



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DU LOGEMENT, DE L'ÉGALITÉ
DES TERRITOIRES ET DE LA RURALITÉ

Requalifier les campagnes urbaines de France

Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains

Rapport n° 009794-01
établi par

Jean-Pierre DECOURCELLE, Pierre NARRING (coordonnateur) et Jérôme PEYRAT

Août 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° 009794-01

Date du rapport : Août 2015

Titre : Requalifier les campagnes urbaines de France Une stratégie pour la gestion des franges et des territoires périurbains

Commanditaire(s) : Programme du CGEDD

Date de la commande : 22 août 2014

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Jean-Pierre DECOURCELLE, Pierre NARRING (coordonnateur), Jérôme PEYRAT

Coordonnateur(trice) : Pierre NARRING

Superviseur(euse) : Alain LECOMTE

Relecteur(trice) : Jean-Jacques KEGELART

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 47

Sommaire

Résumé	<u>4</u>
Introduction	<u>8</u>
1. Problématique de la mission : des territoires difficiles à définir et à délimiter mais qui ont fait l'objet de multiples explorations et débats.....	<u>10</u>
1.1. La démarche et la méthode suivie.....	<u>10</u>
1.1.1. Objectifs et champ d'investigation.....	<u>10</u>
1.1.2. Questionnements.....	<u>10</u>
1.1.3. La méthode retenue	<u>10</u>
1.2. De la ville diffuse à la ville territoire : rapide historique.....	<u>11</u>
1.2.1. Les débuts du processus.....	<u>11</u>
1.2.2. La montée en puissance.....	<u>11</u>
1.3. Essai de définition : des territoires et des modes de vie.....	<u>13</u>
1.3.1. La difficile identification des espaces périurbains.....	<u>13</u>
1.3.2. La diversité des formes de la périurbanisation	<u>15</u>
1.3.3. Les identités périurbaines.....	<u>16</u>
1.3.4. La qualité et l'attractivité des espaces périurbains.....	<u>16</u>
1.4. L'appréhension du périurbain par les différents acteurs	<u>17</u>
1.4.1. Les chercheurs	<u>17</u>
1.4.2. Les élus et les institutions.....	<u>17</u>
1.4.3. Les professionnels	<u>18</u>
1.4.4. Les médias et le public.....	<u>18</u>
2. Études de cas : une grande diversité de territoires, de la « France moche » aux « périphéries heureuses ».....	<u>20</u>
2.1. Territoires toulousains.....	<u>20</u>
2.1.1. Enjeux.....	<u>20</u>
2.1.2. Enseignements.....	<u>21</u>
2.2. Territoires rennais.....	<u>22</u>
2.2.1. Enjeux.....	<u>22</u>
2.2.2. Enseignements.....	<u>23</u>
2.3. Arrondissement de Valenciennes.....	<u>24</u>
2.3.1. Enjeux.....	<u>24</u>
2.3.2. Enseignements.....	<u>25</u>
2.4. Gâtinais français.....	<u>25</u>
2.4.1. Enjeux.....	<u>25</u>
2.4.2. Enseignements.....	<u>26</u>
3. Enjeux et perspectives : un besoin de mise en cohérence et d'accompagnement des dynamiques locales.....	<u>28</u>
3.1. Organisation de l'espace et armature urbaine.....	<u>28</u>
3.1.1. Étalement urbain, mitage, artificialisation des sols	<u>28</u>

3.1.2. Déterminants et différenciations socio-économiques	30
3.1.3. Un développement qui se poursuit en s'organisant davantage	32
3.2. Urbanisme, agriculture et espaces naturels.....	33
3.2.1. L'interface urbanisme-agriculture :	33
3.2.2. Un espace public ouvert sur la nature	35
3.2.3. Un paysage à observer, à réparer, à mettre en valeur.....	35
3.2.4. Anciennes et nouvelles franges urbaines.....	36
3.3. Commerce, économie et finances.....	38
3.3.1. Le développement commercial, facteur clef de structuration des territoires...	38
3.3.2. De l'économie résidentielle à l'économie circulaire	39
3.3.3. La question cruciale des finances publiques.....	41
3.4. Mobilité et accès aux services.....	42
3.4.1. Le double défi de l'organisation des services et de la transition vers le développement durable.....	42
3.4.2. Du tout voiture à l'émergence de modes coopératifs.....	42
3.4.3. Les conditions de montée en régime de politiques globales de mobilité	43
3.5. Cadre institutionnel et gouvernance.....	44
3.5.1. La poursuite de la décentralisation et le renforcement de l'intercommunalité.	44
3.5.2. La mise en synergie des niveaux de planification et d'action.....	45
3.5.3. La solidarité et la contractualisation.....	45
4. Propositions : une stratégie pour la prise en compte des franges urbaines dans une politique de développement et d'égalité des territoires	47
4.1. Un « récit » porteur d'un nouveau regard sur les espaces périurbains.....	47
4.1.1. Un discours positif non stigmatisant	47
4.1.2. Le rôle majeur de pôles structurants de services et d'échange	47
4.1.3. Une approche par le paysage et la qualité de vie	48
4.1.4. Une gestion de l'espace économe dans un développement écosystémique..	48
4.2. Les piliers d'une politique publique	49
4.2.1. Une gouvernance territoriale à préciser	49
4.2.2. Une meilleure prise en compte dans la planification.....	49
4.2.3. Des territoires propices à l'innovation.....	50
4.2.4. Une mobilisation de la société civile pour développer les projets	50
4.3. Les moyens d'une stratégie inscrite dans la durée.....	51
4.3.1. Une ingénierie territoriale pluridisciplinaire à mettre en œuvre.....	51
4.3.2. Le besoin d'outils opérationnels adaptés ou dédiés	51
4.3.3. La mobilisation d'outils classiques et de méthodes innovantes pour le financement des projets.....	51
4.3.4. La valorisation de la recherche et des bonnes pratiques.....	52
Conclusion.....	53
Annexes.....	54
1. Lettre de mission.....	55
2. Liste des personnes rencontrées.....	57

3. Données et cartes.....	58
4. Grille de questionnaire.....	70
5. Références chronologiques.....	72
5.1. Chercheurs.....	72
5.2. Institutions.....	72
5.3. Professionnels.....	73
5.4. Médias et public.....	73
6. Comptes-rendus des visites	74
6.1. Territoires toulousains	74
6.2. Territoires rennais.....	87
6.3. Arrondissement de Valenciennes.....	96
6.4. Gâtinais françaises.....	107
7. Glossaire des sigles et acronymes.....	115

Résumé

Les espaces périurbains sont aujourd'hui les lieux de vie de près du quart de la population française. Les « franges urbaines » qui s'y sont successivement développées depuis une quarantaine d'années, de façon souvent désordonnée, ont façonné des territoires aux caractéristiques géographiques, paysagères, économiques et sociales d'une grande diversité. Les rapporteurs du CGEDD considèrent que le devenir de ces espaces est un enjeu national qui appelle une stratégie globale de requalification, à inscrire dans les politiques de développement durable et d'égalité des territoires. L'État doit initier cette nouvelle approche avec les Régions et l'ensemble des collectivités territoriales : promotion d'une appellation plus valorisante comme celle de « campagnes urbaines de France », annonce d'un plan d'action interministériel et organisation d'assises pour mobiliser tous les partenaires autour d'orientations de long terme.

Porter un regard positif sur ces territoires implique de valoriser leurs atouts. La protection et la requalification du paysage sont au cœur de la démarche et se concilient avec la poursuite de la lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, selon des objectifs fixés à différentes échelles, cohérents entre eux et évaluables.

