre du Contrat de Ville : il serait sûrement utile d'en savoir davantage sur leur action. Par ailleurs, on relève peu d'informations sur la manière dont va être réalisée et prise en compte l'évaluation du Contrat de Ville (seule une liste d'indicateurs statistiques à l'îlot est présentée).

4.4.3. Le PDALPD 2002-2006 : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Doubs

Le PDALPD est un document de planification, dont le principal objet est de mener des actions en vue d'améliorer le logement des personnes défavorisées. Les Services de l'Etat et le Conseil général du Doubs en assurent la maîtrise d'ouvrage. Le comité de pilotage comporte un représentant des organismes suivants : Etat, Conseil général, CAF de Besançon et de Montbéliard, différents bailleurs sociaux, ASSEDIC, organismes gestionnaires du 1 %, CCAS de la Ville de Besançon, 2 associations (ADAL et ADIL), CAGB, CAPM, Communauté de communes du Larmont.

L'habitat adapté (spécifique) est un des axes prioritaires du PDALPD 2002-2006. A cet effet, le document mentionne la nécessité de convaincre les élus de réaliser des opérations d'habitat spécifique à destination des ménages les plus en difficulté : « *il se révélerait nécessaire dans le cadre du PDALPD de mobiliser les collectivités locales [...]* » (page 7). Se pose ici la question de l'emploi du conditionnel dans cet énoncé : est-ce délibéré ?

Par ailleurs, il est précisé que : « Dans cette tâche de conviction et d'explication, l'association des maires du Doubs peut s'avérer un partenaire privilégié... «Il conviendra de travailler avec les élus des communautés d'agglomération ou de communes, notamment dans le cadre des conférences intercommunales du logement» (page 7).

De manière plus anecdotique, on remarquera une proposition s'inscrivant dans une réflexion de nature multi-échelle, à savoir l'idée de mener un travail d'information avec l'ensemble des partenaires intervenant auprès d'un ménage.

4.5. Le Schéma d'Organisation du Commerce et de l'Artisanat

Ce document élaboré en 1999 à l'occasion de la mise en place du schéma directeur de l'agglomération bisontine est en cours d'actualisation sur le périmètre du SCOT. Il s'agit d'un document relativement complet, intégrant des enquêtes et un diagnostic qui ne comporte cependant aucune carte sur la répartition des commerces et sur le rayonnement de l'agglomération de Besançon d'un point de vue global et par catégories de produits. On ne dispose pas non plus de beaucoup d'informations sur la temporalité des achats ou des courses (pause déjeuner, soir, samedi), en fonction du lieu de résidence, du lieu de travail et des caractéristiques des ménages. Ceci permettrait pourtant de répondre à des questions simples comme celle de l'ouverture des commerces du centre-ville le midi.

Le SOCA a donné lieu à une charte engageant les différents partenaires (Chambre de commerce, Chambre des métiers, District (CAGB), ville de Besançon) concernés par le commerce au niveau local. Cette charte porte sur les possibilités d'accueil des grandes surfaces de distribution, les transferts d'enseigne, les spécificités des grands pôles commerciaux (la Boucle, Chateaufarine, Ecole Valentin et Chalezeule), le commerce dans les quartiers de Besançon hors boucle (Montrapon, Saint-Claude, Chaprais, Saint-Ferjeux) et dans les bourgs centres, le rôle des marchés.

5. Les projets des Communautés de Communes et leur relation au SCOT : synergie, blocage ou éclatement ?

Nous avons rencontré les Présidents et représentants des Communautés de Communes (CC) de Vaîte-Aigremont, de la Bussière, du Val de la Dame Blanche, des Rives de l'Ognon et du Val Saint-Vitois. Nous avons également rencontré, en dehors du périmètre SCOT, le Président du Pays des Sept Rivières qui vient se superposer à une partie du périmètre du SCOT. Lors des entretiens, l'objectif a été de comprendre le positionnement des CC périphériques à la Communauté d'Agglomération mais concernées par le futur SCOT. En quoi sont-elles porteuses de développement, de synergies ou de blocages ?

5.1. Les spécificités des communautés de communes

Les CC enquêtées sont surtout rurales, soit sans pôle majeur (Vaîte-Aigremont, Bussière, Rives de l'Ognon), soit avec un pôle important de type bourg-centre (Val Saint-Vitois). Certaines présentent un caractère péri-urbain prononcé (Val de la Dame Blanche). Il est à noter qu'il n'y a pas de Communauté de Communes à caractère urbain.

Les CC du périmètre SCOT se caractérisent par leur jeunesse et leur expérience récente en matière de coopération intercommunale. Leur création a parfois été l'occasion pour les Maires de se rencontrer pour la première fois. Ce sont des territoires construits par défaut, en marge de la Communauté d'agglomération, leurs limites ne s'appuient pas sur leur histoire :

- Le canton n'est pas le territoire de référence : la CC du Val Saint-Vitois est à cheval sur les cantons d'Audeux et de Boussières ; les autres CC se sont construites à partir des communes du canton qui ne sont pas entrées dans la CAGB ; le canton d'Audeux a été particulièrement divisé dans la mesure où ses communes sont rattachées soit à la CAGB, soit à la CC du Val-Saint-Vitois, soit à la CC des Rives de l'Ognon ;
- Les réalités fonctionnelles ne sont pas respectées : par exemple les regroupements pédagogiques étaient à l'origine de partenariats entre

communes pouvant être de deux départements différents ; ils ont été mis à mal par la constitution des CC. Le Val de la Dame Blanche est nettement sous l'influence de Besançon ; le Val Saint-Vitois attire plutôt les communes du Jura ; la CC de la Bussière, tiraillée entre deux cantons entretient des relations périphériques soit vers la Haute-Saône, soit vers Rougemont et Baume les Dames ; les Rives de l'Ognon sont plutôt tournées vers Marnay en Haute-Saône ;

- La limite départementale a été un facteur décisif dans la définition des limites territoriales, que ce soit avec le Jura ou avec la Haute-Saône. Cela s'explique par les contraintes de la planification des actions et de leur financement par les collectivités territoriales compétentes.

En outre, la géographie des lieux peut influencer sur le fonctionnement des CC :

- Une bipolarisation de l'espace peut intervenir dans l'organisation des échanges, par exemple entre Recologne et Emagny dans la CC des Rives de l'Ognon ;
- La configuration du territoire peut également avoir une incidence sur les dynamiques locales ; par exemple la CC de Vaîte-Aignemont s'appuie sur les limites du canton de Roulans moins deux communes (Deluz et Nancray) et propose une configuration à cheval sur trois entités géographiques différentes (plaine, vallée, plateau) auxquelles correspondent des pratiques spatialisées et des dynamiques locales qui peuvent être également très différentes.

5.2. Un jeu d'acteurs à inventer dans des territoires à recomposer

Les territoires ne reflètent pas le fonctionnement local. Elus comme habitants doivent s'approprier la dimension intercommunale en tant qu'espace de projet. Pour les premiers c'est par la pratique, les rencontres, et la réflexion que s'ancrera ce sentiment. Pour la population, la reconnaissance de la légitimité de ces structures viendra de l'usage et de la mise en œuvre des actions. Le SCOT, selon la manière dont il sera porté par les municipalités, peut tout aussi bien servir l'intercommunalité que renforcer les tensions et les divergences. Ainsi, le poids politique du représentant de la structure intercommunale entre en ligne de compte et l'on observe deux situations :

- le Président joue un rôle moteur au sein du territoire. Il est le Maire de la ville la plus importante et il veille à ce que les intérêts de sa ville soient satisfaits. Il fait partie du paysage politique départemental et régional de longue date ;
- il n'y a pas de leadership, le Président joue un rôle de coordonnateur et de fédérateur, la concertation est plus ouverte malgré des tensions internes certaines.

Dans les deux cas, il importe de concilier les intérêts communaux, et intercommunaux que ce soit à l'échelle de la CC ou du SCOT.

La participation de la population à l'élaboration du projet des CC, a fortiori pour le SCOT, n'est pas envisagée. Il faut d'abord qu'elles arrivent à identifier la nouvelle structure et, sur la base des actions mises en œuvre, les élus attendent la légitimation de leur intervention.

5.3. La capacité à élaborer et mettre en œuvre les projets

Les CC se caractérisent toutes par une faible densité de population, des ressources fiscales très limitées et l'absence de TPU ou de TPZ. Si on y ajoute l'absence d'interlocuteur technique les possibilités de développement sont encore plus limitées. Saint-Vit et de Devecey se distinguent néanmoins avec des marges de manœuvre plus importantes. On peut distinguer deux attitudes en matière de projet :

- **entreprenante** : Val-Saint-Vitois, Val-de-la-dame-blanche, Vaîte-Aigremont. Les trois CC entendent garder la maîtrise de l'urbanisation. Le développement économique est un enjeu important pour lequel elles sont prêtes à partager les investissements et moins les recettes nouvelles. En termes de cohérence du territoire, le jeu de la complémentarité ou de la rivalité avec Besançon peut influencer sur les marges de manœuvre et le modèle de développement.
- **attentiste** : un développement important de l'urbanisation n'est pas souhaité, les CC ne disposent pas de moyens propres pour mener une réflexion soutenue, elles n'ont pas de projet de développement ambitieux. Elles s'interrogent sur le rôle qu'elles pourront tenir à l'échelle du SCOT. Ces CC attendent beaucoup de l'AUDAB.

Dans les deux cas, la préservation de l'emploi local (artisanat, commerce) est une priorité. Viennent ensuite les retombées attendues du développement touristique qui ne peut trouver de sens que par la mise en réseau des offres et la coordination des acteurs. Seules les communes de Saint-Vit et de Devecey misent sur un développement de l'emploi. A Saint-Vit, le développement se ferait essentiellement sur les limites communales ; Devecey mise quant elle sur la création de nouvelles zones d'activité sur les communes les plus touchées par le tracé du TGV.

Sur le plan urbanistique, la planification n'est pas une pratique d'actualité. Il n'y a pas plus de concertation que de projet intercommunal. De par la faible pression foncière et la faible densité de population, les 5 CC ne se sentent pas concernées par l'étalement urbain qui relève davantage d'une problématique d'agglomération. Comment donc renforcer les bourgs centres ?

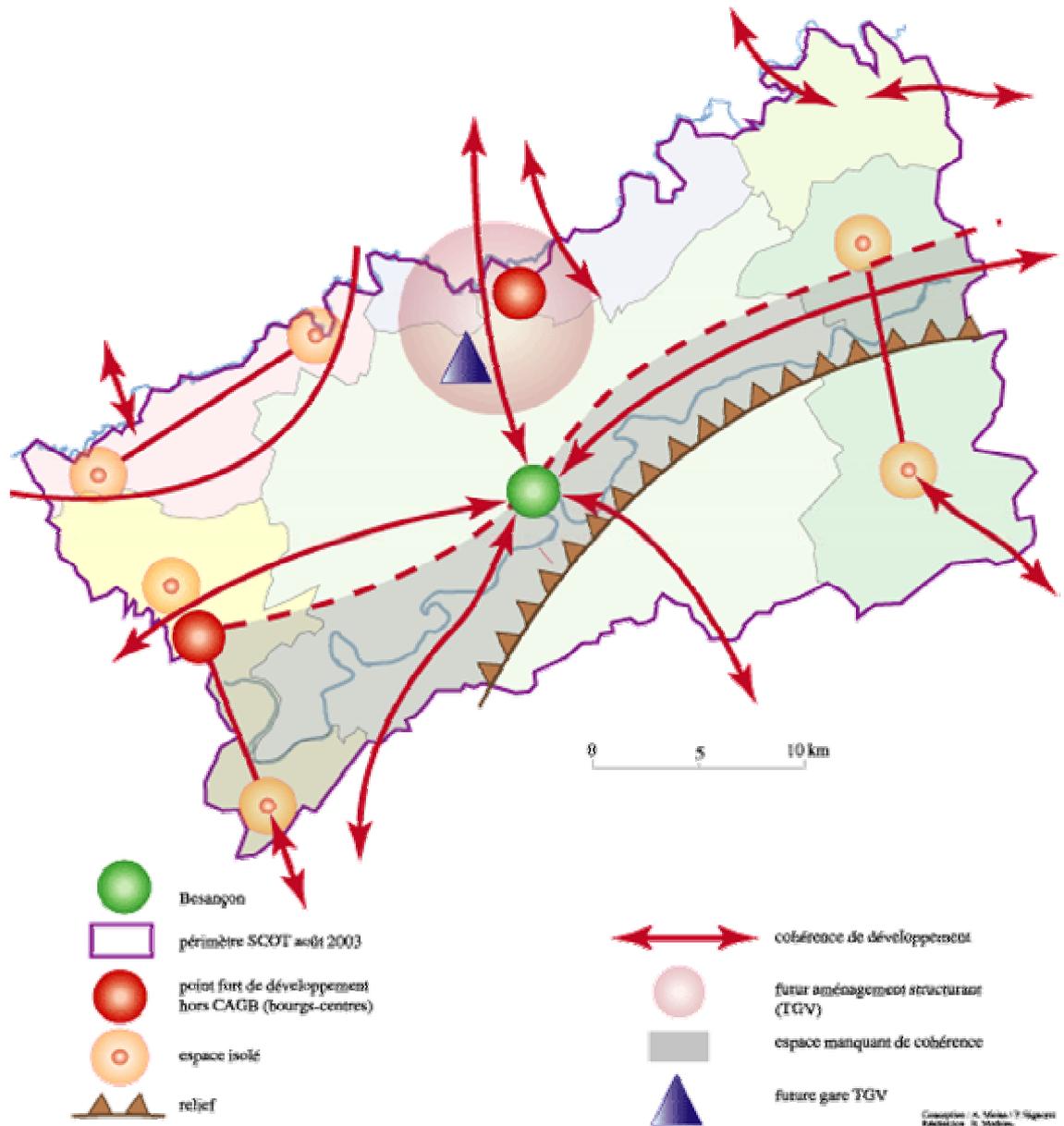
5.4. Les relations avec le reste du territoire du SCOT

Méfiance, peur de se retrouver isolé, rivalités, absence de dialogue, manque de concertation, problèmes de niveaux d'échelle et de prise en considération des spécificités peuvent caractériser les relations ou l'absence de relation entre les CC, les communes qui les composent et la ville centre. Des acteurs du territoire vont jusqu'à dire que ces CC sont des territoires qui « n'apportent rien ».

Les CC n'entretiennent pas de relations entre elles et pas davantage avec la CAGB. Seules 2 CC sont invitées à jouer la complémentarité des espaces et des fonctions dans une vision de l'aménagement du territoire plus large, mais c'est avec le Pays des sept rivières et non avec ce qui aurait eu vocation à devenir le Pays du Grand Besançon. Dès lors comment faire de la cohérence territoriale au sein du périmètre SCOT ?

Enfin, si la participation des habitants de ces CC à l'élaboration du SCOT n'est pas envisagée, ce n'est pas pour des raisons de principe mais davantage de méthode de travail et de logistique à mettre en œuvre sur un vaste territoire. Une information est toutefois proposée aux habitants.

L'organisation spatiale au sein du périmètre SCOT, un « territoire en tension »



6. Les dix questions clés pour le futur SCOT

La démarche d'expertise, définie par le laboratoire ThéMA pour réaliser le Livre Blanc du SCOT du Grand Besançon, ne prévoyait pas, au départ, de développer une réflexion autour de thèmes spécifiques. Cependant, le travail de synthèse sur les idées ayant émergées de la lecture des documents a mis en évidence l'intérêt (voire la nécessité) d'articuler cette synthèse autour de l'analyse d'une dizaine de questions clés.

La synthèse de la lecture des documents a débouché sur le traitement des dix thèmes suivants¹³ :

- Le TGV, une problématique à approfondir
- La cohérence du système de transports en commun, la question des parkings relais et du stationnement
- Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération
- L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants
- Le développement économique : de nouvelles ambitions à entrevoir
- Le tourisme en attente de synergies
- L'agriculture en milieu urbain ou péri-urbain, une utopie ?
- Les paysages reflètent finalement les partis-pris d'aménagement
- Gouvernance, entre planification et participation, quel équilibre ?
- L'observation et la prise en compte de l'organisation complexe des dispositifs de planification

Ces 10 thèmes n'ont bien sûr pas été choisis au hasard. Ils représentent chacun un élément incontournable de la réflexion sur le territoire du Grand Besançon, mise en évidence à travers l'analyse des documents.

