

Du SDAU au SCOT : 30 ans de planification du développement de l'agglomération bisontine

Jean-Claude CHEVAILLER, laboratoire ThéMA, UMR 6049 CNRS, Université de Franche-Comté

Lors des trois dernières décennies, la planification urbaine a subi des changements que l'on peut qualifier de véritables bouleversements. Tout d'abord, le contexte économique général a été totalement perturbé avec la crise profonde qui s'est révélée au début des années 1970. On l'a cru passagère, mais c'est en fait une révolution en profondeur dont il s'est agi avec une diminution drastique du nombre des salariés de l'industrie, alors qu'une compensation sur le plan des effectifs s'opérait dans les services marchands et l'administration et que l'agriculture était réorganisée conformément aux objectifs de la politique communautaire. Depuis, le contexte n'a fait qu'évoluer dans le cadre général de la globalisation, les territoires, comme les entreprises, entrant en compétition dans un monde toujours plus ouvert. Sur le plan politique, les lois de décentralisation consacrent la nécessité absolue de rapprocher la prise de décision du citoyen concerné. L'intercommunalité, comme les réseaux de villes, est favorisée afin de mieux appréhender les potentialités des territoires de façon à résoudre la difficile équation qui lie l'attractivité et la qualité de la vie. En s'attachant au cas de l'agglomération bisontine, il est possible d'illustrer l'impact de ces différents facteurs sur la planification urbaine.

La planification locale avant les lois de décentralisation

Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération bisontine a été approuvé en 1978. À cette époque, c'est logiquement l'État qui anime la démarche. Les

orientations principales peuvent se décrire ainsi : faire de Besançon une véritable capitale régionale, améliorer le cadre de vie, valoriser l'environnement naturel et définir un parti d'aménagement évolutif ménageant des espaces libres.

Les conditions générales dans lesquelles le Schéma est élaboré sont très différentes de celles qui prévaudront une quinzaine d'années plus tard, lorsqu'on aura pris pleinement conscience de la crise et que les projets des grandes infrastructures auront été bouleversés : affirmation de la liaison ferroviaire à grande vitesse Rhin-

Rhône, suppression du canal devant relier les deux fleuves.

L'analyse du bilan, rendu nécessaire, dressé alors par la Direction départementale de l'équipement est intéressante à double titre. Le premier concerne le périmètre même du SDAU. Le second, la révision radicale des perspectives démographiques.

En ce qui concerne le territoire, le SDAU réunit en 1994, au moment de sa révision, 41 communes réparties, outre la ville de Besançon, en six secteurs géographiques, c'est-à-dire exactement le même nombre de communes qui forment le District du grand Besançon