Le besoin de structurer les espaces périurbains implique d'inviter les acteurs publics et privés à un travail conjoint pour faire émerger des « villes-territoires », organisées selon un modèle polycentrique et hiérarchisé autour des noeuds de transports et des pôles de commerce et d'animation. Cette orientation suppose une remise à plat de la politique d'urbanisme commercial, concernant tant les nouvelles opérations que la requalification des espaces existants, en centre-ville et en périphérie. Dans la logique de la nouvelle organisation territoriale, la Région devrait devenir le niveau de régulation de cette politique, selon les principes de l'aménagement durable.

La gouvernance des territoires périurbains devrait être facilitée par les périmètres larges des nouvelles intercommunalités, dont les Métropoles et, à l'échelle des aires urbaines ou métropolitaines, par la mise en œuvre de pactes intercommunautaires avec l'appui des Régions. Les Départements pourraient aussi jouer un rôle de facilitateur, surtout si leur gouvernance est à l'avenir constituée à partir de celle des intercommunalités.

Le développement des Inter-SCoT et des PLUi (*a minima*, l'établissement de PADD intercommunaux) est nécessaire, ainsi que l'évaluation de leurs effets économiques et financiers. La recherche de cohérence est à poursuivre avec les outils opérationnels de programmation et d'aménagement, comme les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou les périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN).

Les campagnes périurbaines sont propices à l'expérimentation (organisation de la mobilité, maîtrise de l'énergie, économie circulaire...) et doivent être davantage prises en compte dans les programmes de soutien à l'innovation et de promotion de la ville durable.

Une ingénierie territoriale interdisciplinaire et mieux orientée vers le conseil pour le « passage à l'action » doit être déployée prioritairement dans les territoires périurbains, car ils en ont un besoin crucial. Des projets plus nombreux et plus pertinents pourraient alors être mis en œuvre, grâce à une meilleure implication des opérateurs comme les EPF, les SEM/SPL et l'EPARECA, au développement de démarches « *bottom-up* » comme les IBA allemandes et à des modes de financements novateurs (fonds participatifs dédiés, défiscalisation ciblée sur les pôles urbains à conforter...) Un vaste chantier de méthodologie et de valorisation des bonnes pratiques est à ouvrir en mobilisant les chercheurs, les concepteurs et tous les réseaux professionnels.

Liste des recommandations

- 1.Énoncer à l'égard des territoires périurbains un discours positif, structuré autour d'une appellation valorisante qui pourrait être celle de « campagnes urbaines » et considérer leur requalification comme une priorité nationale, à relayer par tous les services déconcentrés de l'État et à partager avec les nouvelles Régions ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales et tous leurs regroupements.....47
- 2.Réunir les « assises des campagnes urbaines de France » et annoncer un plan d'action dans le cadre d'un comité interministériel ou d'une communication gouvernementale, afin de signifier le lancement de cette nouvelle approche.....47
- 3.Inciter par une démarche nationale (appel à manifestation d'intérêt, généralisation à toutes les aires urbaines) l'ensemble des acteurs publics et privés à se mettre en « mode projet » afin de faire émerger des villes-territoires polycentriques organisées autour de pôles urbains, de centres-bourgs réhabilités et d'espaces commerciaux périphériques reconfigurés.....48
- 4.Mettre à l'étude avec tous les partenaires intéressés une refonte globale de l'urbanisme commercial prenant en compte le devenir des espaces commerciaux périphériques et donnant aux Régions un rôle majeur de régulation.....48
- 5.Organiser le prochain appel à projets « plans de paysage » sur la thématique des « usages et paysages des espaces périurbains » afin de la placer au cœur d'une nouvelle approche de l'aménagement durable de ces territoires.....48
- 6.Fixer des objectifs territorialisés de maîtrise de l'artificialisation des sols à différentes échelles (SCoT, schémas régionaux, niveau national), cohérents entre eux et évaluables.....48
- 7.Mettre en place des méthodes unifiées d'observation et de mesure (dispositif national interministériel et charte des systèmes d'observation locale, en s'appuyant sur les premiers retours d'expérience).....48
- 8.Promouvoir des métropoles et communautés urbaines suffisamment étendues pour y intégrer au moins les limites des espaces bâtis continus et prendre ainsi en compte les franges urbaines situées en limite des agglomérations.....49
- 9.Susciter, avec le concours des Régions, la mise en place de pactes inter-territoriaux (accords de gouvernance entre intercommunalités) aux échelles pertinentes, afin de prendre en compte les franges situées dans le périurbain et aux confins des aires urbaines.....49
- 10.Mobiliser, pour le développement des pactes inter-territoriaux, la mission de cohésion territoriale des Départements, dont la gouvernance devrait être à l'avenir constituée à partir de celle des intercommunalités de leur périmètre.....49

11.Développer les SCoT et Inter-SCoT, les PLUI et, en attente de leur généralisation, des PADD intercommunaux, intégrant des stratégies économiques et foncières, des politiques de mobilité coordonnées ainsi que l'évaluation de leurs impacts, y compris financiers.....	49
12.Afin d'accroître la lisibilité et l'efficacité de l'action publique, veiller à la complémentarité des outils de planification et d'aménagement opérationnel, ainsi qu'à la mise en cohérence de leurs périmètres (SCoT et PETR, AOT, PAEN.....)	49
13.Dans le sillage des appels à projet Ecocités et Projets territoriaux intégrés (PTI), lancer le concept des « éco-territoires » afin que les espaces périurbains deviennent des territoires d'innovation, en y mobilisant davantage les moyens du programme d'investissements d'avenir (PIA).....	50
14.Inclure explicitement le périurbain dans toutes démarches de promotion de la ville durable, par exemple dans le champ d'action du projet d'un Institut de la ville durable, qui pourrait devenir alors celui d'un « Institut des villes et territoires durables ».....	50
15.Susciter le lancement expérimental dans le périurbain d' « IBA à la française » s'inspirant des pratiques allemandes et de leurs évolutions récentes.....	50
16.Encourager des démarches « bottom-up » sur des thématiques adaptées aux enjeux du périurbain, comme le « bimby intergénérationnel » pour faire évoluer les tissus pavillonnaires.....	50
17.Renforcer, structurer et clarifier les divers types d'une ingénierie opérationnelle et « intégrée » (conseil, AMO, expertise, étude, maîtrise d'œuvre), en s'appuyant sur les outils et réseaux existants (ATD, CAUE, PNR, réseaux ou associations ...).....	51
18.Constituer, à partir des SEM/SPL départementales reconfigurées, des outils opérationnels inter-communautaires positionnés sur les enjeux et savoir-faire spécifiques aux territoires périurbains.....	51
19.Élargir le champ d'action de l'EPARECA, en partenariat avec la CDC, aux pôles de centralité du périurbain et développer les coopérations opérationnelles entre EPF et SAFER.....	51
20.Redéfinir la répartition et les affectations prioritaires de la taxe d'aménagement en fonction des besoins d'ingénierie des divers territoires.....	51
21.Promouvoir l'usage de fonds participatifs dédiés à des projets innovants en les faisant bénéficier d'incitations fiscales.....	51
22.Étudier avec les ministères de l'économie et des finances un dispositif de type « zone franche » encourageant, par une modulation ciblée de la fiscalité de l'économie locale, l'investissement privé dans les pôles structurants du	

périurbain (par exemple, par mutualisation avec la fiscalité des centres commerciaux).....	52
23.Lancer de nouveaux appels d'offre de recherche centrés sur la requalification du périurbain, particulièrement sur le devenir des nouvelles franges urbaines, dans le programme pluriannuel du PUCA.....	52
24.Proposer l'établissement d'une charte interdisciplinaire des professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, agronomes...) en faveur d'un « urbanisme des faibles densités ».....	52
25.Engager, lors des assises des campagnes urbaines, un grand chantier pluriannuel avec l'appui du CEREMA et l'implication de tous les réseaux d'acteurs sur la valorisation des bonnes pratiques et la méthodologie de l'ingénierie de conseil aux élus, permettant la mise en œuvre de réelles stratégies de projets dans le périurbain.....	52

Introduction

Un puissant phénomène d'urbanisation aux marges des agglomérations s'est engagé depuis les années 1970 et semble avoir laissé peu de prise aux politiques publiques planificatrices menées au cours de la période. Les territoires concernés par ce développement, dit « périurbain », ont connu des évolutions rapides en raison du cumul de plusieurs facteurs : accroissement de l'influence urbaine, attrait de la maison individuelle, aspiration de nombreux citadins à vivre à la campagne ou proche de la nature et surtout prix du foncier.