¹³ Une présentation synthétique des éléments marquants relatifs à ces 10 thèmes est disponible en ligne sur le site Internet du laboratoire ThéMA (<http://thema.univ-fcomte.fr>)

Bien d'autres thèmes auraient certainement mérités d'être traités, mais la nature de la mission du laboratoire ThéMA était de réaliser une expertise à partir de l'analyse d'une série de documents et non, de mener une réflexion diagnostique ou prospective sur le territoire du Grand Besançon. Ainsi, une question telle que l'intégration sociale et spatiale des personnes âgées et la question de l'énergie et du développement durable sont également cruciales pour l'avenir de l'agglomération bisontine. Mais ces questions de société, qui se posent actuellement de manière générale, quels que soient les territoires envisagés, ne sont pas ressorties comme étant des éléments marquants de l'ensemble des documents étudiés. De même l'université, élément important du fonctionnement de l'agglomération bisontine, n'est pas apparu comme un fait essentiel à la lecture des documents.

6.1. Le TGV, une problématique à approfondir

D'une façon générale, la thématique du TGV est assez peu présente dans les documents que nous avons analysés. Elle est évoquée de manière globale, présentée comme une opportunité, mais les réflexions ne descendent pas au niveau des contraintes, des implications spatiales, des scénarios, à l'exception de l'étude Secteur Nord. Cette remarque rejoint le souhait manifesté par certains élus de voir se mettre en place un syndicat mixte pour gérer l'arrivée du TGV dans toutes ses dimensions.

Le schéma directeur présente la gare TGV d'Auxon comme un lieu d'échange avec les autres villes de la région et la gare Viotte comme pôle d'échange intermodal de transport de personnes. Il parle d'une desserte collective efficace entre les deux gares, mais n'envisage pas de pôles structurants d'agglomération près des gares. Le sujet du TGV n'est abordé que dans le projet d'agglomération (une demi-page). On y mentionne la nécessité d'aménager les deux gares, de les relier (par une liaison ferroviaire à deux voies), d'optimiser les retombées par une maîtrise foncière des espaces stratégiques valorisés par les nouvelles infrastructures. Le PDU de Besançon n'évoque pas la possibilité de conférer le rôle de parkings-relais aux parkings qui seront installés près de la gare d'Auxon. Quant au PDU du SMTGB, il n'étudie pas la manière d'utiliser les aménagements qui découleront de la gare TGV et de sa liaison avec la Ville de Besançon.

L'étude secteur Nord s'intéresse essentiellement à la partie de la CAGB concernée par la gare et la liaison, ce qui joue en défaveur d'une réflexion globale. Le secteur Est n'est ainsi pas pris en compte. Une vision d'ensemble, à l'échelle de l'agglomération et intégrant les lignes de bus, les systèmes de parkings, les projets de tram-train, les futurs centres tertiaires et les pôles extérieurs de centralité, reste à mettre en œuvre. Néanmoins, l'étude prend en considération une large gamme d'éléments et pose le problème de l'accroissement de la pression foncière sur le secteur Nord. Elle commence par un diagnostic ayant le mérite de montrer les conséquences néfastes d'une croissance périurbaine non accompagnée de réflexions sur l'accessibilité.

Trois scénarios sont ensuite présentés. Le scénario B est sans doute celui qui prend en compte l'agglomération de la façon la plus globale. De manière générale, les scénarios manquent de précision sur les zones d'implantation potentielles d'habitat et d'activité.

La délibération du Comité Syndical du Syndicat Mixte du SCOT réaffirme son souhait d'anticiper sur les effets du TGV et des infrastructures routières qui seront développées en accompagnement. Il perçoit les retombées du TGV essentiellement dans le domaine tertiaire et considère que cela doit profiter au centre de l'agglomération, en particulier par l'intermédiaire des pôles de renouvellement urbain (Viotte, Vauban, Près-de-Vaux). Il rappelle que les choix définitifs devront être compatibles avec les capacités de financement d'une agglomération de la taille de Besançon. Il écarte le scénario 3 qui confond, selon lui, desserte inter-quartiers et desserte inter-gares. Il rappelle son attachement au renforcement de l'offre de transports en commun.

Il propose enfin un scénario de synthèse avec un doublement de la voie ferrée Auxon-Viotte, un prolongement jusqu'à La Mouillère et Rivotte, une gare à Saône et une branche Ouest à prolonger vers Minjoz avec une halte à Vauban, futur grand site tertiaire.

Les différents documents consultés sont très discrets sur les nuisances occasionnées en particulier par la liaison Auxon-Viotte ; or, les communes concernées par le trajet s'inquiètent de la centaine de navettes qui vont traverser chaque jour leur territoire.

6.2. La cohérence du système de transports en commun, la question des parkings relais et du stationnement

Afin de pouvoir développer un système de Transport en commun (TC) efficace qui tienne compte de la réalité spatio-temporelle du territoire, il paraît incontournable d'étudier les pratiques spatio-temporelles des habitants et d'analyser dans quelle mesure le réseau TC peut répondre à cette demande (cf. chapitre 6.3. *Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération*).

Un point important est la mise en place d'un réseau TC cohérent et bien articulé à l'échelle de l'agglomération. Des éléments de réflexion sont fournis par plusieurs documents étudiés, notamment concernant l'intégration des réseaux de bus urbain et péri-urbain encore peu raccordés (dans les deux PDU). Un autre élément qui apparaît est le réseau de chemin de fer auquel est affecté un rôle à l'échelle de l'agglomération à travers l'idée de la « croix ferroviaire ». Il est notamment prévu de réactiver l'ancienne ligne de Vesoul jusqu'à la gare TGV et de mettre en place de nouveaux arrêts (Morre, Planoise/pôle Santé, Thise). Toutefois l'étude sur le secteur Nord met en évidence le faible impact de la ligne de Vesoul sur la desserte urbaine, car elle ne passe pas par les pôles générateurs de trafic, pourtant nombreux dans cette zone. Elle servira donc essentiellement au raccordement des deux gares (Auxon et Viotte). Dans le PDU de la Ville et dans le Plan Pluriannuel d'Investissement et de Fonctionnement (PPIF) de la CAGB est évoqué le projet d'un Transport en Commun en Site Propre (TCSP) que l'on retrouve également dans l'étude du secteur Nord. Mais cette idée est absente dans le PDU du SMTGB. Par définition, un système TCSP se situe entre le système bus et le rail. Il paraît important de clarifier son rôle : est-il utile de le concevoir uniquement à l'échelle de la ville ? Une articulation, au moins sous forme de pôle d'échange, avec le réseau TER paraît indispensable, car le système de TCSP desservira forcément des pôles générateurs de trafic importants, qui, on peut le supposer, accueillent des personnes résidant hors Besançon. Afin de ne pas multiplier les ruptures de charge, la solution d'intégration des systèmes TCSP et TER telle qu'elle est discutée dans l'étude sur le secteur Nord (tram-train) paraît une solution intéressante dans l'optique de promouvoir l'utilisation des TC.

Par ailleurs, on constate que le rôle qu'affecte la CAGB à la croix ferroviaire n'est pas pris en compte dans le Schéma Régional des Transports, document qui s'intéresse pourtant de

façon détaillée au rôle de chaque ligne. Une meilleure coordination entre la CAGB et la Région paraît indispensable à cet égard.

Le problème de l'articulation des différents systèmes de TC ne se borne pourtant pas aux TER et TCSP. Le rôle des lignes de bus périurbaines doit aussi être repensé sur certains trajets pour lesquels il existe des doublons TER/Ginko. C'est notamment le cas sur la ligne de chemin de fer vers le plateau qui pourrait jouer un rôle encore plus important pour le délestage de la côte de Morre. Toutefois il serait à étudier si d'autres arrêts sur la partie urbaine de cette ligne ne permettraient pas la rendre plus attractive. Ici encore l'analyse de flux de déplacements paraît importante afin de pouvoir identifier les destinations principales des individus entrant en ville en provenance du plateau et de mieux localiser les parcs-relais. Rappelons que plusieurs documents, notamment les PDU prévoient la mise en place de parcs-relais dans le but d'inciter des personnes qui se déplacent quotidiennement ou occasionnellement des communes périurbaines vers le centre-ville de Besançon à garer leur voiture et à utiliser les TC pour entrer en ville. Il s'agit d'un dispositif assez courant, utilisé par de nombreuses villes. Toutefois la réalisation telle qu'elle est envisagée pose un certain nombre de questions :

- les parcs relais prévus sont en grande partie situés en zone urbanisée (exemples : Micropolis, pôle Santé, pôle Nord/St. Claude), la distance entre ces lieux et le centre-ville est donc très courte. En outre l'utilisateur de voiture aura peut-être déjà eu certaines difficultés pour accéder à un tel parc relais. Le risque de vouloir toujours entrer en ville persiste dans la mesure où cela peut faire gagner du temps et, surtout, si l'on peut espérer trouver un parking gratuit, par exemple à Chamars. A défaut de stationnement gratuit, il est peu probable que l'automobiliste sorte de la ville pour se garer sur un parc relais ; il recherchera le plus souvent une solution dans les quartiers résidentiels à proximité du centre-ville. Des parcs-relais situés plus à l'extérieur de la ville, aux têtes de ligne de bus périphériques (par exemple à Valentin), ne seraient-ils pas plus attractifs ? ;
- le système de parcs-relais pose une question fondamentale. Dans quelle mesure les lignes de bus périurbaines ne sont-elles pas fragilisées en proposant une solution commode pour utiliser la voiture, afin de s'approcher du centre-ville ?

Il est évident que cet argument joue encore plus si les parcs relais sont proches de la ville ;

Les parcs-relais pourraient être implantés à proximité des zones commerciales et des zones d'activité. Les TC assureraient alors la desserte de ces espaces à l'instar de ce qui a déjà été mise en place récemment pour le multiplexe de Valentin et de Carrefour Chalezeule.

La localisation des parcs relais à proximité des têtes de lignes de TCSP - telle qu'elle est évoquée dans plusieurs documents (cf. PDU Ville de Besançon, schéma de développement stratégique du secteur Nord) - ou à proximité de gares TER (cf. scénario 3 du PDU du SMTGB) devrait être approfondie. Ne serait-il pas utile d'étudier la possibilité d'associer les pôles d'échanges du réseau TC aux parcs relais pour des raisons pratiques (éviter la multiplication de lignes, améliorer leur fréquentation) ?

Soulignons en outre que la mise en place d'un système TC pertinent et la constructions des parcs-relais devraient être accompagnés d'une politique volontairement restrictive en ce qui concerne l'offre de parkings en ville (Chamars...) et dans d'autres zones génératrices de trafic. Dans ces réflexions, la prise en compte du problème des parkings privés, nombreux à Besançon, paraît cruciale.

6.3. Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération

Les pratiques spatiales des individus, éléments essentiels du fonctionnement spatial du territoire, sont quasiment absentes des documents étudiés. En effet, les documents ne se réfèrent pas à des analyses touchant au style de vie des habitants et aux comportements des résidents ou des acteurs économiques dans l'espace concerné. Par exemple dans le Schéma Directeur, la partie concernant les transports¹⁴ évoque les idées de hiérarchisation de la voirie, de plan de circulation et de politique de stationnement, mais la relation avec les pratiques des individus n'est pas faite.

Bien sûr, l'enquête « ménage-déplacement » (CERTU - INSEE), menée sur la CAGB, apportera bientôt des éléments d'information qui seront pris en compte dans les réflexions. Cependant, cette enquête ne représente pas la seule méthode possible pour prendre en compte les pratiques spatiales des individus dans les diagnostics et projets d'aménagement.

Quatre points seront plus particulièrement mis en avant, appuyés par des éléments et des observations tirés des documents étudiés.

6.3.1. Les diagnostics considérant les pratiques spatiales des individus manquent de données quantitatives

- *Projet et diagnostic d'agglomération* : aucun élément d'information sur les pratiques spatiales à l'exception d'une carte sur les flux.
- *Elaboration d'un schéma de développement stratégique du secteur Nord* : manque de chiffres, de quantification, notamment concernant les usagers qui prennent ou prendront le TGV.
- *PDU de la Ville de Besançon* : pas de présentation précise des déplacements et de leurs évolutions récentes. Diagnostic court et trop global qui manque de carte. Manque d'indications chiffrées sur les flux quels qu'ils soient.
- *Schéma régional des transports* : aucun élément quantitatif (fréquentation de lignes, demande réelle par enquête ou analyse de flux) ne permet de justifier

¹⁴Partie D (orientations fondamentales) 3.3

les réflexions concernant les scénarios sur les lignes. Pas d'analyse fine des déplacements urbains internes à Besançon.

D'une façon plus générale, les études s'intéressant à l'ensemble du périmètre du Syndicat mixte du SCOT sont pour l'instant peu nombreuses. Par ailleurs, aucune tentative n'est mentionnée dans les documents, qui viserait à identifier et localiser les générateurs de trafic de l'agglomération bisontine, puis à en évaluer les émissions (même théoriques).

Cependant, quelques rares éléments de connaissance plus précis apparaissent dans le PDU du SMTGB (l'analyse s'appuie sur des données de flux relatives aux déplacements en voiture, et en transport en commun) et dans le Schéma régional des transports (référence globale aux flux de déplacements, qui ne sont cependant nulle part chiffrés).

6.3.2. La diversité et la complexité des déplacements ne sont pas prises en compte dans les réflexions

En effet, dans le PDU du SMTGB, seuls les trajets domicile-travail sont pris en compte, sans mention des autres motifs de déplacement (déplacements liés à l'offre culturelle, touristique et commerciale). Autrement dit, ce document ne considère pas la diversité des «flow-patterns» (pérégrination dans les déplacements, chaînes d'activités en termes spatiaux et temporels). De même, dans le Diagnostic d'agglomération, de nombreux aspects liés aux pratiques spatiales réelles des habitants n'apparaissent pas, dont là encore, la nature des chaînes d'activité des individus. Ceci semble pourtant fondamental pour réaliser un vrai diagnostic d'un territoire.

Par ailleurs, dans le PDU de la Ville de Besançon, les déplacements liés à l'offre culturelle, touristique et commerciale ne sont pas évoqués.

6.3.3. La relation entre pratiques spatiales et organisation de l'espace est rarement prise en compte

Les analyses de l'organisation spatiale du territoire (forme et structure des réseaux existants, localisation des générateurs de trafic...) ne sont pas mises en relation avec la connaissance des pratiques spatiales des individus :

- *Diagnostic d'agglomération* : pas de connaissance de l'offre en termes de crèches et de gardes d'enfants péri-scolaires, équipements sportifs, culturels,

commerciaux... Autant d'éléments qui déterminent pourtant les pratiques spatiales des individus.

- PDU du SMTG : l'analyse de la situation n'est parfois pas suffisamment approfondie et ne tient pas toujours compte de la «métrique» de l'espace (accessibilité aux gares, position des parking-relais...).
- *Schéma Directeur* : l'amélioration de l'offre de logements est évoquée en terme de qualité des logements, et non en termes de localisation par rapport aux emplois, aux commerces...
- Projet de PLH de la CAGB : le diagnostic du PLH datant de décembre 2003 était presque uniquement basé sur l'exploitation des résultats du Recensement de la population INSEE de 1999. Or, la réponse aux besoins en logement (notamment en fonction du cycle de vie des ménages) ne doit pas ignorer les besoins des personnes en matière de pratique du territoire (quels sont les services, les lieux fréquentés à chaque étape du cycle de vie des ménages ?). Ceci peut expliquer (en partie) la difficulté à articuler le Projet de PLH de la CAGB avec le PDU du SMTGB.

On remarquera toutefois que, dans le Contrat de Ville, à l'échelle des quartiers, une réflexion sur l'accès aux services de droit commun est intégrée à la réflexion sur le logement.

6.3.4. Le fonctionnement spatial et temporel du territoire est peu présent dans les réflexions

Les pratiques spatiales des individus sont très peu prises en compte, les aspects temporels du fonctionnement du territoire ne le sont également pas (ou très peu).

Dans le *Projet et le diagnostic d'agglomération*, le Temps est évoqué comme un élément contribuant au rayonnement de l'agglomération, mais jamais comme un élément de structuration et de développement, mises à part quelques manifestations festives.

Concernant les temporalités quotidiennes ou hebdomadaires (notion de rythme de vie ; réflexion autour de l'offre de services non seulement en terme spatial, mais également temporel), il est révélateur que, dans le PDU du SMTGB, les temps de transport ne soient

pas pris en compte : les scénarios proposés concernent la forme des réseaux en plan (en 2D), et non leur fonctionnement. Par ailleurs, en interne à la commune de Besançon, il serait particulièrement utile de mieux connaître les déplacements entre les grands générateurs de trafic (Centre administratif - Lien Planoise/Centre Ville - CHU - Palais des Sports - Université de Franche-Comté - ZAC Chateaufarine) selon les différentes heures de la journée (ou les différents moments de la semaine ou de l'année). L'enquête «ménages-déplacements» ne sera pas suffisante pour répondre à ces différentes questions.