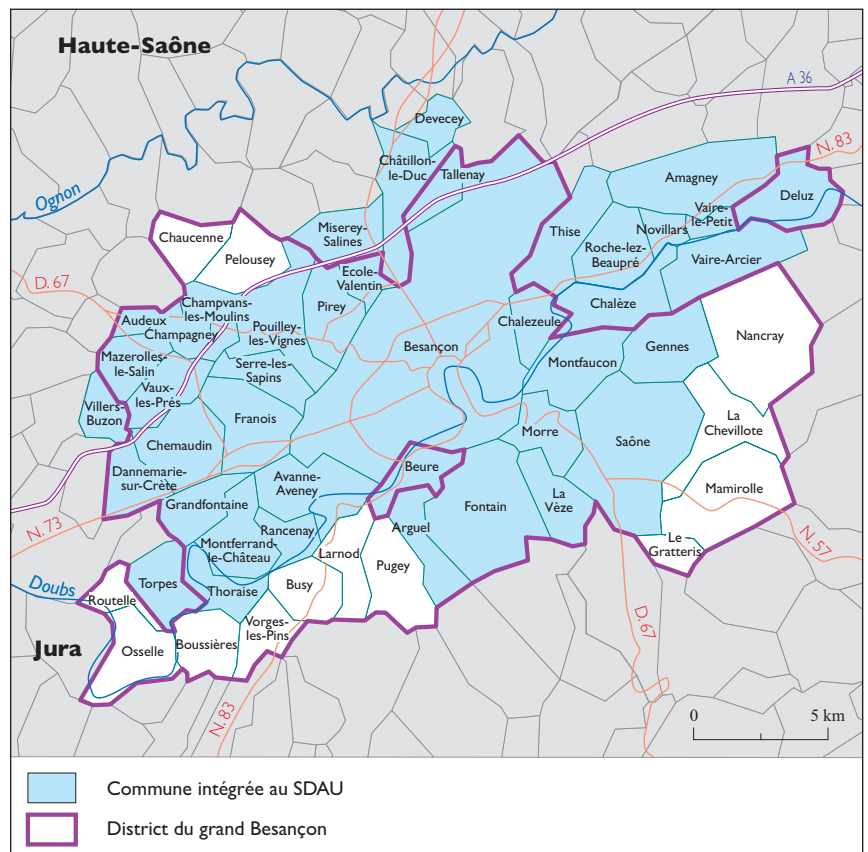


Fig. 1 - Le SDAU et le District du grand Besançon

créé le 5 juillet 1993. Toutefois, par rapport au SDAU, le district est nettement décalé en direction du plateau de Saône et du sud-ouest de l'agglomération bisontine, alors que pas moins de sept communes parmi les neuf qui constituent le secteur est du SDAU n'adhèrent pas au district ! (figure 1).

Plus surprenant encore le décalage existant entre les projections démographiques du SDAU et la situation effectivement réalisée. Le SDAU, extrapolant un taux de croissance annuel de la population de 2,3%, prévoyait, pour son périmètre et pour la fin des années 1980, pas moins de 215 000 habitants dont environ 175 000 pour la seule ville de Besançon. Les données fournies par le recensement de 1990 invalident ces projections. Pour les six secteurs périphériques considérés dans leur ensemble, la prévision est satisfaisante puisque l'on enregistre seulement 2 000 habitants de moins que la prévision. Mais, dans la ville centre, la population plafonne à moins de 115 000 habitants. Le scénario global, construit sur une attractivité adossée à une croissance industrielle continue, est caduc : par rapport aux prévisions, le déficit de population se chiffre à plus de 60 000 habitants...

Le District et la création du Schéma directeur

La création du District constitue une opportunité puisqu'elle s'accompagne, en 1993, de celle du Syndicat mixte du Schéma directeur de l'agglomération bisontine (SDAB) qui regroupe 68 communes. Pour l'essentiel, le territoire du SDAB se compose de la réunion des communes du SDAU et de celles du District, auxquelles il convient d'ajouter, au nord de l'agglomération, les communes qui seront directement concernées par la construction de la ligne à grande vitesse. Incontestablement, par rapport au SDAU, un progrès considérable a été accompli en ce sens

que le périmètre s'est singulièrement accru et que, pour environ les deux tiers des communes, il y a coïncidence entre l'espace de réflexion en matière d'aménagement et l'espace de la mise en œuvre effective des projets, et cela même si les compétences du District demeurent limitées.

Le contexte général de l'élaboration du Schéma directeur a radicalement changé : désormais, les lois de décentralisation ont donné aux collectivités des responsabilités nouvelles qu'elles comptent bien assumer. Sur un autre plan, la crise a profondément modifié les structures économiques et sociales. Il ne s'agit plus d'extrapoler la croissance des effectifs industriels pour en déduire celle de la population, des emplois, des logements... À la suite du rapport Bruntland (1987) et de la déclaration de Rio de Janeiro (1992), le mode de développement doit désormais intégrer les dimensions sociales, économiques et environnementales. En d'autres termes, l'exigence de développement durable tend à se substituer au credo de la croissance. Davantage qu'un cadre juridique, le Schéma directeur constitue un projet stratégique qui devra reposer sur des orientations directrices :

- gérer le sol de façon économe,
- assurer la protection des milieux naturels,
- améliorer la sécurité et la salubrité publiques.

Après une phase de diagnostic (1996-1998), les orientations sont élaborées (1998-1999), puis soumises à la concertation (2000) et à la consultation des communes (2001). Enfin, le Schéma directeur de l'agglomération bisontine sera définitivement approuvé au début de l'année 2002.

Les grandes lignes du Schéma peuvent se résumer en cinq grands axes dont la définition s'appuie sur les orientations évoquées précédemment.

- En matière de développement économique, le Schéma établit une hié-

archie des sites économiques qui se décline en pôles d'intérêt régionaux spécialisés (centre de la ville, pôle microtechnique Temis, pôle santé des Hauts du Chazal), pôles d'intérêt d'agglomération et pôles de secteurs.

- Afin de protéger et de mettre en valeur les espaces naturels et les paysages, de pérenniser les espaces à vocation agricole tout en réservant des espaces pour les loisirs, le Schéma définit une trame verte, de même qu'une trame bleue le long de la vallée du Doubs.
- En ce qui concerne le transport, il s'agit de trouver un équilibre, certes difficile, entre la construction des infrastructures (rocares et contournements des villages) et le développement des transports collectifs en s'appuyant sur le concept d'intermodalité.
- L'économie nécessaire de consommation d'espace et le souci de rééquilibrer la structure sociale contribuent à fixer les objectifs en matière d'habitat. Il serait ainsi souhaitable de limiter à la périphérie la taille des parcelles constructibles et d'y construire davantage de logements locatifs, souvent synonymes d'habitat social.
- Enfin, sous forme de synthèse, il convient de structurer l'espace en définissant une armature hiérarchisée en trois niveaux : le centre-ville de Besançon à vocation essentiellement tertiaire (administrations, services financiers, commerces...), sept bourgs-centres et quatre quartiers de Besançon qui jouent un rôle de relais entre l'offre d'agglomération et l'offre de proximité, enfin les villages de l'aire du Schéma directeur.