Depuis les années 1990, une nouvelle dynamique s'est amorcée avec l'émergence de la « métropolisation », qui concentre des populations, des activités de commandement et des fonctions tertiaires supérieures dans les grands pôles urbains et à leurs abords. Elle s'est intensifiée au cours des dernières années avec l'avènement de l'économie de la connaissance et l'aspiration de toute grande ville à rechercher le positionnement le plus compétitif possible à l'échelle européenne et même mondiale. Sur le plan spatial, la métropolisation s'accompagne d'une recrudescence et d'un changement de nature du processus de périurbanisation : les mutations se poursuivent désormais de façon plus différenciée, notamment autour des grands pôles urbains et selon des modalités plus complexes qui intègrent davantage les dimensions économiques et technologiques.

Ces espaces d'urbanisation en partie spontanée, de faible densité et souvent peu structurés, de développement ancien ou récent, ont en commun d'être situés, provisoirement ou plus définitivement, en zone d'interface : entre le bâti et le non-bâti, entre les banlieues et la campagne, entre l'aire urbaine et le territoire rural.

La notion de « frange urbaine » peut désigner soit une ligne de contact ou une frontière entre l'urbain et le non urbain, soit un territoire à part entière, probablement à comparer à ce que l'INSEE qualifie de « couronne périurbaine ». C'est selon la seconde acception, plus large, qu'il s'agit de traiter ici des franges urbaines, ce qui n'empêchera pas d'évoquer les questions plus spécifiques de limite d'urbanisation qu'il est proposé de désigner par « lisière urbaine ».

La question des franges renvoie tant à la manière d'orienter au mieux le processus d'urbanisation qui les génère qu'à celle de gérer le plus harmonieusement possible le tissu urbain et les territoires dits « périurbains » issus de ce processus, au bénéfice premier des habitants qui le peuplent. Si le traitement de ces deux points relève largement des compétences des collectivités territoriales et de la responsabilité de leurs choix, ils constituent à l'évidence des enjeux de niveau national.

Sur le premier, l'État doit lui-même clarifier son approche, souvent marquée par des injonctions contradictoires entre intensification de la production de logements et lutte contre l'étalement urbain. Sur le second, la question se pose de savoir si l'État est à même d'énoncer de nouvelles orientations et comment il peut impulser une stratégie au nom de l'équité et de la solidarité nationale, dans la suite du plan d'action annoncé lors du comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015.

Dès lors, la réalisation de cette mission sur la gestion des franges urbaines¹ apparaît particulièrement opportune en raison d'un triple constat :

- l'importance des espaces périurbains et des populations concernées qui représentent près du quart de la population française, voire davantage si on compte avec les « trajectoires résidentielles » des individus et des familles qui ont habité, habitent ou habiteront un jour dans ces secteurs,
- l'abondance de travaux anciens ou récents d'observations, d'études et de recherches, de discours et de controverses portant sur la thématique du périurbain, laquelle suscite le besoin d'une prise de recul et d'une synthèse,
- la nécessité d'une prise en considération de ces espaces et de leurs habitants, sans a priori, à l'heure où le principe d'égalité des territoires impose de revisiter les politiques publiques dans le contexte d'une organisation territoriale profondément modifiée (nouvelle répartition des compétences entre les « grandes » régions, les départements, les métropoles et les intercommunalités à périmètre élargi).

Le rapport propose d'abord une problématique suivie d'un essai de définition et de qualification des franges urbaines, à travers l'histoire et le regard de divers types d'acteurs ; puis il tire les enseignements des études de cas menées par l'équipe de mission ; il analyse ensuite les enjeux majeurs auxquels sont confrontés ces espaces, avec leurs fragilités et leurs potentialités ; il énonce enfin des préconisations qui pourraient inspirer une stratégie globale de requalification de la France périurbaine.

¹ Cette mission, inscrite au programme du CGEDD en lien avec la DGALN, se situe en complémentarité d'autres travaux, notamment la mission n° 8977-01 sur le développement des communes rurales, l'accès aux services et les nouveaux modes de vie et la mission de conseil n°008333-01 au programme 2012 sur la politique nationale du paysage, l'espace périurbain étant un des espaces à enjeux paysagers majeurs.

1. Problématique de la mission : des territoires difficiles à définir et à délimiter mais qui ont fait l'objet de multiples explorations et débats

1.1. La démarche et la méthode suivie

1.1.1. Objectifs et champ d'investigation

La mission s'inscrit dans un cadre d'expertise et de conseil. Elle a pour finalité d'apporter des éléments utiles à la fondation d'une action publique relative aux franges urbaines. Sur la base de la note de commande, les principaux objectifs sont de :

- préciser la notion de frange urbaine, l'origine et l'évolution récente des processus qui génèrent ces formes d'urbanisation,
- expliciter les éléments de débat et les questions posées aujourd'hui par ces franges urbaines et évaluer, dans une vision prospective, la soutenabilité du fonctionnement du tissu urbain produit, au regard des différents enjeux du développement durable,
- mettre en regard de ces analyses les objectifs, moyens et résultats des politiques publiques actuelles, puis proposer des recommandations permettant d'en améliorer la pertinence ou l'efficacité dans les champs du MEDDE et du MLETR, particulièrement dans le cadre de la politique d'égalité des territoires.

1.1.2. Questionnements

Compte tenu du caractère très large et transversal de la problématique des franges urbaines, la mission a focalisé sa réflexion sur une série de questions et situations précises, tout en prenant soin de les resituer dans une approche globale, permettant d'identifier, le cas échéant, des thématiques pouvant relever de missions complémentaires ultérieures.

La mission a établi une liste non exhaustive de questions, base d'une grille de travail pour analyser les travaux existants, mener les entretiens et comprendre les situations locales observées. Ces questions ont été traitées selon des degrés d'approfondissement divers, en fonction des finalités de la mission et des réflexions susceptibles de déboucher sur la définition d'une politique dédiée à ces territoires².

1.1.3. La méthode retenue

La mission a organisé ses travaux de manière « itérative » entre l'analyse de la production institutionnelle et académique sur le sujet dans un temps relativement long (des années soixante-dix à nos jours) et l'observation approfondie de quatre territoires illustrant la variété des situations qu'ils incarnent (dynamisme économique ou démographique, plus ou moins grande maîtrise de l'urbanisation, ancienneté d'un projet de territoire, existence ou non de dispositifs ou d'outils spécifiques tels que parc naturel régional ou projet de rénovation urbaine...), sans toutefois prétendre à leur représentativité de la thématique étudiée. Ont été ainsi retenus : un

² Voir la grille de questionnement en annexe 4.

territoire de parc naturel régional en « frange » de l'Île-de-France, à savoir le Gâtinais français, l'aire urbaine rennaise, le périurbain toulousain, le Valenciennois.