Toutefois, à d'autres échelles temporelles, quelques remarques intéressantes apparaissent dans le projet de *Projet de PLH de la CAGB* et méritent d'être développés. En effet, à travers l'idée d'offrir de réelles possibilités de parcours résidentiels aux habitants de l'agglomération émerge une amorce de réflexion sur l'évolution (au cours d'une vie, mais pas encore à travers la succession des générations) des besoins en matière de logement. De plus, la nécessité opérationnelle de travailler dans certains cas sur des échéances de plusieurs années (par exemple, programmer des actions sur les 5 ou 7 années d'un PLH) a été bien identifiée, ceci bien que les préconisations en matière de constructions de logements soient déclinées annuellement dans le *Schéma Directeur* et dans le *Pacte de cohésion sociale*.

6.4. L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants.

Nombreux sont les documents étudiés qui évoquent la question de l'étalement urbain et prônent une limitation du mouvement de périurbanisation. Les effets négatifs du phénomène sont soulignés, sans toutefois être jamais analysés en détail. Seuls le *Diagnostic d'agglomération* et le *projet de PLH de la CAGB* énoncent quelques risques concrets liés à cet étalement : l'allongement des distances parcourues pour les déplacements domicile-travail induit des coûts supplémentaires pour les transports et les équipements, de la pollution, une congestion croissante des axes routiers reliant Besançon et sa proche couronne à la périphérie. Ces analyses restent cependant trop succinctes car l'ensemble des mécanismes intervenants n'est pas pris en compte dans les projets.

Les actions et mesures évoquées par les différents documents étudiés sont les suivantes :

- Structurer l'urbanisation à partir du réseau de transport en commun, notamment en tenant compte des aires de chalandise des gares (*PDU du SMTGB*) et privilégier l'urbanisation proche des axes de transport existants ou structurants (*Diagnostic d'agglomération, projet de PLH de la CAGB*)¹⁵;
- Respecter les équilibres, les mixités et les diversités en matière de logement, dans une gestion économe et durable de l'espace (*projet de PLH de la CAGB*) - Equilibrer la part de maisons individuelles au regard du parc locatif (*Diagnostic et projet d'agglomération*) - Répartir de manière plus équilibrée l'habitat locatif entre Besançon et le périurbain (*Diagnostic et projet d'agglomération*).
- Limiter l'éparpillement des zones d'habitat (*projet de PLH de la CAGB*) - Limiter l'étalement urbain diffus (*Schéma directeur*) - Limiter le mitage de l'espace (*Diagnostic et projet d'agglomération*) - Réduire la taille des lots (*Diagnostic et projet d'agglomération*)
- Densifier l'habitat dans les bourgs-centres et sur la commune de Besançon (*Schéma directeur*) - Structurer l'agglomération autour d'une ville-centre

¹⁵ Concernant ce deuxième point, une proposition différente (voire même opposée) apparaît dans le document intitulé "SCOT : lancement de la démarche (2004)" : la carte de la page 3 mentionne l'idée de "Routes de liaison intercommunautaire, support de développement de l'habitat"... Or ces routes ne constituent pas actuellement des axes de transport structurants de l'agglomération.

forte et au potentiel important : développement prioritaire de la commune de Besançon (*Diagnostic d'agglomération*) - Maîtriser le développement urbain autour d'un un hyper-centre (la Boucle), des centralités secondaires dans Besançon et des bourgs-centre (*Projet d'agglomération*)

- Reconvertir des friches industrielles (*Schéma directeur*) - Recycler et reconvertir certains espaces (renouvellement urbain au sein de la commune de Besançon) (*Contrat d'agglomération*)
- Limiter l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation (de type lotissements pavillonnaires), excepté sur la commune de Besançon (renforcement de l'attractivité résidentielle grâce à l'émergence de nouveaux quartiers : Les Grands Bas, Vaites ...) (*Contrat d'agglomération, PPI Ville de Besançon*)
- Développer une «agglomération verte non agglomérée» (*Schéma directeur*)
- Freiner l'urbanisation hors de la CAGB (*Diagnostic d'agglomération, projet de PLH de la CAGB*).

Par ces actions et mesures, les différents documents cherchent à contre-balancer certains effets néfastes de l'étalement urbain :

- le double mouvement migratoire en défaveur de Besançon et sa proche couronne (6600 personnes ont quitté cette zone pour le reste de la CAGB et 6750 pour aller hors de la CAGB) et, plus généralement, le départ de ménages hors de la CAGB pour des raisons financières. Or, les ménages en cours d'accession à la propriété hors de la CAGB sont plus souvent que les autres marqués par un surendettement ou éprouvent des difficultés financières, en fonction notamment des coûts de transport très élevés générés par leur localisation résidentielle, et qui avaient été sous-estimés lors du projet s'installation.
- le nombre toujours croissant de déplacements domicile-travail en voiture ;
- la ségrégation socio-spatiale, c'est-à-dire la concentration de certaines catégories sociales en certains lieux de l'agglomération. Or, la structure du parc de logement conditionne, voire contraint fortement, les choix

résidentiels, dont celui de la résidence principale. Ainsi, la demande locative ne peut être presque exclusivement satisfaite que par la commune de Besançon, qui compte pas moins de 92% des logements locatifs de la CAGB, avec la particularité de présenter un niveau de loyer élevé dans le parc privé et une offre HLM socialement marquée. De l'impossibilité pour des ménages jeunes de trouver une offre de logement (notamment locative) en périurbain résulte la très forte diminution du nombre d'enfants dans certaines communes. Ainsi, la concentration de certains types de logements en certains lieux et son corollaire, l'absence d'autres types de logements en ces mêmes lieux, aboutissent à l'impossibilité de satisfaire la demande d'un grand nombre de personnes en matière de choix résidentiel.

- le mitage de l'espace et l'éparpillement non maîtrisé des maisons individuelles (baisse de la qualité paysagère).

Cependant un certain nombre d'omissions peuvent être soulignées.

- Les conséquences de l'étalement urbain sur la qualité de vie en termes de fonctionnement ne sont pas évoquées : par exemple, l'absence de commerces de proximité à l'échelle du quartier, le manque de cheminements piétonniers dans les villages, le manque d'espace public de proximité (terrains de jeux collectifs accessibles à pied pour les enfants ou lieux de rencontres pour les résidents)... Autre exemple, aucune réflexion n'est conduite sur l'avenir des lotissements presque exclusivement composés de ménages proches de la retraite.
- Comme l'ont montré de nombreuses études et observations sur le sujet, les tentatives de densification sont souvent mal accueillies par les populations concernées. Or, l'objectif d'une gestion économe et durable de l'espace peut être atteint sans forcément densifier l'habitat. En effet, il existe des approches multi-échelles de l'aménagement urbain (notamment fractales) qui permettent de limiter la consommation d'espace en favorisant une concentration locale de la masse bâtie (concept d'aménagement différent de celui de densification).

- Si l'étalement urbain diffus génère des disfonctionnements, la densification pose aussi des problèmes car elle induit implicitement un allongement des parcours pour accéder à diverses aménités (zones de loisir en bordure urbaine notamment). Ainsi, le développement d'une « ville compacte » peut générer des flux de trafic et une congestion importants. En outre, la bordure urbaine, dont la longueur est minimisée dans le cas d'une ville compacte, n'offre qu'à peu de résidents l'opportunité de profiter de la proximité immédiate d'un espace vert. Il est aussi évident qu'une tache urbaine compacte de grande taille ne permet pas une ventilation suffisante du cœur de l'agglomération. Ainsi, l'ouverture de segments d'offre de logements individuels sur la commune de Besançon, sous la forme de lotissements pavillonnaires, ne risque-t-elle pas d'entraîner la destruction de coulées vertes reliant la périphérie au cœur de Besançon et de réduire la ventilation des espaces urbains les plus centraux ? Ne risque-t-elle pas également de diminuer l'accessibilité de la population à des espaces verts et naturels autres que les jardins individuels ?

- Par ailleurs, les différents documents développent une vision normative de la maîtrise de l'étalement urbain, essentiellement basée sur des seuils chiffrés (exemple : taille maximale des parcelles pour la construction de maisons individuelles). Or, la maîtrise de l'étalement urbain nécessite de considérer les origines de ce phénomène, à savoir les motifs du choix résidentiel des ménages. Certaines aspirations des ménages sont très couramment évoquées dans la littérature consacrée à l'aménagement et à l'urbanisme, à savoir l'accès :
 - aux aménités urbaines du centre-ville (emplois, offre culturelle...);
 - aux lieux de travail (aujourd'hui souvent deux par ménage);
 - aux services courants (commerces, crèches, écoles, poste...);
 - à des espaces verts et/ou naturels de différente nature (par exemple, jardin individuel ET espace de jeux et de rencontre de proximité ET forêt périurbaine).

- Cependant, de par la nature du processus et le contexte dans lequel il s'exerce, le choix résidentiel donne souvent lieu ou se heurte à certaines difficultés. Certains facteurs sont mal ou pas pris en compte lors du choix

résidentiel, et les ménages en souffrent *a posteriori* (croissance des embouteillages et de la pollution, manque de services et commerces de proximité, difficultés relatives à l'accueil périscolaire des enfants, surendettement lié à une sous-estimation des coûts de transport notamment lors de l'achat immobilier...). Le processus de choix résidentiel débouche sur une localisation résidentielle satisfaisante pour une certaine période, mais qui doit, à un certain moment, être reconsidéré (vieillesse des ménages). Le processus de choix résidentiel ne peut déboucher sur un résultat satisfaisant car aucune offre adaptée n'existe.

Finalement, cherchant à satisfaire leur choix résidentiel, les ménages génèrent un étalement urbain, dont les conséquences sont trop souvent négatives tant pour l'individu que pour l'ensemble de la société.

Ainsi, il manque, dans les documents étudiés, une approche visant à la gestion du phénomène d'étalement urbain et au développement d'une politique d'aménagement du territoire, qui irait plus loin qu'une simple tentative de régulation (voire d'éradication) dudit phénomène. Ceci suppose la prise en compte des aspirations et des pratiques spatiales de la population (notamment, la diversification constatée de la demande d'accessibilité à des espaces de nature et de vocation différentes).

Dès lors, la question de l'étalement urbain pourrait être traitée sous la forme d'un questionnement central : comment contrôler l'étalement urbain tout en répondant aux attentes de la population ? Partant de ce questionnement, il serait possible de décliner une volonté de limitation de l'étalement urbain sous les formes suivantes :

- limiter la diffusion de l'habitat individuel qui serait trop éloigné de la ville et trop dispersé pour permettre la mise en place de transports publics rentables et efficaces ;
- limiter le mitage de l'espace, afin de préserver des espaces agricoles périurbains économiquement viables et de forme cohérente et d'éviter les constructions isolées dans des zones sensibles du point de vue paysager (zones caractérisées par une forte visibilité) ; de préserver, voire de favoriser, la biodiversité ;

- augmenter l'hétérogénéité des formes urbaines pour lutter contre la banalisation des paysages (existence de grandes étendues de lotissements pavillonnaires uniformes, avec souvent, chaque maison entourée de haies) et permettre la diversité sociale (mixité de ménages d'âge différents par exemple) ;
- préserver (ou assurer) la pénétration de coulées vertes jusqu'au centre-ville, afin d'assurer une ventilation suffisante des espaces centraux et une bonne accessibilité à des zones vertes de proximité.

La lutte contre l'étalement urbain pourrait ainsi être pensée à la fois en termes :

- de lutte contre l'uniformité et l'homogénéité de la couverture de l'espace par le bâti ;
- de recherche de contrastes locaux et aux différentes échelles spatiales dans l'occupation du sol par le bâti résidentiel ;
- de recherche de niveaux de concentration locale de l'habitat qui devrait varier selon les lieux et, pour un même lieu, selon les échelles spatiales.

Concernant ce dernier point, le *diagnostic du PLH de la CAGB de décembre 2003* mentionne que la condition de réussite du PLH est la combinaison et la déclinaison du programme d'actions à différentes échelles. Toutefois, la phrase suivante tirée de ce même diagnostic semble indiquer que cette idée manque de substance concrète : «*Toutes les communes de la CAGB sont concernées par la politique habitat, mais les actions qui peuvent s'appliquer à chaque territoire dépendent des caractéristiques de la commune et de son potentiel de développement*». Cette phrase soulève le problème du manque de déclinaison suffisamment précise des orientations du Schéma Directeur et du futur SCOT à l'échelle des communes, ou à l'échelle des secteurs de l'agglomération.

En outre, aucune approche n'est préconisée à une échelle plus locale, à savoir celle du village périurbain ou du quartier. On peut noter l'existence d'une réflexion micro-locale, à l'échelle du quartier, sur la commune de Besançon, dans le cadre du *Contrat de Ville 2000-2006* ; mais cette réflexion se concentre, dans ce document, sur les quartiers d'habitat social.

Autres remarques sur les actions et mesures évoquées dans les documents :

- Afin d'asseoir l'idée d'une structuration de l'urbanisation à partir du réseau de transport en commun, les conséquences d'une périurbanisation déjà existante, qui n'a pas tenu compte des proximités aux gares, devraient être considérées plus explicitement.
- L'idée de limiter l'urbanisation hors de la CAGB est en contradiction avec la mise en place de liaisons de transports en commun cadencées entre Besançon et des bourgs ou des villes situées en-dehors de la CAGB, ce qui ne favoriserait pas un étalement urbain néfaste. Par ailleurs, le périmètre du syndicat mixte du SCOT va au-delà de celui de la CAGB.
- La mise à disposition de lots pavillonnaires plus petits et moins chers, permettrait de limiter les mouvements migratoires hors de la CAGB pour raisons financières.

6.5. Le développement économique : de nouvelles ambitions à afficher

L'analyse des politiques mises en place en matière de développement économique est quelque peu délicate faute d'un diagnostic précis de l'économie bisontine qui reposerait à la fois sur une approche statistique, des interviews d'entrepreneurs locaux et une comparaison avec des agglomérations de même rang que Besançon, voire avec des métropoles régionales proches. Les documents dont nous disposons, y compris les diagnostics, restent flous en la matière et ne permettent pas de comprendre comment ont évolué les différents secteurs de l'industrie depuis les années 1980. Dans quelle mesure les commerces, le secteur du tourisme et les services aux entreprises se sont développés ? Quelle est l'importance des créations, suppressions et transferts d'entreprises ? Dans quelle direction se font ces derniers ? Comment ont évolué les grands secteurs géographiques de la communauté d'agglomération ou du schéma directeur ? Comment les entrepreneurs jugent-ils les choix faits en matière de développement économique ? Sont-ils satisfaits de l'offre locale en matière de locaux, de formation, de services ?

6.5.1. Une ambition partagée : promouvoir le secteur des microtechniques

Les collectivités territoriales affichent un consensus autour de l'idée que le développement économique passe par la mise en place de pôles d'excellence. Les secteurs retenus au niveau local sont les microtechniques et la micromécanique en raison de l'existence d'un savoir-faire hérité de l'horlogerie et, plus récemment, de la santé (combinant microtechniques et activités biomédicales). L'agglomération de Besançon s'est dotée d'importants moyens pour s'affirmer comme la capitale des microtechniques : création du technopôle « TEMIS » destiné à accueillir des entreprises et des laboratoires de recherche oeuvrant dans le domaine, réalisation d'une Maison des microtechniques, obtention du label SPL microtechniques, volonté de devenir un pôle de compétitivité axé sur les microtechniques, accueil tous les 2 ans du salon Micronora ...

Ces réalisations se sont accompagnées d'une campagne de communication importante et volontariste. A titre d'illustration, lorsqu'on inscrit le terme microtechniques sur le moteur de recherche Google, trois sites traitant des microtechniques à Besançon et un site évoquant une collaboration avec des laboratoires bisontins sont renvoyés en première page. Néanmoins, la communication faite auprès du grand public mériterait de préciser en

quelques mots la signification du terme « microtechniques » et le champ couvert par cette dénomination à Besançon.

La volonté forte de soutenir ce secteur depuis plusieurs années représente un coût important comme l'indique le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement de la communauté d'agglomération. En 2004, la Maison des microtechniques et la poursuite du développement de TEMIS représentent 51% des dépenses d'investissements de la compétence « développement économique » de la communauté d'agglomération.