Les axes ainsi résumés donnent lieu à des objectifs chiffrés, essentiellement établis sur les projections démographiques. L'hypothèse retenue est celle d'un accroissement de population d'environ 20 000 habitants à l'horizon 2020 qui, compte tenu du vieillissement de la population, de la tendance à

la diminution de la taille des ménages et de la vétusté d'une partie du parc, fixe à 23 000 le nombre de logements à construire.

La Communauté d'agglomération et le Schéma de cohérence territoriale

L'approbation, au début de l'année 2002, peut paraître tardive. Il faut néanmoins rappeler que l'année 2001 a été particulièrement importante pour l'agglomération puisque c'est celle de la mise en place effective de la Communauté d'agglomération du grand Besançon (CAGB) qui regroupe à ce jour 59 communes appartenant

toutes au SDAB. De plus, les élections municipales ont eu lieu en mars de cette même année. Or, pour la première fois à ce niveau, la loi sur la parité hommes-femmes s'est appliquée, ce qui a conduit à un renouvellement profond du personnel politique. Il convenait donc que ces nouveaux élus s'approprient le contenu du Schéma directeur élaboré par leurs prédécesseurs avant son approbation.

Un autre élément important va modifier profondément le contexte des politiques urbaines, à savoir le vote en décembre 2000 de la loi SRU, relative à la solidarité et au renouvellement urbain. L'objectif principal de la loi est

de lutter contre l'étalement urbain, synonyme de consommation d'espace, de coûts supplémentaires en termes d'équipements pour les collectivités locales et de nuisances (encombrements, pollution) occasionnées par des déplacements toujours plus nombreux (photo 1).

Le renouvellement urbain doit se traduire par une reconstruction de la ville sur elle-même, que ce soit par une densification de l'habitat ou par la réutilisation d'espaces abandonnés, ce qui est le cas, par exemple, des friches industrielles ou militaires. La loi SRU, à travers le concept de mixité sociale, se donne également pour objectif de lutter