Le rapport a bénéficié de la contribution de Cyril GOMEL, ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts, et de Jean-Pierre THIBAUT, inspecteur général de l'administration du développement durable, qui étaient initialement chargés de cette mission avant leur départ vers d'autres fonctions.

1.2. De la ville diffuse à la ville territoire : rapide historique

1.2.1. Les débuts du processus

Le processus d'étalement urbain est amorcé dès l'après guerre : il consiste pour les villes à croître en périphérie en englobant des espaces et des bourgs ruraux et à modifier la répartition de leurs fonctions en rejetant un certain nombre d'entre elles en dehors des villes historiques.

Dès les années 70, le néologisme « rurbanisation », formé à partir des mots « rural » et « urbanisation », apparaît pour caractériser la migration des citadins vers les espaces périphériques des villes³.

Dans le rapport « *Demain l'espace, l'habitat individuel périurbain* » commandé par le ministre de l'environnement et du cadre de vie Michel d'Ornano dans le cadre de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et publié en 1979, Jacques Mayoux établit une comparaison entre le modèle urbain et le modèle « rurbain », organisée autour de trois thèmes principaux : la consommation d'espace, l'économie d'énergie, les coûts de développement et de gestion.

A travers cette triple analyse dont la pertinence est toujours d'actualité, l'auteur nuance les critiques déjà exprimées à l'époque par les experts et les décideurs à l'encontre de l'étalement urbain. Il relativise notamment les surconsommations de foncier et d'énergie par rapport aux formes d'habitat plus dense acceptées socialement, alors que le modèle des grands ensembles, en réalité assez peu dense, a déjà été remis en cause par la circulaire Guichard de 1973 ; il conclut : « les écarts se réduisent et ne peuvent seuls fonder valablement une condamnation ou un rejet ».

Dans cette période, la demande sociale se développe pour un mode de vie différent de celui pratiqué dans la ville dense permettant à des familles d'occuper une maison individuelle avec jardin à proximité de la nature. La réalisation de cette aspiration est facilitée, à la fois par le développement de grandes infrastructures routières qui sont censées réduire les temps de parcours pour les « navettes domicile/travail » et par la solvabilisation de l'accès à la propriété (prêts spécifiques et aide personnalisée au logement - APL) en maisons individuelles périphériques moins coûteuses (en coût de construction et de foncier) que l'habitat collectif.

1.2.2. La montée en puissance

Dès lors, on va observer à travers les recensements successifs une évolution de la répartition territoriale des ménages provoquée par le flux de production des résidences principales qu'un expert comme Olivier Piron a résumé par des tableaux simplifiés comparant sur une durée de quarante années les pôles urbains, d'une part, les secteurs périurbains et ruraux, d'autre part.

³ « *La rurbanisation ou la ville éparpillée* » par Gérard Bauer et Jean-Michel Roux, Editions du Seuil 1976.

Illustration 1 : évolution de la construction et répartition des augmentations de populations entre 1968 et 2009⁴

On constate le « décollage » de la construction dans le périurbain et le rural qui va tendre à constituer plus de la moitié de la production, alors que la population dite urbaine est largement majoritaire. En 1990, les trois quarts de la population vit dans les villes et la moitié de ces citadins habitent dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants (5 300 communes urbaines accueillent 74 % de la population sur 16 % du territoire).

Dans une publication de 2009⁵, l'INSEE fait un retour sur le phénomène d'extension des villes : depuis les années soixante, les banlieues des pôles urbains connaissent une forte croissance, qui fait place, de 1975 à 1990, à une évolution très rapide des couronnes périurbaines (+2 % par an en moyenne). Au cours des années quatre-vingt-dix, leur croissance se poursuit à un rythme plus modéré (+1 % par an), comparable à celui des villes-centres et des banlieues, mais elle repart à la hausse à partir de 1999 dans une grande majorité de régions.

Illustration 2 : rythmes d'évolution et croissance des populations selon les types d'espaces entre 1962 et 2006

L'impact sur le territoire de cette urbanisation peut être illustré par la carte des unités urbaines. Au début des années quatre-vingt (carte de 1982), la France présente déjà une nette polarisation urbaine. Les agglomérations sont encore relativement séparées les unes des autres, hormis le centre du Bassin parisien qui apparaît déjà comme une grande conurbation « englobante » ainsi que d'autres « continuités » en formation dans le nord, le long de la frontière avec la Belgique, ou sur le pourtour méditerranéen.

Illustration 3 : carte des unités urbaines en 1982

Dans la carte de 2010, les villes ont augmenté leurs espaces. On constate que ceux-ci tendent de plus en plus à se rejoindre. Il en va ainsi en Alsace, dans les vallées alpines et la vallée du Rhône, dans la vallée de la Loire. La côte méditerranéenne poursuit sa progression et ce phénomène de constitution d'un cordon urbain littoral affecte maintenant aussi la côte bretonne. Enfin, des métropoles régionales s'affirment, comme Bordeaux, Toulouse ou Montpellier.

Illustration 4 : carte des unités urbaines en 2010

Si l'enchaînement des phases de croissance se produit de façon décalée selon les régions, avec un rôle précurseur de l'Île-de-France, l'étalement urbain est désormais un phénomène général⁶. Les unités statistiques telles que les aires urbaines de l'INSEE, en amplifient la perception. Dans la période récente, l'urbanisation « en continu » se conforte, notamment dans les zones littorales et on constate aussi l'émergence de nouvelles formes d'expansion urbaine, davantage polycentriques.

⁴ Voir toutes les illustrations en annexe 3

⁵ INSEE Première n° 1240, *La croissance périurbaine depuis 45 ans*

⁶ Alors que l'extension urbaine était plus forte autour des villes les plus attractives jusqu'à 1999, elle y est plus limitée ces dernières années mais se manifeste aussi autour de villes moins attractives.

1.3. Essai de définition : des territoires et des modes de vie

1.3.1. La difficile identification des espaces périurbains

En France, l'INSEE a proposé une définition du périurbain assez complexe qui repose sur plusieurs critères : d'une part la répartition du bâti dans l'espace, d'autre part la relation fonctionnelle (domicile/emploi) de l'espace considéré à la ville-centre.

L'aire urbaine rassemble, en son centre, l'unité urbaine, c'est-à-dire l'agglomération « morphologique », et à sa périphérie, les couronnes périurbaines. Le terme de périurbain intègre donc dans sa construction statistique initiale la relation de dépendance à la ville-centre.

Le premier zonage des aires urbaines et rurales (ZAUER) est établi en 1994 ; il distingue 3 catégories de périurbain (urbain, rural, multipolarisé)⁷.

Au total, c'est un peu plus d'un cinquième de la population et presque la moitié des communes qui correspondent à cette notion d'espace périurbain, à comparer, moyennant des difficultés de transposition des critères utilisés, à des niveaux équivalents de certains pays voisins (26 % de la population britannique, 23 % de la population néerlandaise, 20 % de la population belge).

Si cette approche semble pertinente pour expliquer l'évolution du contexte économique du périurbain, elle demande notamment à être complétée par une réflexion sur les différentes morphologies de la périurbanisation et de l'étalement urbain et sur les dynamiques sociales qui s'y révèlent.