On est à présent en attente de résultats. Pour le grand public, la réussite de la politique menée en faveur des microtechniques passera par l'observation du nombre d'entreprises présentes sur le technopôle et du nombre d'emplois créés, ainsi que par le rayonnement du salon Micronora dédié aux microtechniques.

6.5.2. Un choix qui ne doit pas se faire aux dépens de l'offre d'accueil des entreprises d'autres secteurs

Le choix de privilégier le secteur des microtechniques s'est fait alors que l'agglomération souffrait d'un déficit général en matière d'accueil des entreprises. Le projet d'agglomération mentionne une offre en immobilier industriel insuffisante, l'absence de zones avec de grandes surfaces disponibles, un prix au mètre carré des espaces d'activités élevé, un accueil qui reste à améliorer, une quasi inexistence de l'immobilier prêt à louer. La contribution de la CCI du Doubs au diagnostic d'agglomération insiste sur « les difficultés à répondre à la demande actuelle et les différentes études menées dernièrement montrent qu'à court terme, il faudra faire face à une pénurie de capacité d'accueil tant pour les entreprises locales qui souhaiteraient se restructurer que pour l'exogène. L'agglomération souffre cruellement d'un manque d'offre et de réactivité qu'il convient de combler dans ce domaine tant pour la réalisation de bâtiments clés en main que pour la construction et gestion de locatif ».

Ces observations semblent avoir été prises en compte à l'échelle de la communauté d'agglomération, la priorité 2 du projet d'agglomération étant l'aménagement d'espaces d'activités économiques compétitifs et la création d'équipements dédiés aux entreprises. Le document indique que « la construction d'une offre structurée de sites économiques complémentaires et le développement de services aux entreprises sont des impératifs ». Le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement du Grand Besançon évoque la

consolidation et l'élargissement du tissu économique communautaire via l'aménagement ou l'amorce d'aménagement d'une dizaine de zones d'intérêt communautaire. Si on exclut TEMIS et le pôle santé déjà évoqués, les sites en activité du pôle Eurespace, le contrat d'agglomération évoque l'aménagement et la création des zones économiques de « l'Echange » et des « Marnières » d'ici 2006. Des projets de réalisations nouvelles sont mentionnés au-delà de 2006 : Portes de Vesoul, Saône-Mamirolle, les Andiers, Marchaux-Chaudefontaine...

Néanmoins, nous n'avons pas de précisions sur les spécificités de ces zones d'intérêt communautaire. Quelles seront celles qui seront destinées à accueillir tout type d'activités et celles pour lesquelles des spécialisations plus ou moins fortes se dégageront ? L'existence de thématiques associées à chaque zone d'intérêt communautaire a l'avantage de réduire les compétitions entre les territoires et peut-être, d'agir en faveur d'une répartition plus équilibrée des activités. Cela suppose néanmoins, une véritable réflexion et des études précises sur les besoins et attentes des entreprises afin de ne pas générer des parcs qui restent vides.

Reste aussi à créer un outil performant pour assurer le développement économique de l'agglomération. La réalisation de zones d'activités est essentielle pour les années à venir, mais il faut l'accompagner. Ceci passe par une bonne connaissance de l'évolution des marchés, du fonctionnement des entreprises, une réflexion récurrente sur l'amélioration de la compétitivité des zones d'activités de l'agglomération et des efforts importants en matière de promotion, commercialisation et de prospective. Ces attentes, citées dans le schéma directeur, sont partiellement prises en compte dans le projet d'agglomération. La priorité 16 indique vouloir « Développer les outils de promotion économique et de commercialisation dans la perspective d'un guichet unique ». Actuellement, en matière de promotion économique, on peut voir dans le PPIF que la communauté d'agglomération accorde des subventions à l'agence de développement économique *Franche-Comté Expansion*. Mais, s'agit-il de l'échelle (région) la plus pertinente pour vendre les savoir-faire locaux ? Pour inciter les entreprises à venir s'installer dans la capitale franc-comtoise ? Pour montrer toutes les possibilités existantes en matière d'implantation, d'accueil d'entreprises sur Besançon et ses environs ?

Par ailleurs, l'AUDAB a mis récemment en place un observatoire économique qui apportera des informations précises et précieuses sur le dynamisme économique et les

caractéristiques du territoire. On peut espérer que cet observatoire développera également une veille sur les transformations du système productif, les nouveaux comportements des entreprises et les expériences menées dans d'autres villes afin d'alimenter une réflexion constructive sur notre territoire.

A terme, les zones d'intérêt communautaire se situeront en majorité au nord et au nord ouest de l'agglomération, mais on note une volonté de rééquilibrage vers l'est (Marchaux-Chaudefontaine, les Andiers et les Marnières). Le secteur du plateau verra également la réalisation d'une zone d'intérêt communautaire autour de Saône-Mamirolle.

Enfin, un raisonnement à l'échelle du SCOT invite à réfléchir sur le développement des secteurs périphériques. Ces secteurs sont constitués principalement de petites communes pour lesquelles il est important de ne pas contraindre le développement de petites zones d'activités répondant avant tout à une demande locale. Restent les bourgs-centres définis par le schéma directeur. Des zones d'intérêt communautaires sont déjà programmées au sein de quelques bourgs-centres situés dans la communauté d'agglomération (Marchaux-Chaudefontaine à l'Est et Saône-Mamirolle au Sud). Quelle sera la stratégie pour ceux qui sont situés en dehors de la communauté d'agglomération tels que Devecey (nord) ou Saint Vit (ouest) ? Quoiqu'il en soit, il est opportun d'envisager une complémentarité entre Besançon, s'orientant davantage à l'avenir vers les services aux entreprises et les secteurs high-tech, et les bourgs-centres périphériques qui pourraient accueillir les activités en manque de place ou consommatrices d'espace ainsi que les plates-formes logistiques.

6.5.3. Un manque d'ambition en matière d'accueil des entreprises de services employant une main d'œuvre qualifiée

Concernant les services, les points faibles de l'agglomération sont connus. Selon le contrat d'agglomération Besançon a du mal à « fixer les cadres sur son territoire ». Un phénomène analogue touche les étudiants. Cette « fuite » est à rapprocher de la faible proportion d'emplois stratégiques liés à la recherche, aux études techniques et aux fonctions commerciales de haut niveau. Selon le schéma directeur, « le secteur des services aux entreprises est très peu représenté dans l'agglomération bisontine. Ce secteur est pourtant porteur d'emplois et de dynamisme économique dans de nombreuses agglomérations. Il contribue à la diversité et à la complémentarité des activités ».

Actuellement, un cadre salarié du privé travaillant dans les services a peu de perspectives d'évolution de carrière au sein de l'agglomération bisontine. Il doit donc choisir entre le souhait de rester dans la région, attractive au niveau du cadre de vie, et la volonté d'évoluer rapidement dans sa carrière. La faiblesse des services aux entreprises peut être expliquée par l'importance de la sous-traitance industrielle qui a pu, ces dernières années, y avoir un recours limité. Néanmoins, les situations évoluent rapidement et pour rester compétitives les entreprises, y compris celles qui sous-traitent et quelle que soit leur taille, cherchent à se recentrer sur le cœur de leur activité et donc externalisent un nombre croissant de fonctions. Ce phénomène concerne depuis longtemps la maintenance et l'entretien de locaux. Il s'étend aujourd'hui à des domaines tels que l'informatique, le conseil (juridique, commercial, informatique...), la comptabilité, la recherche-sélection des personnels, la gestion des impayés, la logistique, certaines tâches commerciales et, pour une catégorie restreinte d'entreprises, la recherche et développement. Un numéro de l'INSEE Franche Comté sur les pratiques et besoins des établissements franc-comtois de septembre 2004, montre que les entreprises régionales recourent de plus en plus fréquemment à des prestataires de services. S'agissant des services opérationnels, les entreprises trouvent les prestataires en région mais elles doivent souvent s'adresser à des prestataires extérieurs pour des domaines tels que la R&D, le conseil en stratégie, management, marketing et organisation et le conseil et la conception informatique. Le document indique également les domaines dans lesquels les entrepreneurs franc-comtois envisagent d'accroître le recours à l'externalisation et les services qu'ils souhaitent trouver davantage dans la région. Parmi ceux-ci, on peut noter « la formation continue », « le conseil et la conception informatique » et « le conseil en qualité, sécurité, maîtrise de l'environnement, risque » qui constitue un besoin émergent.

Ces éléments doivent inciter à développer une politique forte en faveur de l'accueil des services aux entreprises et des fonctions commerciales de haut niveau pourvoyeurs d'emplois qualifiés, ceci afin de mieux répondre aux attentes des entreprises et de favoriser l'émergence d'un SPL ou pôle de compétitivité dont la viabilité repose aussi sur la présence d'un réseau dense de services aux entreprises et sur une formation initiale et continue dans les domaines techniques et professionnels répondant aux besoins des entreprises.

En matière d'accueil, il faut donc développer une offre importante, plus concentrée spatialement et permettant une meilleure communication vis-à-vis de l'extérieur. Or, la lecture du projet et du contrat d'agglomération ne montre pas de réelles ambitions dans ce domaine. Le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement du Grand Besançon mentionne l'amorce de la zone des Portes de Vesoul centrée sur les services aux entreprises au nord de Besançon. Le projet est intéressant mais pourrait être plus ambitieux et profiter d'opportunités réelles qui existent actuellement au cœur de Besançon pour créer un « centre d'affaires » ou « pôle d'affaires » renforçant ainsi l'attractivité tertiaire du centre. Plusieurs sites tels que les Près de Vaux, la caserne Vauban, le secteur de la gare Viotte ou le site Saint-Jacques, à la fois proches du centre et de la gare peuvent répondre aux attentes actuelles des entreprises de services de haut niveau. Au-delà d'une localisation centrale et d'un cadre agréable et attractif, ils offrent de réelles possibilités en matière de communication de par leur localisation, leur environnement et la qualité ou l'originalité architecturale des constructions, y compris le site des Près de Vaux évoqué dans le schéma de développement stratégique du secteur nord.

Des décisions doivent être prises rapidement pour maintenir le rayonnement économique de l'agglomération tout en ayant présent à l'esprit que certaines grandes entreprises du tertiaire sont engagées dans une politique structurelle de regroupement des fonctions de direction et de commandement.

6.5.4. Commerce : entre une volonté politique de développement harmonieux et la loi du marché

En matière de commerce, le document principal à l'échelle de l'agglomération, est le schéma d'orientation commerciale et artisanale (SOCA), c'est un document d'orientation. Les principales actions concernant le commerce se trouvent dans le contrat d'agglomération, le Contrat de Ville de Besançon, et les plan pluriannuels d'investissement (et de fonctionnement) de Besançon et de la communauté d'agglomération. Elles concernent :

- La zone commerciale des Marnières/Carrefour qui doit être requalifiée et développée afin de maintenir un équilibre territorial en matière d'attractivité commerciale au sein de l'agglomération ;

- Les quartiers relevant de la politique de la ville. Le PPI de Besançon évoque un plan de dynamisation commerciale accompagnant le réaménagement et l'embellissement des quartiers d'habitat social. Le Contrat de Ville de Besançon présente les modalités de développement des activités économiques dans ces quartiers. Il est question notamment de changements d'usage ou d'aménagement des pieds d'immeubles destinés à accueillir des initiatives économiques locales dans le tertiaire. Les effets de cette politique sont déjà visibles dans les quartiers concernés. On peut ainsi mentionner le réaménagement de la place des Tilleuls à Palente-Orchamps (commerce et services), l'aménagement des pieds d'immeubles de la rue Pesty (services), etc. ;

- Le centre-ville de Besançon. Le plan pluriannuel d'investissement de Besançon mentionne la restructuration du secteur Marché-Beaux Arts et l'aménagement de l'îlot Pasteur intégrant un centre commercial. A terme, ces deux réalisations permettront un élargissement relatif du cœur commerçant tout en renforçant la position centrale du secteur piétonnier de la Grande Rue, déjà très fréquenté. Par ailleurs, on peut noter que dans le cadre de la démarche pour élaborer un nouveau PLU, la ville de Besançon s'est engagée dans une réflexion sur un élargissement du centre-ville notamment en direction de la gare Viotte. Dans le cadre de cette démarche, n'aurait-on pas intérêt à repenser l'offre du centre commercial Saint-Pierre, à mi chemin entre la gare et les principales rues commerçantes ? D'autant plus que ces implantations urbaines, ont actuellement le vent en poupe et qu'elles contribuent fortement au dynamisme du cœur d'une ville.

Enfin, il faut rappeler que le dynamisme du cœur commerçant passe aussi par un maintien des emplois et des étudiants dans le centre-ville. Ainsi, on peut se demander si les déménagements de la faculté de médecine et de l'hôpital Saint Jacques n'auront pas un impact sur le commerce dans la mesure où les pratiques spatiales des personnes ne résidant pas dans ou à proximité du centre-ville seront modifiées.

En définitive, il ressort des différents documents dont nous avons pu disposer que les collectivités locales accordent une grande importance aux microtechniques, à tel point

qu'on en arrive parfois à penser que c'est la panacée et que cela suffira au rayonnement de Besançon. La politique menée vis-à-vis des autres secteurs d'activités apparaît moins aboutie en dépit de réels besoins et de potentiels importants qui méritent une véritable réflexion pour pouvoir offrir des emplois diversifiés et pour tous les niveaux de qualifications. En matière de commerce, le nouveau SOCA permettra d'observer si on tend vers un creusement des déséquilibres spatiaux dans la répartition de l'activité commerciale. De ce document découleront les actions dont la réussite reste fortement soumise à la politique des enseignes nationales.

Enfin, au-delà de ces aspects sectoriels, il faudra compter au cours des années à venir avec le vieillissement de la population dont les effets sur l'emploi et les activités vont aller croissant tant au niveau local que national. Il y a donc des enjeux importants en termes de métiers à développer, de formation initiale et continue. L'initiative du projet d'agglomération visant à « soutenir le développement de l'*Institut régional du vieillissement* afin de mieux comprendre les évolutions de société au regard de l'allongement de la durée de vie, mesurer les conséquences, et les anticiper » apparaît donc opportune.

6.6. Le tourisme en attente de synergies

Le développement touristique est une question épineuse qui divise souvent plus qu'elle ne crée de synergies. En effet, les acteurs en charge du développement touristique se placent en situation de concurrence les uns par rapport aux autres. Certes, des coopérations apparaissent avec la mise en relation de sites touristiques à une échelle régionale et même transfrontalière en Franche-Comté, il n'en reste pas moins qu'à l'échelle des territoires locaux, la question oppose plus qu'elle ne rapproche. Au-delà de ce problème de fond, il faut évoquer bien entendu la transversalité de la question qui réapparaît au travers des problèmes de déplacement, de parking, de paysage, d'utilisation des ressources naturelles etc. Globalement, ce qui renforce l'attractivité locale est favorable au développement touristique, ce qui signifie que la question du tourisme ne doit pas être envisagée de manière isolée mais en relation avec les autres questions qui se posent dans le cadre du développement de l'agglomération bisontine :

- la question des parkings relais peut-être évoquée sous l'angle de l'accueil touristique et de l'accès au centre-ville pour les visiteurs : à cet égard le document de référence (Elaboration d'une démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon) privilégie l'accès routier individuel jusqu'au centre-ville y compris pour les bus. Il est indispensable de réfléchir à la question de l'accès touristique en relation avec le Plan de Déplacement urbain comme cela a pu être fait à Strasbourg ;
- la question de l'accès à la gare TGV et des cheminements vers les principaux hôtels doit être prise en compte dans le Plan de Déplacement Urbain, ainsi que celle de sites emblématiques comme la Citadelle ; plus globalement les déplacements touristiques doivent faire l'objet d'un traitement spécifique dans le PDU (au sein de Besançon, au sein de la périphérie en articulation avec Besançon et vers le reste de la Franche-Comté) ;
- la localisation des haltes nautiques doit se faire en synergie et de manière complémentaire sur le linéaire du Doubs de Saint-Vit à Deluz, en ménageant des réflexions sur les réalisations potentielles au-delà de ces limites (Baume-les-Dames) ;

- la question des paysages est importante, elle est fréquemment évoquée et doit recouper celle de l'agriculture, mais aussi celle de la mise en valeur de certains réseaux thématiques (points de vues et forts) à l'échelle de la Communauté d'Agglomération ;
- les états des lieux relatifs aux Communautés de Communes inscrites dans le SCOT mais non rattachées à la CAGB montrent qu'une offre touristique existe, mais elle manque de cohérence et doit s'inscrire dans un projet de développement global qui placerait bien entendu Besançon en position centrale d'un point de vue de l'offre de services, de sites et d'hébergements hôteliers. Les communes périphériques doivent cependant coordonner une offre d'hébergement de plein air, en gîtes ou chambres d'hôtes, associée à la mise en réseau et à la valorisation des sites naturels ou culturels complémentaires (points de vues et forts) et notamment en relation avec le linéaire du Doubs, particulièrement dans le cadre de la mise en place de mode de transports doux autour de la vélo-route. Il est indispensable de limiter les concurrences et de mettre en complémentarité les diverses offres (sites, manifestations, hébergements) ;
- le positionnement de l'agglomération comme porte d'entrée vers d'autres lieux touristiques de Franche-Comté, notamment vers le Haut-Doubs doit soulever des questionnements locaux. Certes Besançon dispose d'atouts importants, mais doit également raisonner à une échelle plus globale en diversifiant une offre touristique grâce à la mise en place de réseaux touristiques thématiques à partir de la capitale régionale, dans une perspective d'allongement de la durée du séjour (qui n'est que de 1,3 jours en moyenne à Besançon), localement. A ce titre les liaisons, notamment ferroviaires, sont insuffisamment valorisées à partir de Besançon vers des sites majeurs comme le Saut du Doubs, Arc-et-Senans, Morez ou vers les musées de l'horlogerie à Morteau et en Suisse, dans le cadre de produits touristiques clés-en-main ;
- Une part importante des touristes visitant la Franche-Comté est franc-comtoise, et Besançon offre un bassin de recrutement important. L'offre touristique au départ de Besançon doit donc être renforcée, avec notamment

la valorisation de cheminements doux vers une campagne préservée, d'immédiate proximité qui s'appuie sur l'agglomération ;

- les outils d'observation sont importants dans ce domaine très sensible à la conjoncture économique et aux aléas climatiques. Les outils de suivi en termes d'indicateurs, font défaut. Si les ORIET offrent une vision globale de la fréquentation par secteurs touristiques, il est indispensable qu'à l'échelle de la communauté d'agglomération, se mettent en place des outils dignes de ce nom.