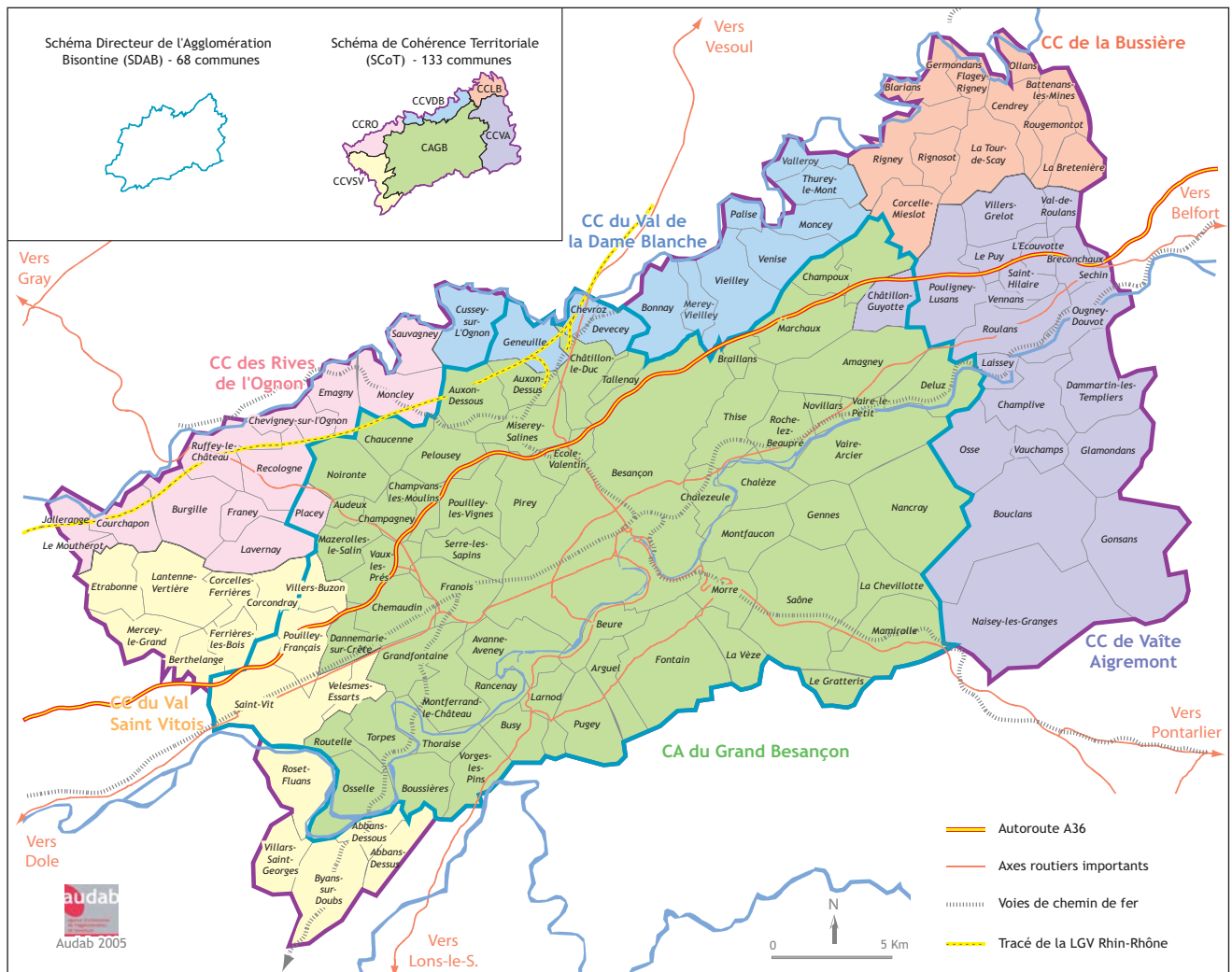


Fig. 2 - Le SCOT et le SDAB de l'agglomération bisontine

Photo 1 - Une entrée de ville dégradée empruntée quotidiennement par des dizaines de milliers d'automobilistes. (Cliché : Vincent Lemerrier)



contre une ségrégation excessive des espaces urbanisés (Photo 2).

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) remplace le Schéma directeur, le Plan local d'urbanisme (PLU) se substitue au Plan d'occupation des sols (POS). La loi impose la compatibilité avec le SCOT des documents thématiques tels que le Plan de déplacements urbains, le Plan local de l'habitat, le Schéma de développement commercial.

Dans ces conditions, on comprend aisément que l'aire du Schéma directeur s'avère trop restreinte pour embrasser l'ensemble des thématiques. C'est la raison pour laquelle il a été convenu de l'agrandir en essayant de la rapprocher le plus possible de la notion d'aire urbaine qui constitue le véritable bassin de vie de l'agglomération.

L'extension est facilitée par la loi qui envisage la situation d'une commune du Schéma directeur appartenant à une communauté de communes dont certaines n'en font pas partie. Dans ce cas, l'alternative est claire : ou la commune sort de l'aire du Schéma directeur et donc de l'aire du SCOT, ou la communauté de communes dans son ensemble intègre le SCOT. C'est ainsi que les

Communautés de communes du Val de la Dame Blanche et du Val Saint-Vitois figurent désormais dans l'aire du SCOT, Devecey et Saint-Vit étant deux communes importantes, ayant rang de bourgs-centres, du Schéma directeur. Ont également été concernées par cette procédure les Communautés de communes de Vaite-Aigremont et des Rives de l'Ognon (figure 2).

Après discussions avec l'ensemble des Communautés de communes ou pays

voisins, seule la Communauté de communes de La Bussière a choisi d'intégrer l'aire du SCOT qui regroupe désormais 133 communes représentant 868 km², 196 000 habitants, soit 40 % de la population du département, pour une densité de 226 h/km². Les statuts du Syndicat mixte du schéma directeur (SMSDAB), transformé en SMSCOt, ont été adaptés pour accueillir les représentants des Communautés de communes. Le travail de réflexion mené au sein des commissions thématiques (attractivité, cadre de vie, aménagement solidaire), avec l'assistance de l'Agence d'urbanisme (AUDAB) et du laboratoire THÉMA, intègre les nouvelles thématiques et cette nouvelle dimension en vue de l'élaboration d'un Schéma de cohérence territoriale qui devrait être adopté en 2007.

La dimension spatiale du territoire est ainsi fortement déterminée par le contexte général, mais aussi par les dispositions législatives relatives certes à la planification urbaine proprement dite mais aussi à l'aspect opérationnel intercommunal. Le mérite de cette évolution n'est-il pas de mettre en contact des responsables territoriaux qui s'ignoraient jusqu'alors pour tracer les grandes lignes d'un projet partagé ? ■



Photo 2 - La reconstruction de la ville sur elle-même préconisée par la loi SRU : la friche du port fluvial est située au coeur du centre historique. (Cliché : Vincent Lemerrier)