Le zonage en aires urbaines de 2010 actualise celui de 1994 ; il distingue :

- les « grandes aires urbaines », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci,
- les « moyennes aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci,
- les « petites aires », ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 emplois, et par des communes rurales ou

⁷ Il s'agit :

- du périurbain de l'espace à dominante urbaine (communes périurbaines des aires urbaines) qui concernent 16 % de la population française et près de 30 % des communes du territoire national,
- du périurbain de l'espace à dominante rurale (communes périurbaines des aires d'emploi de l'espace rural) comprenant 0,4 % de la population et moins de 2,5% des communes,
- du périurbain multi-polarisé (communes périurbaines multi-polarisées) qui représentent 5 % de la population et un peu plus de 11 % des communes françaises.

unités urbaines (couronne) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci,

- les communes multipolarisées hors des aires urbaines dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles ; on y distingue les communes multipolarisées des grandes aires, dont au moins 40 % des actifs travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines et les autres communes multipolarisées,
- les communes isolées, hors influence des pôles.

Illustration 5 : carte des aires urbaines en 2010

Cette nouvelle définition comporte les mêmes limites que celle de 1994 en termes de morphologie mais de plus, en voulant mieux exprimer les dynamiques métropolitaines⁸, elle fait disparaître le « rural » de la terminologie officielle ; ceci peut créer une certaine confusion puisqu'il existe toujours des communes rurales (toutes celles qui n'appartiennent pas à une unité urbaine, c'est-à-dire à un ensemble de bâti continu⁹ de plus de 2 000 habitants) et que cette réalité est importante... puisque 80 % des habitants des communes rurales habitent dans une aire urbaine !

Illustration 6 : le paradoxe urbain/rural (extrait d'une présentation de Martin Vanier)

Au fil du temps, il apparaît un étalement démographique au sein de ces grandes aires urbaines : la population se diffuse et occupe de plus en plus d'espace. En même temps, et c'est nouveau, un début de polycentrisme de l'emploi émerge avec de petits pôles situés au sein des couronnes.

Le pouvoir attractif des villes s'affirme, parfois même très loin dans leur arrière-pays ; les aires d'influence se rejoignent, comme par exemple le cas des villes en Rhône-Alpes ou sur la Côte-d'Azur. On relève l'importance prise par une catégorie regroupant les communes qui subissent l'attraction de plusieurs pôles et que l'INSEE appelle communes « multipolarisées ».

Si on considère que le périurbain correspond à la couronne et aux secteurs multipolarisés des grandes aires, il regroupe désormais 23,5 % de la population, voire 24,3 % en prenant en compte les couronnes des autres aires, et même davantage si on intègre les limites des unités urbaines qui comportent souvent des morceaux d'urbanisation séparés de communes comptabilisées dans ces unités.

Illustration 7 : répartition des populations

Une nouvelle approche est aujourd'hui avancée par l'INSEE¹⁰ pour mieux appréhender les territoires ruraux, intensifiés ou non, et pas seulement par rapport à l'urbain. Elle est fondée sur le degré de densité de population et fait davantage place à des critères morphologiques. Développée en lien avec les travaux de l'Union européenne, elle permet une approche plus fine et plus riche, y compris sur les territoires peu denses.

Parmi quatre niveaux de densité distingués, les communes dites « peu denses » regroupent 30 % de la population et sont majoritairement situées dans les couronnes et dans l'espace multipolarisé des grandes aires. Cette catégorie est celle qui connaît récemment la plus forte

⁸ Comme l'atteste le sous-titre de la publication de l'INSEE d'octobre 2011 : « 95 % de la population vit sous l'influence des villes ».

⁹ Pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux bâtiments.

¹⁰ La France et ses territoires, édition 2015, INSEE références.

croissance démographique (5,2 % de 2006 à 2011). Il est tentant de faire un lien avec l'approche du périurbain développée ci-dessus, même si les définitions utilisées diffèrent nettement.

Illustration 8 : nouvelle approche par la densité

1.3.2. La diversité des formes de la périurbanisation

Les travaux menés par la Datar en 2010 dans le cadre de l'exercice « Prospective périurbaine et autres fabriques de territoires ; Territoires 2040 » font référence à trois configurations d'étalement résidentiel qui ne se résument pas à des couronnes autour des pôles urbains comme pourrait le suggérer la cartographie de l'INSEE :

- des nappes étendues en cours de densification résidentielle, visibles notamment dans les zones littorales,
- des corridors prolongeant les grandes agglomérations, voire les reliant, le long des axes de communication, à une série d'autres plus petites (comme Orléans - Vierzon - Bourges),
- des taches autour des pôles urbains ou de « micro » pigmentations qui concernent de vastes espaces ruraux (comme dans le bassin aquitain).

Autour des pôles urbains, on peut faire une distinction entre trois grands types d'organisation : étalement, doigts de gant, polycentrisme.

Illustration 9 : différents types d'organisation urbaine

Les espaces périurbains sont caractérisés par :

- un habitat récent, peu dense¹¹ et plus ou moins dispersé, constitué en grande majorité de maisons individuelles avec jardin,
- l'émergence de zones d'activités et commerciales, la proximité d'espaces naturels et agricoles,
- des relations avec une ou plusieurs agglomérations urbaines plus ou moins proches, la prédominance de la mobilité automobile.

Cette caractérisation permet de préciser ce que l'on peut entendre par la notion de frange urbaine, telle qu'évoquée dans l'introduction de ce rapport : une forme urbaine spontanée et peu organisée, puis, dans une définition élargie, l'ensemble des espaces qui intègrent ce type de morphologie. Si une bonne gestion de ces franges renvoie à celle de l'ensemble des territoires périurbains, il apparaît utile de distinguer trois types de franges :

- les franges qui se développent à la limite ou à proximité de l'urbanisation continue, qui ont vocation à être rattrapées ou englobées par le développement urbain et qui peuvent faire l'objet d'une intervention plus ou moins forte pour organiser les phénomènes de « lisière »,

¹¹ 75 habitants au m² dans les couronnes périurbaines des grands pôles, contre 115 en moyenne nationale (données INSEE 2010 – CEREMA) ;

- les franges qui se développent à l'intérieur des couronnes des pôles et constituent ainsi les principaux tissus urbains constitués depuis 40 ans au sein de ces espaces,
- les franges, plus récentes, qui se développent aux confins des aires urbaines, voire dans des espaces ruraux interstitiels et plus lointains du centre du pôle urbain ou des polarités secondaires de ces aires.

1.3.3. Les identités périurbaines

Selon l'analyse menée en 2010 par la DATAR pour son exercice de prospective¹², le périurbain est massivement l'espace des familles, avec une nette surreprésentation des ménages d'au moins 4 personnes et une moindre représentation des personnes âgées.

Le taux d'activité salariée féminine est plus élevé dans le périurbain (35% à comparer à la moyenne nationale de 30%), d'où l'apport d'un deuxième salaire aux ménages qui bénéficient, de ce fait, de revenus plus importants que dans les pôles urbains en première couronne, mais comparables au-delà. Globalement, la population des espaces périurbains a des revenus légèrement supérieurs (sauf dans les régions Pays-de-Loire, Aquitaine, Midi-Pyrénées et Bretagne) à celle des grands pôles urbains ; ces derniers présentent un taux de pauvreté supérieur de 60% à celui du périurbain avec toutefois des écarts notables de niveau de vie selon la localisation.

Les ménages périurbains sont très souvent bi-motorisés, avec un taux maximum supérieur à 50% des ménages en proche périphérie (dans la limite approximative de 30 minutes de trajet résidence-travail).

Hormis pour la mobilité, les modes de vie du périurbain semblent, selon la plupart des études sociologiques, notamment celles suscitées par le PUCA¹³, se rapprocher de ceux de l'urbain, notamment du fait de l'avènement de la société numérique.