Le tourisme est évoqué dans tous les documents, mais souvent de manière décalée par rapport à d'autres thèmes. La thématique doit donc catalyser les énergies vers des objectifs partagés en reconnaissant le rôle moteur de Besançon à l'échelle de l'agglomération bisontine, ce qui n'est jamais affirmé clairement. Le document « Elaboration d'une démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon » est à ce titre très ambigu puisque réalisé sous l'égide de la Ville de Besançon, avec une portée Grand Besançon dans le titre, il propose une approche finalement totalement bisonto-centrée, tout en accordant l'importance qu'il se doit au reste de l'agglomération, en articulant les offres touristiques, et en diversifiant les types d'hébergement trop exclusivement centrés sur l'hôtellerie (83 % de l'offre). L'accessibilité à la ville ne doit pas faire l'objet d'un traitement spécifique (hormis en ce qui concerne les autocars), mais être intégrée à la réflexion sur les déplacements urbains en agglomération mais aussi sur les déplacements à partir de Besançon (notamment par l'intermédiaire du fer ou de l'eau). Dans ce sens, Besançon doit afficher son statut de porte d'entrée vers le reste de la Franche-Comté, ce qui est totalement occulté dans les documents existants (Schéma de Développement Touristique du Doubs ou SRADT-Volet Tourisme).

6.7. L'agriculture en milieu urbain ou périurbain, une utopie ?

La question agricole est assez peu traitée dans les documents. Si le diagnostic d'agglomération y accorde une certaine importance et envoie par là même un signe très encourageant, le projet d'agglomération ne lui consacre que 9 lignes en demi-colonne ! Quant au contrat d'agglomération 2004-2006, il ne touche au problème qu'à travers le projet de développement d'un espace de production horticole sur la commune d'Amant, et encore est-ce en vue de permettre une opération de renouvellement urbain aux Vaîtes. Le projet d'agglomération évoque également la perspective d'une charte de l'agriculture, mais de manière très sibylline et sans donner la moindre information. Le Schéma d'agglomération n'avait quant à lui traité la question que de manière très générale.

Le bureau d'étude en charge du pré-diagnostic territorial en vue de la charte de l'environnement arrive aux mêmes conclusions et souligne particulièrement ce qu'il appelle un « point faible ». Le constat est d'autant plus déroutant que l'agriculture occupe une place non négligeable au sein de l'agglomération. Le RGA de 2000 recensait environ 300 exploitations, dont 80 exploitations professionnelles, occupant globalement 12 000 hectares de terres, c'est une présence importante si on la compare à celle d'autres agglomérations du même type. Cela dit, la diminution depuis 20 ans est très inquiétante et se produit dans une espèce d'indifférence générale. Cette activité agricole est pourtant très variée et reflète bien la diversité du territoire de l'agglomération, des herbages du système comté sur le plateau, à la polyculture-élevage et aux céréales en périphérie nord, en passant par le maraîchage et l'horticulture en position péri-centrale.

Par ailleurs, on sait aujourd'hui le rôle important que peut jouer l'agriculture en zone urbaine. Au-delà de la production proprement dite, elle participe fortement à la structuration du cadre de vie, constitue un rééquilibrage à la fois paysager et symbolique par rapport à certains excès de l'urbanisation, assure des fonctions sociales, pédagogiques et récréatives pour les habitants. Une interpénétration bien gérée des espaces urbanisés et des espaces agricoles pourrait même sans doute freiner la tendance à un étalement toujours plus lointain en quête d'une campagne idéalisée qui s'éloignerait au fur et à mesure.

Non seulement la problématique agricole mérite mieux que les quelques évocations, mais elle devrait être appréhendée dans le cadre d'une réflexion globale sur la gestion du territoire communautaire. Elle peut jouer par exemple une fonction d'espace vert, en association raisonnée avec les parcs, les jardins, les forêts aménagées ou non et les espaces semi-naturels. Soumis à la pression foncière, morcelés, cloisonnés par le mitage et les infrastructures, les espaces agricoles ont besoin d'une politique particulièrement volontariste, d'autant que les chefs d'exploitation sont souvent âgés. Par ailleurs, les citadins sont en demande d'une agriculture de proximité et le contact avec les exploitants et leurs produits dans le cadre de circuits courts présenterait un double intérêt, économique et culturel. Quelques avancées ont eu lieu dans ce domaine avec la création de magasins de produits alimentaires locaux sur l'agglomération.

Le diagnostic d'agglomération montre que le problème a été compris. Il insiste par exemple sur la nécessité de mieux intégrer l'agriculture dans la communauté de vie. Nous pensons même qu'à ce niveau, une véritable révolution culturelle s'impose afin que les Bisontins modifient leur regard sur le monde agricole qui est à leur porte. Cela passe effectivement par un gros travail d'information, de sensibilisation, de pédagogie. L'autre volet abordé par le diagnostic concerne la gestion prévisionnelle du foncier, indispensable à la consolidation des exploitations. L'outil de gestion proposée est celui de la ZAP (zone agricole protégée), qui permet effectivement de mieux maîtriser le foncier et de donner aux agriculteurs une vision à moyen terme du devenir des surfaces qu'ils exploitent. Mais ce n'est qu'un outil, qui nécessite à la base une prise de conscience de la part de tous et une meilleure promotion des différents acteurs, surtout en milieu urbain, où il mériterait quelques précisions !

On notera que les pré-diagnostic SCOT élaborés pour les Communautés de communes concernées par le SCOT abordent la dimension agricole de leur cadre de vie et de leur activité, mais de manière rapide, généralement à travers une fiche consacrée aux mutations de l'agriculture.

6.8. Les paysages reflètent finalement les partis-pris d'aménagement

Le rapport au paysage des documents qui nous ont été donnés à étudier est d'une autre nature. Ce n'est pas le déficit qui est ici à regretter mais plutôt le caractère très inégal des mentions, tantôt simple allusion à un riche potentiel dont l'agglomération aurait été dotée par les bonnes fées, tantôt vision catastrophiste de paysages dégradés par le mitage, plus rarement thématique à part entière. Il mériterait cependant qu'on l'aborde armé de grilles de lecture, de concepts et d'outils. On remarque également une confusion fréquente avec le thème de l'environnement, ce qui montre qu'une culture du paysage reste à développer.

Les documents commencent tous par une évocation, assez complaisante, des atouts de Besançon en matière de cadre naturel, de patrimoine historique et culturel, de qualité de vie... et de paysage. Le danger est qu'on en reste à une vision globale des aménités sans véritablement identifier les spécificités bisontines et les contraintes qu'elles induisent. Des éléments intéressants sont pourtant présents, qui pourraient nourrir un tel dossier, mais de manière encore éparse.

Le projet d'agglomération est de nouveau très révélateur. Dans le troisième enjeu stratégique consacré à la gestion durable, quelques lignes évoquent rapidement les milieux naturels sensibles et les paysages ; il y est surtout question du classement des collines et de l'infrastructure verte. Finalement, la préoccupation paysagère apparaît, sans dire son nom, dans la priorité 15 au titre de la qualification des entrées d'agglomération et des itinéraires principaux (y compris à travers la réglementation de l'affichage publicitaire) et dans la priorité 14 au titre de l'élaboration d'un plan lumière.

Le diagnostic aborde la question du paysage souvent de manière indirecte à propos de l'agriculture, de la forêt, et de l'infrastructure verte. C'est dans ce dernier cadre que la réflexion va le plus loin, à propos de certains sites et paysages remarquables. Il y est question d'ambiance générale, de points de vue depuis les axes routiers et de points noirs paysagers. Cela est relayé par le contrat d'agglomération 2004 - 2006, qui prévoit, dans le cadre de la Charte de l'environnement, la protection et la mise en valeur des collines de l'agglomération, avec l'entretien de sentiers d'interprétation, le dégagement de vues depuis les belvédères, les routes et la vallée du Doubs. On peut penser que l'inscription de

« l'œuvre de Vauban dans son site » au patrimoine de l'UNESCO ira également dans le sens d'une réappropriation paysagère. Enfin, à une échelle plus fine, les opérations de réhabilitation de friches industrielles comportent en général des aménagements paysagers explicites. On retrouve la prise en compte des points de vision dans le Schéma de développement touristique du Grand Besançon.

Les deux documents qui vont le plus loin dans la prise en compte du paysage sont d'une part le schéma de développement du secteur nord, réalisé par un bureau d'étude et le Schéma directeur d'agglomération. Le premier montre que l'agglomération et sa région disposent d'un « capital paysage » mais que l'extension de la ville s'est faite sans que le paysage soit pris en compte. Il utilise aussi le paysage dans l'instruction des scénarios proposés pour la future liaison entre la gare TGV d'Auxon et la ville et fait ainsi du fort des Montboucons un balcon paysager dans le cadre du scénario numéro 3.

Le schéma directeur, quant à lui, pose les bases d'une véritable prise en compte du paysage, qu'on ne retrouve pas dans les documents ultérieurs mais qui mériteraient d'être reprises et développées dans le SCOT. Après avoir évoqué les mutations et dégradations des paysages provoquées aussi bien par la pression foncière qu'inversement par le retrait de l'action humaine (friches des collines), il fait état des outils conceptuels permettant d'appréhender la problématique : mise en scène paysagère, cônes de vue, haltes panoramiques, fenêtres végétales, unités et séquences paysagères, continuités et transitions paysagères, seuils, etc. Un véritable chantier est envisagé ici, dont on ne peut qu'espérer la concrétisation.

6.9. Gouvernance, entre planification et participation, quel équilibre ?

S'agissant de la gestion et de l'organisation du territoire, deux dimensions sont essentielles : l'ingénierie du territoire et la Gouvernance. La gestion de la connaissance et l'observation viennent alors au service de la prospective, la planification, la programmation, l'attractivité et du rayonnement.

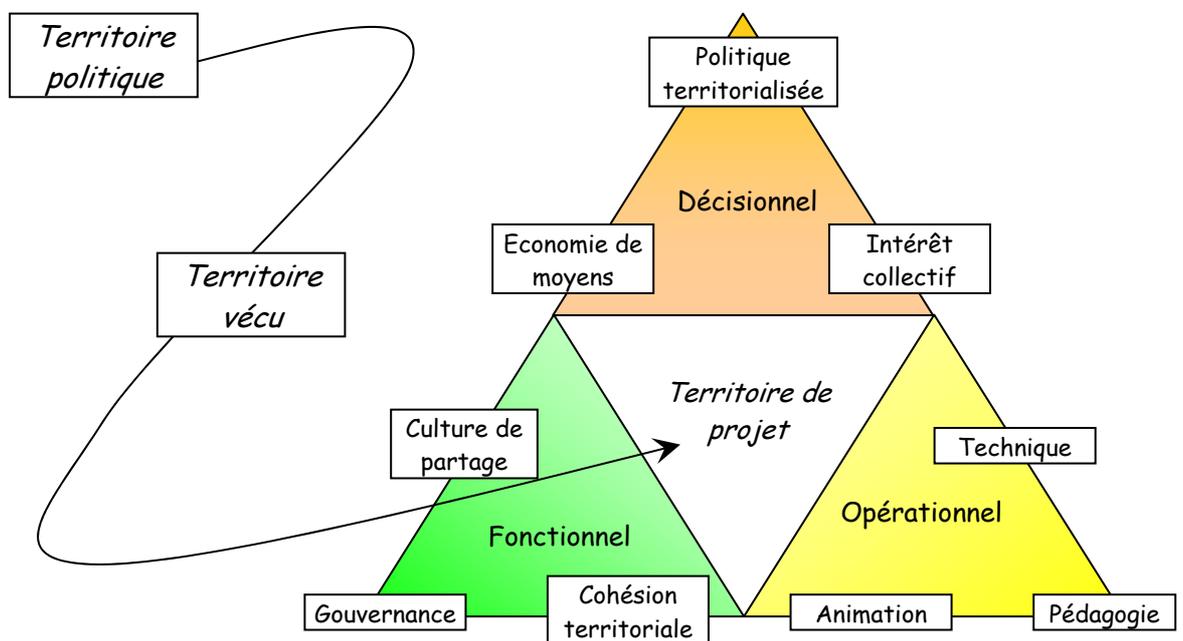
En matière d'attractivité et de rayonnement, en accompagnement de toutes les démarches, il convient certainement de s'interroger sur tous les moyens de communication nécessaires à une bonne diffusion de l'information. Il ne s'agit pas ici d'analyser les outils et moyens mis en œuvre en la matière. Néanmoins, on ne peut s'empêcher de noter des manquements qui sont symptomatiques du déficit de lisibilité de l'intervention publique. A titre d'exemple, sur le site www.besancon.com, les entreprises qui souhaitent s'implanter sur le territoire bisontin, trouvent sous l'item « Aide au financement » de la rubrique « Développement économique » une information sur l'existence d'un Guichet unique le Comité Local de Développement pour lequel il n'est proposé ni le nom ni les coordonnées d'un contact. De la même manière, toujours sur le même site, à partir de l'item « découverte » de la rubrique « tourisme » on accède à une carte de la Boucle alors que la ville de Besançon revendique le rôle de porte d'entrée de la CAGB, et qu'elle devrait revendiquer celui du Doubs et de la Franche-Comté.

D'autres exemples peuvent illustrer ce qui peut relever d'un déficit de coordination et de prise en compte des enjeux. Nous ne nous attarderons pas davantage sur cette question et nous intéresserons davantage à la Gouvernance territoriale, à l'observation et à l'organisation de la planification.

6.9.1. La gouvernance territoriale

La multiplication des échelles et des niveaux d'intervention, dans une perspective de cohérence territoriale, nécessite des approches et des méthodes de travail adaptées. Un SCOT, vient imprimer sur le territoire une stratégie de développement en matière d'urbanisation, de développement économique et de réseaux. Il semble inconcevable que la mise à jour de documents prescriptifs - tels les PLU, les cartes communales et le SCOT - ou l'élaboration d'un document d'orientation - un projet d'agglomération ou une charte de l'environnement - s'opère sans une mise en cohérence et une coordination des acteurs du

niveau décisionnel (les politiques) et du niveau opérationnel (l'ingénierie du territoire) qui constituent le système de gouvernance territoriale. La politique territorialisée prend en compte à la fois l'intérêt collectif et les moyens nécessaires et disponibles. Le pédagogique vient, à l'interface entre le décisionnel et l'opérationnel, servir le technique et l'animation locale. L'ensemble de la démarche s'inscrit quant à elle dans un système de gouvernance qui, par la culture de partage, est le garant de la cohésion territoriale. Ainsi le territoire vécu devient un territoire de projet.



P. SIGNORET - UMR CNRS ThéMA - 10/11/2004

Si l'on se réfère aux documents étudiés, les politiques territorialisées sont le plus souvent sectorisées. L'intervention économique semble déconnectée de l'environnement, de l'habitat, de la démographie. De la même manière, la charte de l'environnement ne fait pas le lien avec le PDU. On ne peut mettre en doute que l'action publique est au service de l'intérêt collectif. Pour autant, la décision s'appuie parfois sur une vision verticale du territoire.

Dans le cadre du projet d'agglomération et plus particulièrement de la phase participative préalable à sa rédaction, on a un exemple d'animation qui a su concilier le technique, le pédagogique et qu'il conviendrait de renouveler.

Les documents très institutionnalisés révèlent un déficit de coordination de l'intervention publique. Par exemple, dans le domaine des transports, le Schéma Régional des transports fait référence au PDU et au projet d'agglomération pour accorder les objectifs et les dispositifs. Toutefois le mode de coopération reste vague de même que les références à des objectifs de la politique locale ou à des montages à prévoir dans ce contexte. Le très récent plan d'accueil des gens du voyage n'associe pas - dans la décision - les communes et EPCI concernés, même s'il s'agit d'un terrain sensible qui a très certainement suscité plusieurs échanges et négociations avant de proposer une carte de répartition des aires d'accueil.

Le District, l'élaboration du Schéma directeur entre 1995 et 1998 et la création de la CAGB, ont permis à des communes de réfléchir et travailler ensemble. Le SCOT fait apparaître trois groupes de communes qui se distinguent par leur expérience en matière de coopération intercommunale selon qu'elles ont participé ou non à ces trois niveaux de coopération. En outre, lors des dernières élections municipales, les équipes se sont parfois profondément renouvelées. Ainsi, les habitudes de travail collaboratives sont très variables parmi les communes du SCOT. Le risque est de voir se former des cercles au sein desquels l'appropriation de la démarche SCOT par les élus¹⁶ pourrait être également très variable.

L'organisation de la culture du partage entre toutes les communes du SCOT dans une perspective de cohésion territoriale est certainement un des principaux enjeux de la gouvernance locale. Il en va de l'appropriation de la démarche SCOT par les élus et de leur participation aux processus.

6.9.2. Favoriser la démocratie locale ; information, consultation ou participation ?

Phénomène de mode ou réel changement dans les pratiques ? La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire institue des Conseils de Développement au sein des Communautés d'agglomération. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains et la loi relative à la démocratie de proximité insistent sur la

¹⁶ Le SCOT compte 133 communes soit près de 1500 conseillers municipaux.

nécessité de renforcer le débat public et le rôle des enquêtes d'utilité publique. Le décret portant publication de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 renforce le droit à l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Le SCOT préfigure ce que doit devenir le territoire. Les enjeux environnementaux, économiques et sociaux et les orientations, les prescriptions, sont sans nul doute porteuses de changements. La loi ne contribue que dans une très faible marge à la démocratie participative du SCOT. Les textes prévoient qu'à l'issue de la préparation du SCOT il devra être mené un débat au sein de l'instance organisatrice (le syndicat mixte)¹⁷. Après adoption par délibération, le SCOT est transmis, pour avis, aux territoires voisins (communes et EPCI) ainsi qu'au Préfet, à la Région, au Département, aux Chambres de commerce et d'industrie, de métiers et d'agriculture.

Les préconisations de la Direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction en matière de méthode de travail apparaissent pour le moins aussi limitées, pour ne pas dire restrictives, que la loi : « La concertation, voire la participation, seront intégrées très en amont avec les partenaires qui seront ceux qui mettront en œuvre le projet »¹⁸. Les échanges sont réduits aux seuls opérateurs et l'Etat rappelle aux acteurs, qu'il convient de se réunir autour d'une table et d'organiser un échange pour rationaliser la construction du projet au regard des prérogatives, contraintes ou autres ambitions au sein du territoire. Il se limite alors à sa fonction régaliennne de contrôle.

De fait, l'organisation du volet participatif est laissée à la discrétion et à l'initiative des élus et, le cas échéant, de la société civile suffisamment organisée pour peser sur les élus locaux et susciter ce type de démarche. La loi ne prévoit pas que le secteur associatif soit sollicité pendant la phase d'élaboration du SCOT ou lors de son adoption. Les associations peuvent néanmoins faire une demande afin d'être consultées. Les expériences de Strasbourg et de Lyon, riches d'enseignements en matière d'information, de communication et d'association du public à la démarche de construction et d'appropriation d'un projet de territoire sont reprises en exemple. A l'aune de l'organisation de nouvelles

¹⁷ Article L122-8 du code de l'urbanisme

¹⁸ Le Schéma de Cohérence Territoriale - Premières approches sur les méthodes et sur le contenu ; Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction - CERTU ; Décembre 2001

formes de gouvernance locale, on peut s'étonner de la faible part réservée par la loi à la consultation, et de surcroît à la concertation et à la participation.

La Communauté d'agglomération du Grand Besançon a pris acte de cette évolution, de ces nouvelles contraintes. Il a été décidé que le Conseil de développement soit participatif et qu'il associe au mieux la société civile. Les conseils de quartier de Besançon font figure de précurseurs en la matière. Par ailleurs différentes procédures renvoient vers une pratique de la participation : l'agenda 21 de la ville de Besançon, la charte de l'environnement de la CAGB, le Plan de déplacement urbain (PDU), le Programme local de l'habitat (PLH), le projet et le contrat d'agglomération, le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le Schéma d'organisation du commerce et de l'artisanat (SOCA). Favoriser la démocratie locale n'est donc pas un phénomène de mode mais une prise de conscience qui a vocation à modifier les méthodes de travail des collectivités locales. Néanmoins, pour chaque niveau d'interpellation, il conviendrait de définir la méthode employée :

- l'information : fournir des données au public sur les objectifs, les mesures et les impacts attendus de l'intervention publique ;
- la consultation : recueillir des avis, ou des données nécessaires à l'évaluation d'une intervention ;
- la participation : proposer un cadre de travail collaboratif pouvant aller jusqu'à la codécision.

Pour les parties prenantes impliquées ou sollicitées (les collectivités locales et territoriales, les institutions, la société civile), il s'agit de constituer un cadre d'information, d'écoute des attentes et des craintes, de débat, de nature à améliorer le contenu des projets, faciliter la réalisation des actions, associer dès l'origine du projet le plus grand nombre d'acteurs concernés. Pour autant, on ne peut s'empêcher de noter une faible mobilisation des couches populaires et/ou démunies, des populations issues de l'immigration, des jeunes, des exclus, etc. Cela peut laisser supposer une autocensure de l'expression citoyenne, mais peut également révéler un manque de visibilité et de lisibilité des lieux d'échanges et de rencontre en partie lié à une dissociation des processus de consultation, de concertation ou de participation. Or, il semble déraisonnable de faire

l'économie des compétences et des savoirs faire locaux qui peuvent venir nourrir les champs de réflexion, les processus et les réalisations.

La *cartographie de la participation*¹⁹, fondée sur une volonté politique de soutien au développement de la démocratie participative, peut apporter des éclairages sur l'organisation et le fonctionnement des acteurs au sein du territoire et ainsi accroître et diversifier la mobilisation avec toutes les incidences que cela peut avoir en termes de synergies, lien social, connaissances, innovations créatives et sentiment d'appartenance. Une telle démarche peut être à l'origine d'un véritable outil d'aide à la décision, de gestion de la connaissance permettant de mesurer l'efficacité de la culture de partage.

6.9.3. L'organisation de la planification

La large concertation sur l'avenir des Contrats de plan Etat-Régions (CPER) engagée courant 2004, semble ne pas remettre en cause le principe même d'une contractualisation entre l'État et les Régions. « Les contrats de plan Etat-Régions doivent perdurer dans leur définition actuelle »²⁰. Pour autant, un consensus semble s'établir sur la nécessité de réviser le cadre, la procédure et le processus.

Le groupe de travail de l'Assemblée nationale propose que le cadre temporel des CPER soit allongé à neuf ans avec révision tous les trois ans. Il est également proposé de distinguer « des contrats d'objectifs de moyen terme (6 ou 7 ans) et des convention financières portant sur des périodes plus courtes de trois ans »²¹. Les CPER « devraient être davantage adossés à un cadre stratégique, à l'échelon national comme au niveau régional. »²². Le Conseil Economique et Social (CES) insiste sur « la relance, en amont de la contractualisation, des démarches prospectives : un schéma national d'aménagement du territoire, une généralisation des SRADT et des projets de pays et d'agglomérations, la prise en compte à tous les niveaux de la dimension européenne »²³. L'association des

¹⁹ Une proposition allant dans ce sens a été présentée à la Commission Cohésion Sociale et Territoriale du Conseil de Développement Participatif de la Communauté d'agglomération du Grand Besançon en 2004.

²⁰ Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'Aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée Nationale, sur la réforme des Contrats de Plan Etat-Régions, par MM. Louis GISCARD D'ESTAING ET Jacques LE NAY Députés, 2004

²¹ L'évolution des contrats de plan Etat-régions, Contribution de l'ADCF, Juillet 2004

²² Rapport d'information n° 418 fait au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire du SENAT sur les orientations définies par le Gouvernement lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation Etat-Régions, par M. François GERBAUD, Sénateur.

²³ Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions, Avis présenté par M. Francis Vandeweege au nom du Conseil Economique et Social, 2004

Régions de France (ARF) « souhaite que cette démarche de modernisation s'appuie sur un renouveau des outils de planification stratégique, à l'échelon national comme à l'échelon régional » et rejoint le CES en proposant de « faire des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) les futurs cadres de référence à long terme des contrats de plan »²⁴.

Confrontée au désengagement de l'Etat sur certains dossiers, l'Association des Départements de France (ADF) « demande que les crédits des contrats de plan qui engagent l'Etat soient sanctuarisés dans une loi de programmation, et rappelle que les financements des Conseils généraux ne seront contractuellement exigibles qu'à la condition d'une rigoureuse réciprocité »²⁵. Un changement d'échelle de la politique de contractualisation est souhaité et « la quinzaine de contrats de métropole qui est envisagée aurait vocation à intégrer les contrats d'agglomérations actuels et devrait s'articuler avec les démarches menées dans le cadre des pôles de compétitivité »²⁶.

L'Association des Communautés Urbaines de France insiste sur la nécessité d'un « système de gouvernance régional associant politiquement et techniquement les intercommunalités »²⁷. L'Association Pour la Fondation des Pays (APFP) se fait l'interprète des manques de moyens des Pays, et rappelle que « l'appui de l'ingénierie est indispensable pour éviter de creuser l'écart entre des territoires dynamiques et d'autres »²⁸.

Il est souvent fait référence à la mission régaliennne de l'Etat garant de la cohésion du territoire national. La Région est souvent présentée comme le « chef de file en matière d'aménagement du territoire » dont le rôle pourrait aller jusqu'à la « maîtrise de la négociation des contrats infra-régionaux ». L'ADCF affirme que « La dimension participative des politiques territoriales est un acquis indiscutable » et, selon le CES, « le rôle des acteurs de la société civile est fondamental dans la réalisation de certaines actions contractualisées ».

²⁴ L'avenir des contrats de plan Etat-Régions, Contribution de l'Association des Régions de France. Adoptée par l'assemblée générale de l'ARF le 12 janvier 2005

²⁵ L'évolution des Contrats de Plan Etat-Régions, Association des Départements de France, Février 2005

²⁶ Evolution des contrats de plan Etat-Régions : lettre de l'AMF au 1er ministre du 15 octobre 2004

²⁷ Contribution au débat sur la réforme de la politique contractuelle ; Du projet partagé au contrat qui engage ? Quelle nouvelle politique contractuelle pour les territoires urbains et leurs partenaires ? Association des Communautés urbaines de France, décembre 2004

²⁸ Contrats de Pays et avenir du volet territorial des CPER après 2006 ? Première synthèse des réponses à l'enquête APFP aux Pays ; Association pour la Fondation des Pays ; Juillet 2004

Cette réflexion menée au plan national sur l'art et la manière de mettre en œuvre une politique territorialisée renvoie inévitablement vers la question de la mise en cohérence des démarches aux échelles locales et macro-locales et de l'organisation de la planification sur le territoire de SCOT.

- **Dans la continuité de l'intervention publique**

L'année 2005 est une année transitoire pour le CPER et permettra la maturation du nouveau dispositif. Les actions du Contrat d'agglomération sont largement inspirées du dernier CPER. Pour autant, le désengagement financier de l'Etat sur certaines d'entre elles laisse présager des difficultés de réalisation.

Ainsi, le Contrat de ville, après révision prévue en 2002, avait pour vocation de devenir le volet cohésion sociale du Contrat d'agglomération en adoptant une échelle plus grande. Le transfert de compétence entre la ville de Besançon et la CAGB n'a pas suivi et le contrat de ville est resté en souffrance.

- **Le « temps de la maturité »**

La CAGB a été créée par transformation et extension du District en 2001 ; l'agence d'urbanisme a été créée au même moment. Près de trois années de travail auront été nécessaires à l'élaboration du Projet d'agglomération. Ce délai est plus court que pour l'actuel Schéma Directeur qui aura nécessité plus de cinq années. Le Document final a été adopté après les élections municipales de 2001 par des équipes très fortement renouvelées. Le PDU a été adopté avant le Schéma Directeur. Trois ans, c'est également le temps qui semble nécessaire à l'élaboration du prochain PLH. Trois à quatre ans est le temps qui a semblé être nécessaire pour l'élaboration du PLU de la ville de Besançon. Un peu moins de deux ans devraient être nécessaires à l'élaboration de la charte de l'environnement. Si l'on fait une moyenne grossière, on peut retenir comme ordre de grandeur trois années de travail avant l'adoption d'un document.

- **Une intervention rythmée des scrutins locaux**

Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées semble s'inscrire sur une durée déterminée par les élections cantonales.

Le PLU de la Ville de Besançon sera adopté l'année qui précèdera les élections municipales.

Le second contrat d'agglomération sera élaboré soit immédiatement avant soit immédiatement après les prochaines élections municipales pour des actions à mettre en œuvre entre 2 mandats.

- **Des anomalies dans le calendrier**

Sur le plan du développement économique, le Schéma d'organisation du commerce et de l'artisanat et le Schéma Stratégique de développement touristique du Grand Besançon semblent s'inscrire sur les mêmes échéances. En revanche dans le domaine des transports, le Plan de Déplacement Urbain précède le Schéma Régional des transports (ce qui peut expliquer en partie le manque de cohérence entre les deux documents). De la même manière, selon le calendrier annoncé, le PLU de la ville de Besançon précèdera le Schéma de Cohérence territoriale et s'appuiera sur le Schéma Directeur alors même que la procédure d'élaboration du SCOT est engagée.

Pour ce qui concerne l'Habitat, le transfert de compétences de la ville de Besançon vers la Communauté d'agglomération provoque un retard dans la mise en œuvre du PLH d'agglomération.

Le PDU ayant été adopté peu de temps avant les travaux préparatoires du Projet d'agglomération, la faible part laissée aux transports dans ce dernier trouve en partie une explication dans la prééminence du PDU sur cette question. De fait, le PDU est venu orienter le projet d'agglomération alors que le PDU devrait logiquement être l'expression sectorielle d'un projet de territoire. Le PLU de la ville de Besançon aura-t-il les mêmes effets sur la construction du SCOT ?

Le « temps de la maturité » et les profonds changements observés lors des derniers scrutins municipaux, départementaux et régionaux laissent perplexe quant à la pertinence d'échéances calées sur les périodes électorales si l'on considère les situations d'échec observées pour la procédure SCOT de Montbéliard ou du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire initié par la précédente mandature du Conseil Régional de Franche-Comté.

La planification constitue un des leviers de la dynamique locale. Trois ans, c'est un délai qui peut être raisonnable pour la réalisation d'un document d'orientation dès lors que la

connaissance, la technique et les acteurs sont prêts. C'est peut être un peu juste quand il faut construire des habitudes de travail entre acteurs et intégrer une approche multi scalaire - comme ce fût le cas avec le SDAB - et ce d'autant plus s'il s'agit d'un document prescriptif.