1.3.4. La qualité et l'attractivité des espaces périurbains.

Le développement du périurbain a permis aux familles d'accéder à la propriété et à la résidence individuelle dans de meilleures conditions économiques liées à un moindre coût foncier et de construction. Ainsi, entre 2002 et 2006, les accédants ont déboursé en moyenne 136 000 € pour une maison en zone rurale, 163 000 € en périurbain contre 200 000 € dans les grandes agglomérations¹⁴.

Le périurbain n'est plus seulement le lieu de l'habitat car les activités et les services ont contribué à organiser progressivement un espace économique et fonctionnel qui doit répondre aux besoins des familles à un moment de leur trajectoire résidentielle.

Dès lors, un marché s'est créé pour divers types d'activités (construction, services, loisirs, distribution...) qui comptent pour l'évolution de ces territoires. Cette évolution, qui génère des attractivités plurielles, a conduit à poser de façon nouvelle des questions de structuration urbaine et d'environnement autour des problématiques de développement économique et d'emplois, d'armature commerciale, d'équipements et d'offre de services pour les familles (crèches,

¹² Prospective périurbaine et autres fabriques de territoire ; Territoire 2040

¹³ Accessibles sur le site internet du PUCA

¹⁴ Selon Insee première n°1291 de mai 2010.

garderies...), les jeunes (sports, loisirs...), les personnes âgées (maintien à domicile, portage de repas, télésurveillance...), de transport et de mobilité¹⁵.

1.4. L'appréhension du périurbain par les différents acteurs

1.4.1. Les chercheurs

Centrée d'abord sur la question de l'habitat et du mode d'habiter (le pavillonnaire) à travers des travaux de sociologues, la recherche se retrouve impliquée au cours des années 90 dans une controverse entre les protagonistes de la ville « compacte » qui promeuvent le « renouvellement urbain » et ceux de la ville « diffuse » ou « émergente ».

Dans la période récente, les appels d'offre du PUCA et de la DATAR stimulent la mise en place d'équipes pluridisciplinaires de sociologues, de géographes et d'économistes. Les travaux de ces chercheurs s'attachent à analyser des cas concrets et à les mettre en perspective dans un questionnement plus apaisé et davantage prospectif.

Pour Patrick Aubertel du PUCA, le périurbain constitue « les franges d'une nappe qui recouvre désormais toute la table » ; l'urbain a triomphé et a généralisé un mode de vie qui s'adapte à la faible densité par un fonctionnement en réseau et grâce à une plus grande mobilité. Poursuivant la métaphore, il constate une « myriadisation » en « sets de table », autour « de petites centralités qui structurent la sociabilité des habitants », tandis que les liens s'effilochent avec la ville-centre.

Les recherches montrent qu'il n'existe pas un seul phénomène périurbain mais une succession de phases qui ont laissé autant de strates de périurbanisation, c'est-à-dire de tissus périurbains différents. Les travaux de Martin Vanier développent cette analyse qui conduit à décrire la France comme « une sorte de société urbaine intermédiaire combinant urbanité (citadine) et héritages de ruralité ».

Parallèlement à la mise en place de l'acte III de la décentralisation, on assiste dans la toute dernière période à une certaine politisation du débat avec la constitution d'une opposition entre la « métropole qui gagne » et la périphérie (associant tout le reste : villes moyennes, périurbain et rural confondus...) qui souffre et qui exprimerait son exaspération par des votes de rejet et des mouvements sociaux¹⁶ ; bien que de valeur scientifique contestée, ces travaux relancent le débat face à une vision « officielle » si centrée sur les dynamiques métropolitaines qu'elle masquerait les territoires fragiles¹⁷.

1.4.2. Les élus et les institutions

On observe dans les vingt-cinq dernières années un décalage entre la tentative de l'Etat visant à contrecarrer l'extension urbaine anarchique au moyen de lois successives (SRU, Grenelle, ALUR avec notamment le renforcement des dispositifs de planification, SCoT et PLUi), l'action plutôt diversifiée des collectivités territoriales (qui détiennent l'essentiel des compétences

¹⁵ Ces thèmes seront développés au § 3.

¹⁶ Cf. notamment les écrits de Ch. Guilluy

¹⁷ Cf. annexe 4, références chronologiques.

correspondantes depuis la décentralisation des années 80) et la réflexion des organes d'évaluation et de prospective. Il serait intéressant d'analyser l'évolution des profils, des attitudes et des pratiques des élus du périurbain¹⁸. L'observation reste toutefois lacunaire, l'évaluation absente et la diffusion des bonnes pratiques des acteurs locaux assez confidentielle.

Si tous les champs de politique publique sont sollicités pour la gestion du périurbain, il se pose la question de savoir si cette gestion doit relever d'une approche spécifique du fait périurbain avec ses problèmes et solutions propres ou bien d'une approche plus large selon laquelle le périurbain serait une dimension parmi d'autres d'un ensemble de problèmes saisis par des politiques publiques au nom d'objectifs généraux, avec des réponses globales et systémiques¹⁹.

1.4.3. Les professionnels

Les agences d'urbanisme, du fait de leur positionnement et de leurs capacités à articuler²⁰ la prospective et l'opérationnel, sont bien placées pour formuler des réflexions sur le périurbain. Certaines ont largement contribué à conceptualiser des modes de faire²¹.

Les CAUE semblent avoir pris conscience plus tardivement des questions posées par l'étalement urbain (E. Brochard) mais sont aujourd'hui des acteurs impliqués dans les territoires périurbains qu'ils proposent de transformer en « espaces de projet »²².

De façon plus globale, la question de l'ingénierie disponible dans les territoires périurbains se pose. L'action des services de l'État s'est restreinte faute de moyens et les collectivités territoriales n'ont pas partout pris le relais, du moins pour l'instant²³. L'ingénierie privée est présente mais le marché reste étroit et la réflexion sur l'émergence de méthodes spécifiques aux territoires périurbains ou ruraux est restée assez limitée²⁴.

1.4.4. Les médias et le public

Les débats portent notamment sur les questions d'égalité des territoires pour l'accès aux services publics ou de qualité des paysages et sur l'évolution de la gouvernance, avec notamment l'expression récente d'une inquiétude sur la disparition du Département²⁵.

La confrontation des points de vue des chercheurs et des différents acteurs sur l'espace périurbain montre la nécessité d'aborder la problématique de ces territoires et de ses habitants avec beaucoup de finesse, si l'on veut éviter les caricatures développées par certains.

- Ainsi, pour les uns, il s'agit d'une forme d'urbanisation stéréotypée et non soutenable, aux multiples inconvénients et interrogeant l'avenir sur les plans économiques, sociaux,

¹⁸ Voir un intéressant travail de l'IAU : *Qui sont les maires périurbains d'Ile-de-France* Octobre 2014

¹⁹ Cf. annexe 4, références chronologiques.

²⁰ Selon Vincent Feltesse, ancien président de leur fédération.

²¹ Cf. 34ème rencontre des agences d'urbanisme à Amiens en 2013 et hors série n° 47 de la revue Urbanisme

²² Cf. hors série Urbanisme n° 46 Questionner l'étalement urbain

²³ La compétence des Départements en matière d'ingénierie devrait se traduire dans les faits et pourrait conduire à une montée en régime des agences départementales.

²⁴ Cf. annexe 4, références chronologiques.

²⁵ Ibid.

écologiques. « La France moche » faite d'un tissu pavillonnaire lâche et anarchique (symbole à la fois d'individualisme et de banalisation), de centres commerciaux et de ronds-points plaqués comme signes de modernité sur la campagne agricole serait ainsi aux antipodes de la « ville durable » compacte mais verte, patrimoniale mais connectée, irriguée par des transports en commun efficaces et porteuse de mixité urbaine et sociale.