La réflexion en amont et le passage par l'étape préalable du document d'orientation peut accélérer la construction d'un document de contractualisation ou de programmation. L'élaboration du futur SCOT laissera près de cinq ans aux élus du territoire. Le délai supplémentaire imparti sera certainement fort utile au renforcement des liens au sein et entre les structures intercommunales.

Si l'on considère que le SCOT sera adopté en 2008, et que la coordination des démarches autorise une certaine anticipation, la période 2010/2011 sera probablement un rendez vous important. Des documents seront en phase : CPER, Charte de l'environnement, PLH. D'autres seront en décalage : SOCA, Schéma Stratégique de Développement Touristique. D'autres encore ne s'inscriront pas complètement dans cette échéance : Projet et Contrat d'agglomération²⁹. Il conviendrait de prévoir, parallèlement à l'adoption du SCOT, une réflexion sur les orientations du projet de la CAGB qui profitera grandement d'une cohésion renforcée entre les acteurs.

Les PDU sont arrivés avant le projet et le contrat d'agglomération ; la problématique transport a ainsi été soigneusement écartée de la réflexion. Le PLU de Besançon arrivera avant le SCOT. Le SCOT devra-t-il simplement acter le projet d'aménagement de développement durable de la ville centre ou permettra-t-il une véritable approche intercommunale participative ? La primauté d'un document se fonde-t-elle sur son antériorité ou sur une logique de cohérence de territoire ? Le renouveau de la planification stratégique passe certainement par une refonte des calendriers de la planification et de la programmation ; l'articulation des documents entre eux serait meilleure et l'intervention publique y gagnerait en efficience et en clarté.

²⁹ Il est convenu que le projet d'agglomération n'est pas un document immuable mais qui mérite d'être révisé périodiquement.

6.10. L'observation et la prise en compte de l'organisation complexe des dispositifs de planification

Si l'on considère la question de l'étalement urbain, de façon récurrente, il est fait référence à une consommation jugée excessive du foncier au détriment des espaces agricoles. Mais, jamais la stratégie résidentielle et donc les motivations des choix d'implantations des ménages ne sont analysées.

Concernant le développement économique, les études s'intéressent aux projets de création ou d'extension de zones d'activité et proposent des projections en termes de potentiels de création d'entreprises ou d'emplois. Pour autant, il n'est pas fait de relation avec les incidences sur la pression foncière du bâti à usage d'habitation, l'accessibilité aux services et le transport.

Le territoire du SCOT est un système complexe. L'analyse causale peut venir apporter davantage de compréhension au fonctionnement du territoire. Or, dans la plupart des documents étudiés, pour ne pas dire tous, l'état des lieux et le diagnostic s'attachent à faire l'inventaire des effets observés sans analyser leur origine alors qu'il conviendrait certainement d'analyser les causes et leurs effets, ainsi que la façon dont ils sont liés.

La société, le territoire ne sont pas statiques. Ce sont des systèmes dynamiques qui évoluent dans le temps ; les mesures effectuées étant alors considérées comme reflétant l'état du système à un instant donné. Mais certains effets trouvent leurs origines dans des événements passés. La crise économique des années 70 a conduit à la restructuration de l'industrie chimique, à la fermeture de la Rhodia et laisse derrière elle le site en reconversion des Près-de-Vaux avec les conséquences que cela peut avoir sur l'évolution du paysage urbain dans le secteur. Un exemple aussi flagrant n'est jamais ignoré mais il n'en va pas de même pour la plupart des événements qui jalonnent l'évolution du territoire (exemple les sites pollués auxquels il n'est jamais fait référence dans les documents).

Pour les territoires périphériques - comme ce fût / c'est / cela aurait dû être le cas pour les communes autour de Besançon - engager une réflexion dans une perspective de cohésion territoriale au sein du périmètre SCOT en termes de développement et

d'urbanisation est certainement très important, au-delà du pré-diagnostic qui est établi à un instant donné. Comment ces petites communes de la périphérie - notamment celles qui se situent hors de l'agglomération et pour lesquelles le niveau d'intégration intercommunale reste encore insuffisant pour mettre en œuvre des moyens techniques importants. Pourront-elles participer à la démarche, en comprendre les conséquences et les observer ? L'agence d'urbanisme pourra-t-elle apporter une réponse à toutes leurs attentes ?

Que ce soit lors de l'élaboration de documents prescriptifs (SCOT, PLU), mais aussi pour la définition des enjeux du territoire dans le cadre des projets de développement (projet d'agglomération, PLH, PDU, charte de l'environnement, SRADT, ...), la mise en œuvre de procédures en parallèle prévaut. En outre, les références croisées entre les documents ne sont pas systématiques. A cela on peut y voir plusieurs raisons :

- elles n'ont pas eu lieu (ce qui est regrettable) ;
- elles sont considérées comme implicites et alors la mémoire peut se perdre ;
- l'omission est volontaire et peut traduire des tensions entre acteurs.

La superposition des périmètres (communal et intercommunal par exemple), la continuité de l'intervention territoriale, l'urbanisation dans les franges urbaines, la multiplication des interventions connexes (ex. l'agglomération, le département et la région pour les transports collectifs) impliquent une débauche de moyens qui perdent en efficacité dès lors que les collectes d'informations sont faiblement mutualisées. La mutualisation des moyens et des connaissances - un système d'information géographique commun ou des bases de donnée compatibles et couplées - semblerait pourtant être une pratique de bon sens notamment pour tout ce qui a trait à la qualité de la vie, à la cohésion sociale, à l'emploi, à la production et à la consommation, aux ressources naturelles et aux écosystèmes. La mise en réseau³⁰ des structures et des personnes, la formalisation de ces réseaux par objectifs est certainement une procédure à développer et à renforcer.

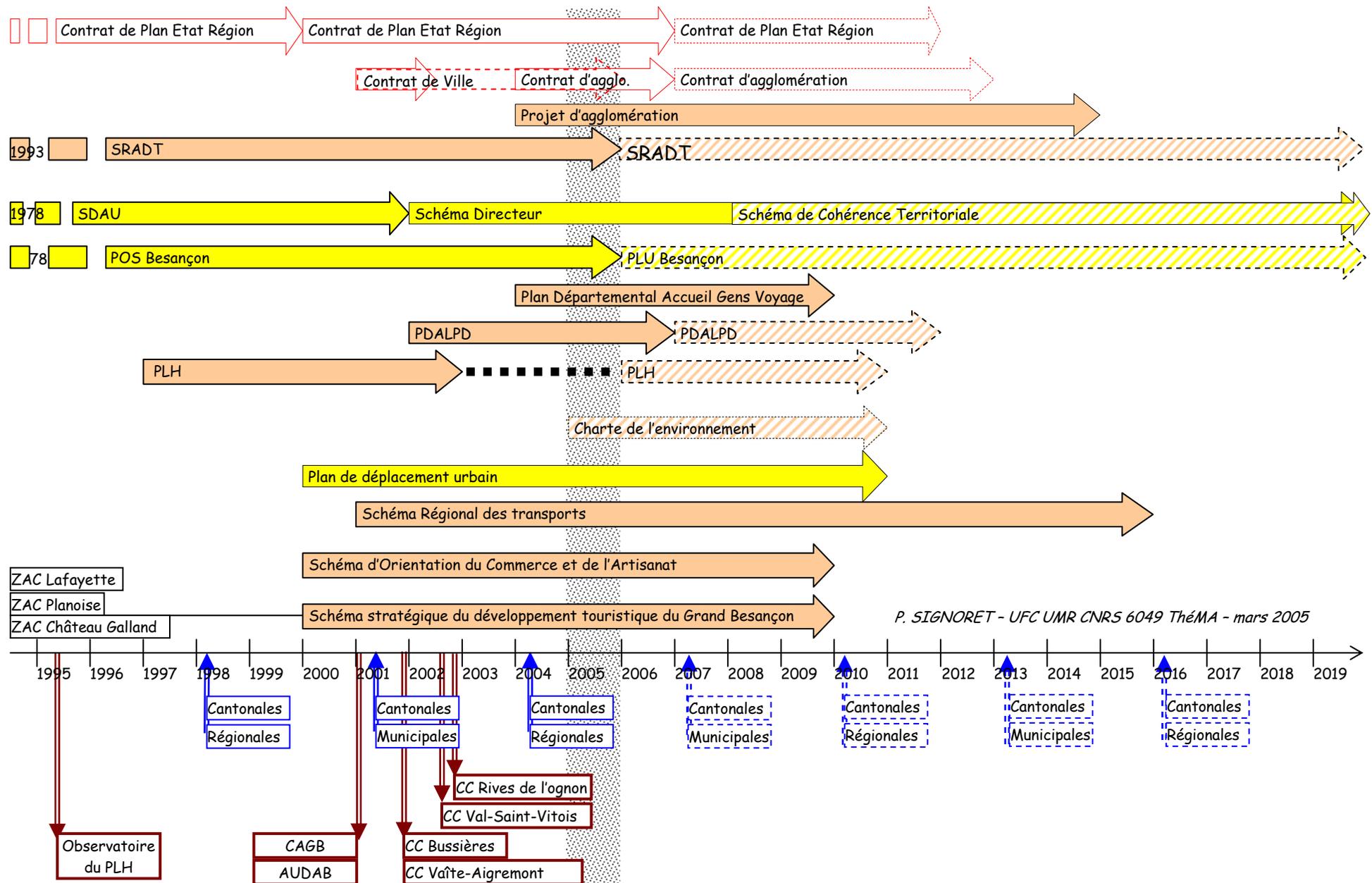
Dans les documents les plus récents tels le contrat d'agglomération et le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement de la CAGB, le développement des outils de connaissance et de réflexion (Priorité 20) et de façon générale tout ce qui relève des

³⁰ Une notion qui est évoquée dans le projet d'agglomération et que l'on ne retrouve pas dans les autres documents à l'exception du Contrat de ville à travers lequel se dessine un réseau d'acteurs riche par sa diversité

actions immatérielles envisagées dans le projet d'agglomération, est absent ou repoussé *sine die*. Or la pérennisation de l'observation renforce la capacité d'anticipation, la mesure de la stabilité du système, l'analyse de son comportement face aux perturbations, en particulier les points de non retour ou l'aptitude à revenir à un état initial (annulation des effets indésirables). Certes, les autorités organisatrices disposent de services techniques tout à fait à même de conduire de telles études. Mais cela suffira-t-il à dépasser une vision très institutionnalisée ? Quelle mise en réseau et quelle culture du partage permettront la mutualisation des connaissances ?

Enfin, rappelons que l'évaluation constitue un moyen de production de connaissances et participe à la construction des orientations ainsi qu'à la mise en œuvre des différentes composantes du projet. Elle s'inscrit dans une temporalité rythmée par les échéances de la vie publique et des procédures. Or, de l'analyse des documents, il ressort que l'évaluation n'est pas une pratique « normale » et les références au passé de même que les évolutions récentes ne sont pas toujours prises en compte. L'analyse causale permet l'identification des problèmes, la définition des objectifs, des actions, des moyens, et des résultats attendus, ce qui pour l'ingénierie de projet facilite l'évaluation qu'elle soit *in itinere*, ou *ex post*.

Chronologie de la planification dans le Grand Besançon



P. SIGNORET - UFC UMR CNRS 6049 ThéMA - mars 2005

Vos contacts :

Concernant les questions clés, vous trouverez ci-après les contacts auprès de qui vous pouvez adresser vos questions, critiques, remarques ou autres commentaires de natures à préciser les constats et l'analyse qui en est faite.

- 6.1. Le TGV, une problématique à approfondir :
 - Contact : pierre.frankhauser@univ-fcomte.fr

- 6.2. La cohérence du système de transports en commun, la question des parkings relais et du stationnement
 - Contacts : pierre.frankhauser@univ-fcomte.fr

- 6.3. Pratiques spatiales et temporalités de l'agglomération
 - Contact : cecile.tannier@univ-fcomte.fr

- 6.4. L'étalement urbain : entre norme et aspiration des habitants
 - Contact : cecile.tannier@univ-fcomte.fr

- 6.5. Le développement économique : de nouvelles ambitions à afficher
 - Contact : edwige.dubos-paillard@univ-fcomte.fr

- 6.6. Le tourisme en attente de synergies
 - Contact : alexandre.moine@univ-fcomte.fr

- 6.7. L'agriculture en milieu urbain ou périurbain, une utopie ?
 - Contact : serge.ormaux@univ-fcomte.fr

- 6.8. Les paysages reflètent finalement les partis-pris d'aménagement
 - Contact : serge.ormaux@univ-fcomte.fr

- 6.9. Gouvernance, entre planification et participation, quel équilibre ?
 - Contact : philippe.signoret@univ-fcomte.fr

- 6.10. L'observation et la prise en compte de l'organisation complexe des dispositifs de planification
 - Contact : philippe.signoret@univ-fcomte.fr

7. Conclusion

A la suite de ce travail, nous souhaitons insister sur un certain nombre de points qui nous paraissent cruciaux dans le cadre de la préparation du futur SCOT. Ils peuvent s'organiser autour de trois mots-clés : articuler, approfondir, connaître, dont les champs peuvent s'entrecroiser et qui ne donneront lieu ici qu'à une illustration non limitative.

Une meilleure articulation entre les espaces, les échelles, les thématiques s'avère, comme partout, indispensable à une action efficace. Il s'agira par exemple de mieux relier les transports d'échelle régionale ou nationale avec les transports en commun d'agglomération, mais aussi d'installer dans un même schéma interactif les réflexions sur les pôles d'échange du réseau de transports en commun, sur les parcs-relais, et sur les têtes de lignes des futurs transports en site propre, le tout en lien avec la localisation des zones d'activités et des zones commerciales. De manière plus générale, il apparaît nécessaire de mieux articuler les stratégies d'urbanisation (construction de logements, installation de zones d'activités, etc.) et l'évolution de la desserte en transports en commun.

Une interaction s'impose également entre les principes, souvent proclamés, de limitation de l'étalement urbain et les pratiques, les aspirations et les contraintes de la population. Il ne s'agit pas en effet d'éradiquer l'étalement urbain, mais de le contrôler, tout en répondant aux attentes de la population, ce qui suppose de bien les analyser.

Une articulation enfin s'avère incontournable entre les différentes échelles et institutions du développement touristique, lequel devra être pensé de la manière la plus transversale possible, en résonance avec les transports, les paysages, l'agriculture, etc.

Certains champs mériteront d'être approfondis et certains problèmes plus directement posés. De manière générale, la prise en compte des pratiques spatio-temporelles des habitants au sein du territoire concerné est à développer. La diversité et la complexité des déplacements et des chaînes d'activités doivent faire l'objet de toutes les préoccupations de même que la relation entre pratiques spatiales des acteurs et

organisation spatiale du territoire. Plus globalement, l'espace urbain gagnerait à être appréhendé à travers une vision hiérarchisée, avec des niveaux de concentration et de centralité différents et différenciés, la recherche constante de la diversité paysagère et de la mixité socio-démographique. Le principe des bourgs-centres détient une place centrale dans cette réflexion en facilitant tout à la fois le maillage et l'arborescence.

La dimension temporelle pourrait devenir quant à elle un véritable instrument de structuration du territoire. Ainsi, les réseaux et les systèmes de flux ne sont pas à considérer uniquement à travers leur topologie mais aussi à travers leur fonctionnement, à différentes échelles de temps.

A propos des activités nous redirons l'importance d'une véritable intégration de l'agriculture à la problématique urbaine, il y a là certes des enjeux de production mais aussi et surtout d'organisation de l'espace, de maîtrise du foncier et de gestion du cadre de vie et des paysages. Ce thème mérite qu'on lui accorde une vraie place dans les réflexions sur le futur SCOT.

Dans le domaine de l'économie au sens strict du terme, on n'échappera pas à une réouverture de la perspective de manière à ne pas tout miser sur l'option microtechnique et à bien prendre en compte les besoins en matière d'accueil d'entreprises relevant d'autres secteurs. Une ambition plus forte doit par ailleurs être affichée dans le domaine des entreprises de services. Les besoins se développent, l'offre est faible et l'on sait que cela nuit aux entreprises locales, à l'attractivité de l'agglomération, ainsi qu'aux cadres, bien formés à Besançon, mais qui doivent souvent aller chercher ailleurs des emplois de haut niveau.

Sur le plan spatial et organisationnel des questions restent à instruire : Quel rôle pour les zones d'activités des bourgs-centres hors CAGB ? Quelle valorisation des futures opportunités foncières en centre-ville ? Quelles fonctions autour des gares ? Les zones d'activités doivent-elles être généralistes ou spécialisées ?