- Pour d'autres, il s'agit jusqu'à présent d'un modèle spontané, un des seuls ayant prouvé son efficacité et sa rentabilité (au moins dans un premier temps) pour la collectivité publique. Il aurait permis en pratique de répondre depuis quarante ans à la demande quantitative en logements et aux aspirations supposées majoritaires des familles françaises à posséder une maison individuelle dans un décor bucolique.

Quel que soit le regard porté sur ces territoires d' « entre-deux », une réalité s'impose à la lecture des études et des retours d'expériences : si le développement des franges urbaines a pu jusqu'à présent être compris comme une production des externalités rejetées de la ville dense et des zones primo-urbanisées en cours d'évolution vers celle-ci, l'ampleur du développement périurbain et sa sédimentation dans la durée conduisent au constat que ces formes urbaines « font territoire » et s'inscrivent désormais, avec leur identité propre, dans des systèmes territoriaux en cours de structuration.

2. Études de cas : une grande diversité de territoires, de la « France moche » aux « périphéries heureuses »

L'équipe de mission a procédé à quatre études de cas²⁶, sans prétendre constituer ainsi une typologie représentative de l'ensemble des configurations périurbaines²⁷ : deux secteurs urbains au pourtour de métropoles dynamiques de province, Toulouse et Rennes, ensuite un secteur situé en Île-de-France et bénéficiant de la présence d'un Parc naturel régional, le Gâtinais français, enfin un secteur d'ancien bassin industriel en reconversion, le Valenciennois. Ces études mettent en évidence des territoires contrastés, un développement maîtrisé différemment mais de mieux en mieux, des lieux de vie choisis ou subis, des espaces de relégation ou de parcours résidentiels...

2.1. Territoires toulousains

La région de Toulouse se caractérise par une vaste aire urbaine confrontée aux enjeux d'une forte croissance autour d'une métropole très attractive. Après une période d'expansion foisonnante et peu structurée, les pouvoirs publics tentent de cadrer ce développement périphérique important par une démarche Inter-SCoT lancée depuis une dizaine d'années.

2.1.1. Enjeux

L'aire urbaine de Toulouse, territoire de référence de l'InterSCoT, regroupe plus de 1,2 million d'habitants répartis dans 437 communes sur un territoire de 4 000 km². L'attractivité de cette région urbaine la conduit à anticiper l'accueil de 320 000 à 400 000 habitants supplémentaires d'ici 2030.

La démarche de planification à grande échelle a commencé en 2001 à l'initiative du préfet. Le GIP InterSCoT a été ainsi constitué en 2006 et 4 bassins sont identifiés pour établir des SCOT en liaison avec cette réflexion d'ensemble. Les années 2010-2011 ont vu l'approbation des 4 SCOT : Grande Agglomération, Sud Toulousain, Nord Toulousain, Lauragais. La cohérence a été facilitée par une complémentarité d'intervenants. L'agence d'urbanisme toulousaine (AUAT) a assuré la maîtrise d'œuvre du SCOT central ainsi que la conduite du PLUi de Toulouse-Métropole. L'agence technique départementale (ATD), avec l'appui du CAUE a assuré la maîtrise d'œuvre des 3 SCOT périphériques (Lauragais, Sud et Nord). L'AUAT est également le support technique du GIP Inter-SCoT. De plus, les périmètres des SCOT périphériques (sauf le nord) correspondent aux démarches de Pays soutenues par le Département.

La couronne périurbaine est particulièrement prégnante dans les préoccupations des planificateurs : l'agglomération vit depuis 30 ans une crise de croissance, en termes de capacité d'accueil des entreprises et des habitants. Les trois défis de l'Inter-SCoT initialement identifiés étaient : « rayonnement-compétitivité », « cohésion sociale » et « ville maîtrisée ». Ce dernier enjeu est devenu le premier au fil de la discussion : le principal objectif est que 80% des nouveaux habitants et des nouvelles activités soient désormais accueillis dans le pôle central ! La question de l'urbanisme commercial généré par la croissance démographique est également essentielle : une commission spécifique de l'Inter-SCoT a été créée pour traiter ce sujet. Un

²⁶ Voir les comptes-rendus détaillés en annexe 6.

²⁷ Les secteurs de montagne et de littoral ainsi que les zones touristiques, qui présentent des problématiques spécifiques, ont été volontairement exclus dans le choix des sites.

« rattrapage » en périphérie était sans doute nécessaire, mais il semble aujourd'hui avoir dépassé ce strict objectif de mise à niveau...

Une limite franche urbain-rural est matérialisée par une « couronne verte », limite entre l'« urbain dense » et la « campagne ». D'une valeur paysagère et agronomique forte, elle est conçue comme un territoire de projets (publics ou privés) : maraîchage, forêts, loisirs, fermes pédagogiques... Elle illustre la notion d'« inversion du regard » à l'image des démarches suivies en ce sens à Rennes ou Montpellier ; il n'est pas prévu de préservation de type réglementaire mais une mosaïque de projets répondant aux finalités du développement durable, avec identification des singularités toulousaines. Toutefois, il manque un porteur opérationnel de cet ensemble, rôle que ne peut assurer le GIP sans modification de ses compétences, un portage politique affirmé... et des crédits spécifiques.

Au-delà de la couronne verte, le périurbain est traité selon une approche par « bassins de vie » assez classique, avec détermination de pôles d'équilibre, puis de pôle-relais de services. La question se pose de l'articulation avec l'hyper-ruralité, y compris « des poches de ruralité » internes à l'aire urbaine. Au global, on a vu émerger sur l'ensemble de l'aire urbaine des outils de planification forts avec les SCOT, mais on reste encore au fil de l'eau dans les PLU, d'autant que les PLUi ont peu de succès en Haute-Garonne (la DDT promeut l'idée de cahier des charges commun pour les études, et de PADD commun à plusieurs communes comme premiers pas vers le PLUi).

2.1.2. Enseignements

Les acquis de l'Inter-SCoT sont importants en termes de maîtrise de l'étalement urbain, notamment dans la partie nord, même si on constate sur le terrain l'importance de coups partis pas toujours rattrapables (zones artisanales mal intégrées, opérations d'habitat groupé de faible qualité urbaine...). Actuellement, on évite une dégradation de la situation, mais on ne sait pas gérer le stock. Que faire notamment des « lotissements de pauvres », en termes d'intégration sociale et paysagère ?

Il existe trente ans de foncier disponible dans les zones d'activité existantes, mais de nouvelles ZA sont quand même créées. Le SCT Nord avait mis en chantier un document d'aménagement commercial (DAC); il n'a pas été repris dans le document final, mais les réflexions suscitées sont restées présentes dans les esprits.

Le dispositif technique en appui de l'Inter-SCoT a été conçu en réponse à la méfiance des périurbains ; le partenariat avec l'agence technique du département (ATD) a été décisif en termes d'apport d'ingénierie et d'équilibre avec la ville-centre. La charte Inter-SCoT est très ambitieuse mais les « pôles de centralité » se sont un peu multipliés en passant de l'Inter-SCoT aux SCOT.

À défaut d'un outil foncier, on peut regretter le manque de politique foncière à l'échelle de l'aire urbaine. Seule l'agglomération stricto sensu (centre et SICOVAL) devrait bientôt disposer d'un établissement public foncier local (EPFL). La fusion avec la région Languedoc-Roussillon va reposer la question puisqu'il existe un EPF d'État dans cette région.

L'idée de la couronne verte comme espace de transition est astucieuse mais, à défaut de volonté politique et d'outil opérationnel, il s'agit pour l'instant d'un « espace de projets sans projets » aux limites floues. De surcroît, on est en présence d'une population agricole vieillissante qui n'a que la vente du foncier pour assurer sa retraite.