Enfin, le troisième chantier et celui de la connaissance. A plusieurs reprises nous avons mentionné la nécessité de mieux connaître les phénomènes en jeu. Plusieurs niveaux peuvent être distingués. Il faudra ainsi développer une culture de la quantification, en

particulier pour ce qui concerne les flux, les comportements spatiaux, les problèmes de métrique spatiale. Mais cette quantification devra s'accompagner dans certains cas d'un toilettage conceptuel, pour éviter que des notions soient utilisées de manière réductrice ou soient seulement brandies de manière incantatoire. Les questions liées aux transports, au temps, à l'étalement urbain, au paysage sont particulièrement concernées.

Un autre problème en matière de connaissance réside dans la quasi-absence d'études réalisées à l'échelle du SCOT tout entier. Or, l'impossibilité de considérer de manière synoptique ce vaste territoire n'est sûrement pas étrangère aux difficultés éprouvées par de nombreux acteurs à cristalliser un objet territorial de cette nature. Avant que d'être une réalité politique fonctionnelle, l'espace couvert par le SCOT doit être un objet de connaissance, avec sa véritable échelle, ses limites, ses relations de voisinage et donc toutes les contraintes et potentialités qui en découlent. Cela vaut pour les habitants qui doivent pouvoir toucher du doigt cette réalité nouvelle comme pour les décideurs qui ont besoin d'outils adaptés de compréhension et de décision. Dans tous les cas, une vraie pédagogie est à coup sûr nécessaire.

Cela conduit tout naturellement aux bases de données et aux systèmes d'information à référence spatiale dont nous avons à plusieurs reprises souligné la nécessité. Encore faut-il que ces instruments soient compatibles entre eux et appropriables par les utilisateurs dans le cadre d'une culture du partage, du travail collaboratif, du décloisonnement thématique et institutionnel. Cela conduit aussi à une stratégie de veille économique indispensable pour suivre de près les transformations des systèmes productifs en Europe, les nouveaux comportements des entreprises et les expériences menées ailleurs.

L'espace concerné par le périmètre du SCOT sera-t-il un jour un territoire, au sens plein du terme ? C'est là sans doute l'enjeu essentiel des toutes prochaines années. Ce n'est pas en tout cas en le considérant comme un amas ou un agrégat qu'on favorisera cette émergence mais en le voyant comme un véritable système, fait de ses mémoires historiques et naturelles, de son matériau spatial, de sa culture et de ses projets, de ses hommes et de ses femmes en action, de ses projets et de ses ambitions.

8. Glossaire

ADCF : Assemblée des communautés de France	PDU : plan de déplacement urbain
ADF : Association des Départements de France	PER : plan d'exposition aux risques
ADIL : Association Départementale Information Logement	PLH : Programme Local de l'Habitat
APFP : Association Pour la Fondation des Pays	PLU : Plan local d'urbanisme
ARF : Association des Régions de France	POS : Plan d'occupation des sols
AUDAB : Agence d'urbanisme de l'agglomération bisontine	PPI : Plan pluriannuel d'investissement
BTS : Brevet de technicien Supérieur	PPRI : Plan de Prévention des Risques d'Inondation
CAGB : Communauté d'Agglomération du Grand Besançon	PRI : périmètre de restauration immobilière
CC : Communauté de communes	R&D : Recherche et développement
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie	SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
CDP : Conseil de Développement Participatif	SCOT : Schéma de cohérence territoriale
CES : Conseil Economique et Social	SD : Schéma Directeur
CHU : Centre Hospitalier Universitaire	SDAB : Schéma Directeur de l'agglomération bisontine
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire	SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
CPER : Contrat de Plan Etat-Région	SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
DTA : directives territoriales d'aménagement	SMTGB : Syndicat Mixte des Transports du Grand Besançon
DUT : Diplôme Universitaire Technologique	SOCA : Schéma d'Organisation du Commerce et de l'Artisanat
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale	SPL : Système Productif Localisé
LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire	SRADT : Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
MARNU : Modalités d'application du règlement national d'urbanisme	SRT : Schéma régional des transports
OPAH : Opérations programmées d'amélioration de l'habitat	SRU : Solidarité et renouvellement urbain (loi)
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées	TC : Transport en commun
PDE : plan de déplacement d'entreprise	TCSP : Transport en commun sur site propre
	TER : Train express régional
	TGV : train à grande vitesse
	TPU : Taxe Professionnelle Unique
	TPZ : Taxe Professionnelle de Zone
	ZAC : zone d'aménagement concerté
	ZAD : zone d'aménagement différé

9. Ressource documentaire analysée

ACT CONSULTANTS, CEDDAET, COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB), [et al.]. Pré-diagnostic élaboré dans le cadre de la démarche commune de développement durable de la ville de Besançon et de la communauté du Grand Besançon, agenda 21/ Charte de l'environnement. Mars 2004. 127 p. Document de travail. Version 3 consolidée du 16 mars 2004.

[AGENCE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET TOURISTIQUE DU DOUBS] (ADED). Schéma départemental de développement touristique [en ligne]. ADED, novembre 2002. [consulté en juillet 2004]. 107 p. Fichier PDF. <http://www.doubs.org/tourisme/espacepro/espacepro/php>

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Les périmètres. Mars 2002. Chiffres clefs. n°1. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Déplacements domicile travail. [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°2. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Qui sont les actifs ? [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°3. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Les logements. [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°4. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Qui sont les chômeurs de l'agglomération ? [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°6. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). L'emploi salarié privé : évolution, croissance et secteurs d'activités. [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°7. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). L'agriculture française à l'horizon 2015. [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°8. 1 p.

AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB). Le développement durable. [Besançon], AUDAB, Juin 2002. Chiffres clefs. n°9. 1 p.

ASSOCIATION DES PAYS DES SEPT RIVIERES. Charte du pays des 7 rivières. Juin 2003. 95 p.

ASSOCIATION DES PAYS DES SEPT RIVIERES. Charte du pays des sept rivières : cartographie : présentation du territoire et diagnostic. Juin 2003. Non paginé [66] p.

BESANCON ; COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB). Schéma d'orientation commerciale et artisanale : convention entre la ville de Besançon, la CAGB et la CCID, la CM 25 visant à la réalisation d'études préalables à la formulation du schéma d'orientation commerciale et artisanale. Juin 2004. 14 p.

BESANCON., TRANSITEC, LES ELUS DE L'AGGLOMERATION, [et al.]. Plan de déplacements urbains de Besançon le projet 2000-2010. [Ville de Besançon], Mars 2000. 35 p.

BESANCON. MUNICIPALITE, DIJON, MONTBELIARD, [et al.]. Réseau métropolitain Rhin Rhône : déclaration d'intention métropolitaine. Décembre 2004. 125 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon : une ambition pour une ville plus solidaire. février 2000. Brochure.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon : convention cadre 2000-2006. [1999]. 69 p.-[9] p. d'annexes.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de La Grette. [1999]. 11 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de Planoise. [1999]. 17 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de Montrapon-Fontaine-Ecu. [1999]. 13 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de Rosemont-Saint-Ferjeux. [1999]. 13 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de Palente-Orchamps,. [1999]. 11 p.

BESANCON, FRANCE. Contrat de ville de Besançon 2000-2006 : annexe territoriale quartier de Clairs-soleils. [1999]. 11 p.

BESANCON, D.G.C.A. SEPT-TOURISME. Elaboration d'une démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon : phase 1 Diagnostic stratégique. Novembre 1999. 102 p.

BESANCON, D.G.C.A. SEPT-TOURISME. Elaboration d'une démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon : phase 2 Orientations stratégiques : présentation synthétique. Janvier 2000. 20 p.

BESANCON, D.G.C.A. SEPT-TOURISME. Elaboration d'une démarche stratégique pour le développement touristique du Grand Besançon : phase 3 Plan d'actions. Octobre 2000. 110 p.

BESANCON. 2002-2007 : Plan pluriannuel d'investissements. [S.D.] Non paginé [34] p.

CHARTIER V., CAUCHETEUX Francis., AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB), [et al.]. Elaboration d'un schéma de développement stratégique du secteur nord : phase 1 diagnostic. [S.L], Transitec Ingénieurs Conseils, SMSDAB, AUDAB, octobre 2002. Non paginé [61] p. Document provisoire

CHARTIER V., CAUCHETEUX F, AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (AUDAB), [et al.]. Elaboration d'un schéma de développement stratégique du secteur nord : phase 2 scénarios. [S.L], Transitec Ingénieurs Conseils, SMSDAB, AUDAB, Août .2003. 27 p.-45 p. de cartes. Dossier définitif.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Projet d'agglomération 2003-2015. CAGB ; AUDAB, [2002]. 39 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Matière à projet. AUDAB, Janvier 2002. 33 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Diagnostic d'agglomération 2003-2015 : spécificités, atouts, faiblesses et potentialités de l'agglomération bisontine. CAGB ; AUDAB, [S.D.]. 43 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB). Présentation du projet : Programme local de l'Habitat 2005-2010 : Enoncé d'objectifs et de principes. CAGB, 23 février 2005. 19 p.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB). 2004-2007 : Le plan pluriannuel d'investissement et de fonctionnement : rapport du conseil de communauté de la CAGB. Mars 2004. p. 9-144.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB). Contrat d'agglomération du Grand Besançon 2004-2006. Février 2004. 93 p. Document temporaire.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND BESANCON (CAGB), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Contrat d'agglomération 2004-2006. CAGB ; AUDAB, 2004. 146 p.

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA BUSSIÈRE (CCLB). Schéma général de développement pour la CCLB. Avril 2003. 13 p.

DISTRICT DU GRAND BESANCON, SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DIRECTEUR, BESANCON [et alt.]. SOCA, schéma d'orientation pour le commerce et l'artisanat bisontine : Charte. Octobre 2000. Non paginé [6] p.

DOUBS. CONSEIL GENERAL. Révision du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés du Doubs. Juillet 2002. 70 p.

- DOUBS. CONSEIL GENERAL. Charte départementale de l'environnement. Mars 1991. 81 p.
- DOUBS. CONSEIL GENERAL, DOUBS. PREFECTURE. Schéma relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage du département du Doubs. Juin 2004. 38 p.
- DOUBS. CONSEIL GENERAL, DOUBS. PREFECTURE. ASSOCIATION DEPARTEMENTALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT DU DOUBS (ADIL). P.D.A.L.P.D. 2002-2006, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées du Doubs. [S.E], [S.D]. Brochure.
- DOUBS. DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT (DDE), ASSOCIATION DEPARTEMENTALE POUR L'INFORMATION SUR LE LOGEMENT DU DOUBS (ADIL). Analyse de l'offre foncière dans le département du Doubs. [Doubs], DDE, ADIL, juillet 2004. 29 p.
- FRANCE, DISTRICT DU GRAND BESANCON. Programme local de l'habitat : renouvellement de la convention de mise en œuvre du programme local de l'habitat 2000-2002. Avril 2000. 36 p.
- FRANCE. DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION, ROUXEL, Françoise. L'héritage urbain et la ville de demain : pour une approche de développement durable. Juin 1999. 5 p. Résumé de l'Ouvrage.
- FRANCHE-COMTE. CONSEIL REGIONAL. Projet schéma régional de transport (SRT). [Conseil régional de Franche-Comté], juillet 1999. Non paginé [23] p.
- FRANCHE-COMTE. CONSEIL REGIONAL. Projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire. Conseil régional de Franche-Comté, 2003. 65 p.
- FRANCHE-COMTE, FRANCE, ETAT, DEPARTEMENTS DE FRANCHE-COMTE. Contrat de plan Etat-Région : période 2000-2006 [en ligne]. Préfecture de région ; Conseil régional de Franche-Comté, [2000]. [consulté en septembre 2004] 134 p. Fichier PDF. <http://www.cr-franche-comte.fr/contratdeplan/accueil.html>.
- FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2002/ DCLE/1 B/N°9109 : Création de la communauté de communes des rives de l'Ognon. Décembre 2002. 3 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2003/DCLE/ 1B/2003-2808-4539: Communauté de communes des rives de l'Ognon : extension de compétences. [S.L], Août 2003. 3 p. Arrêté abrogé en décembre 2003.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2003_2912-7200 : Communauté de communes des rives de l'Ognon : extension de compétences. [S.L], Décembre 2003. 3 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2002/DCLE/1 B/N°9545. Communauté de communes de La Bussière : extension des compétences. 2002, 1 p. Document incomplet

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2001/DCLE/1 B/N°7083. Création de la communauté de communes de La Bussière. Décembre 2001, 3 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Statuts de la communauté de communes de Vaite-Aigremont. Novembre 2001. 4 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Statuts de la communauté de communes de Vaite-Aigremont : modification des statuts. Décembre 2002. 4 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Arrêté 2002/ DCLE/1 B/N°9623. Communauté de communes de Vaite-Aigremont : extension des compétences. [2002 ?]. 2 p.

FRANCHE-COMTE. PREFECTURE. Statuts de la communauté de communes du Val Saint-Vitois. Novembre 2001. 4 p.

HOUOT H., TANNIER C., THEVENIN T., [et al.]. Plan de déplacements d'entreprises Besançon, zone Chamars : phase de diagnostic. THEMA, Octobre 2003. 56 p. Document commandé par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

SERVICE URBANISME. BESANCON. Délimitation des POS : état actuel. [S.D]. 1 carte. [1 :25000].

SERVICE URBANISME. BESANCON. Plan d'occupation des sols : secteur nord : règlement. Document modifié le 10 octobre 2002. 120 p.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Plan d'occupation des sols : secteur sud ceinture verte : règlement. Document approuvé le 25 juin 1990. 115 p.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Plan d'occupation des sols : secteur nord : règlement. Mai 1995. 120 p. Document modifié le 10 octobre 2002.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Plan d'occupation des sols : secteur Est : règlement. Décembre 1982. 89 p. Document modifié le 6 novembre 2000.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Plan d'occupation des sols : secteur centre: règlement. Décembre 1981. 74 p. Document modifié le 19 janvier 2004.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Secteur sauvegarde Battant-Quai Vauban : règlement. Janvier 1992. 17 p.

SERVICE URBANISME. BESANCON. Les opérations d'urbanisme : fiches bilan. Août 2001. 62 p.

SYNDICAT MIXTE DES TRANSPORTS DU GRAND BESANCON (SMTGB). 2000-2010 : Plan de déplacements urbains des transports du Grand Besançon : rapport de présentation du plan de déplacements urbains des transports du Grand Besançon. SMTGB, [1999 ?]. 80 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DIRECTEUR DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSDAB). Schéma directeur de l'agglomération bisontine : rapport de présentation. SMSDAB, mars 2002, 145 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSCOT). Extrait du registre des délibérations du Comité syndical de cohérence territoriale de l'agglomération bisontine : objet : Etude Secteur Nord. Proposition d'un scénario de synthèse. Octobre 2003. 5 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSCOT). Extrait du registre des délibérations du Comité syndical de cohérence territoriale de l'agglomération bisontine : objet : Prescription de la révision du SDAB et de l'élaboration du SCOT, Mars 2004. 4 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSCOT). Extrait du registre des délibérations du Comité syndical de cohérence territoriale de l'agglomération bisontine : objet : définition des modalités de la concertation avec la population. Mars 2004. 3 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Pré-diagnostic SCOT de la Communauté de communes du Val de la Dame Blanche. SMSCOT, AUDAB, octobre 2003. 31 p.
Document final

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Pré-diagnostic SCOT sur la Communauté de communes de Vaite-Aigremont. SMSCOT, AUDAB, avril 2003. 99 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DIRECTEUR DE L'AGGLOMERATION BISONLINE (SMSDAB), PAGE9 sarl. Schéma d'orientation commercial et artisanal. Mars 1999. 66 p.
Document de synthèse.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Pré-diagnostic SCOT de la Communauté de communes des Rives de l'Ognon. [S.L], SMSCOT, AUDAB, mars 2003. 48 p. Document final

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Pré-diagnostic de la Communauté de communes de la Bussière. Besançon, AUDAB, SMSCOT, juin 2004. Document final. 35 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). Pré-diagnostic de la Communauté de communes du Val Vitois. Besançon, AUDAB, SMSCOT, janvier 2004. Document final. 45 p.

SYNDICAT MIXTE DU SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SMSCOT), AGENCE D'URBANISME DE L'AGGLOMERATION DE BESANCON (AUDAB). SCOT : schéma de cohérence territoriale de l'agglomération bisontine : lancement de la démarche. [S.E], Novembre 2004. 7 p.