À l'occasion d'un entretien avec Marie-Christine Jaillet, enseignante-chercheuse à l'université de Toulouse-Le-Mirail, responsable du laboratoire CIEU (Centre International d'Études Urbaines), présidente du Conseil de développement de la métropole toulousaine, l'expérience de cette institution est évoquée comme étant très positive : ce sont des lieux de dialogue très fructueux entre les acteurs du territoire dans toute leur diversité (celui de la métropole toulousaine compte ainsi 230 membres avec, en dépit de ce nombre, une production très féconde). À l'occasion d'une visite sur le terrain, l'équipe de mission a rencontré des acteurs de la vie économique impliqués mais pas encore complètement organisés en « mode projet ».

Selon le sénateur Claude Raynal, vice-président délégué de Toulouse Métropole et président du GIP inter-SCoT, avec un PADD commun aux quatre SCoT, et malgré les quatre gouvernances, la démarche engagée est un succès ; elle a notamment permis la réduction du taux de consommation de territoires de 50% sur dix ans. L'émergence des métropoles est perçue par les territoires périurbains comme un risque de fermeture du dialogue prioritaire avec la ville-centre, qui privilégie désormais les relations directes avec les autres pôles métropolitains (Albi, Auch, Montauban ou Carcassonne). L'idée est donc de proposer, à l'occasion de la fin de la durée de vie du GIP en 2016, un élargissement de la démarche à l'échelle de l'aire métropolitaine : il reste à prouver la faisabilité de cette approche ambitieuse. Dans l'immédiat, la conférence du « grand bassin toulousain » avec l'ensemble des SCoT des agglomérations voisines s'avère un peu complexe à réunir.

2.2. Territoires rennais

L'extension maîtrisée de ce qui est aujourd'hui Rennes-Métropole constitue une référence d'aménagement et d'urbanisme. Le modèle urbain polycentrique est articulé avec l'agriculture et les espaces naturels périphériques. Malgré ses limites, l'exemple rennais est une réussite à prendre en compte dans une réflexion sur les territoires périurbains.

2.2.1. Enjeux

La démarche rennaise est le fruit d'une histoire précise et stable dans la prise en compte d'un territoire de plus en plus vaste (en 1970, le district urbain comptait 27 communes ; en 2015, la Métropole regroupe 43 communes, l'aire urbaine en comptant 190). L'aire urbaine rennaise se caractérise par sa démographie (2ème solde naturel et 3ème solde migratoire, 55ème en superficie mais 11ème en nombre d'habitants), illustrant sa capacité à intégrer de nouveaux habitants sans se départir de ses principes fondamentaux. L'histoire de l'urbanisme rennais pose la question du rapport urbain-rural dans une approche globale : urbanisation maîtrisée, transports, commerce, paysage, « champs urbains »²⁸, voire opérations de « cultures en ville ».

La Métropole associée à des acteurs extérieurs (associations, universités) contribue à la théorisation de la planification de son développement qui repose sur le concept de « Ville-Archipel ». « C'est la ville au-delà de la ville dense, qui s'ouvre à des communes, à l'origine rurales, devenues des noyaux sur lesquels nous avons construit notre développement urbain. Ces communes se développent en continuité urbaine et en renouvellement urbain suivant un programme local de l'habitat exigeant. Cette forme urbaine est traversée d'un morceau de campagne, de nature et de champs urbains... »²⁹. On peut évaluer l'efficacité des mesures : le

²⁸ Voir § 3.2.2

schéma directeur de 1994 concernait 50 203 ha et prévoyait 6 600 ha urbanisables, environ 13%, le SCOT de 2014 concerne 130 392 ha et prévoit 5 007 ha urbanisables, soit moins de 4%.

2.2.2. Enseignements

Entretiens et visites confirment dans les grandes lignes cette réussite et l'adhésion des acteurs. La mission a noté, et souhaite mettre en avant, l'ensemble des éléments qui contribuent à cette réussite. En amont d'abord, la qualité et la permanence d'un dialogue entre élus qui transcendent à la fois les clivages politiques, les différences de taille entre les collectivités mais aussi leurs vocations variées à accueillir des commerces, des opérations de lotissement, à densifier des bourgs ou à préserver des champs urbains. Cette réussite repose aussi sur la diffusion d'une culture rennais spécifique que l'on pourrait qualifier de culture urbaine de la ville archipel, véritable paradigme. Elle est diffusée par la Métropole auprès des citoyens eux-mêmes qui s'identifient assez spontanément à cette « qualité de vie » rennais. Elle imprègne les acteurs locaux, et particulièrement communaux, ainsi, M. Bouchon, maire de la Chapelle-Thouarault, est exemplaire de cet état d'esprit qu'il a insufflé à l'opération de la « Niche aux Oiseaux », notamment par le recours à la procédure ADDOU (Approche du développement durable dans les opérations d'urbanisme). L'ensemble des acteurs, métropolitains, départementaux, comme les représentants de l'État sur le terrain sont de fait imprégnés de cet exemple rennais. Il est aussi très relayé, par le monde associatif (exemple de « Bretagne rurale et urbaine pour un développement durable, BRUDED ») ou encore universitaire.

C'est auprès de ces derniers acteurs que les critiques les plus sérieuses de la capacité du modèle à gérer certaines franges urbaines et le questionnement du paradigme sont ouvertement formulées. Les critiques sont aussi esquissées et les limites identifiées par d'autres acteurs comme l'agence d'urbanisme (AUDIAR) ou anciens élus ayant pris du recul. Les limites tiennent essentiellement aux distorsions créées par l'imbrication gigogne d'au moins quatre niveaux d'intégration : le cœur de métropole, la métropole, le pays rennais et l'aire urbaine. Le directeur de l'agence d'urbanisme note par exemple que dans l'*hinterland* de la métropole, le reste de l'aire urbaine, le taux de croissance reste supérieur aux territoires du pays de Rennes, voire de certaines communes dans la métropole elle-même. Autre formulation : le pays de Rennes, 70% de la population de l'aire urbaine, ne capte que 30 à 40 % de la croissance. Cette hétérogénéité a des conséquences sur au moins trois domaines : les déplacements et notamment la maîtrise des transports (autorité organisatrice des transports, AOT), le commerce et singulièrement les moyennes surfaces et plus largement l'armature urbaine. L'autre série de limites tient à l'incapacité du système à se réguler au quotidien sans une médiation humaine de terrain (élus, associations, procédure ADDOU, charte entre voisins).

La réussite historique et emblématique du modèle rennais ne doit pas masquer la nécessité de penser et d'organiser la cohérence entre l'ensemble des niveaux, au sein de la Métropole, au sein du SCoT du Pays, avec le reste de l'aire urbaine et au plus large entre les SCoT, voire les échanges inter-métropolitains. Dans ce contexte, le rôle de l'État comme organisateur et garant du dialogue reste patent.

²⁹ Jean-Yves Chapuis, et Jean Viard. Rennes, La Ville Archipel. En tête, 2013. Bibliothèque des territoires.

2.3. Arrondissement de Valenciennes

La spécificité de ce territoire est liée à sa situation doublement « périphérique » à la fois géographiquement par son caractère frontalier et au sens de Christophe Guilluy par les fragilités sociales et économiques qu'il présente, comparativement aux autres sites étudiés. La politique de requalification menée sur les tissus urbains dégradés s'étend aujourd'hui au périurbain.

2.3.1. Enjeux

Le territoire du Valenciennois a été marqué au 19^{ème} siècle par l'exploitation du charbon, son urbanisation a créé un « corridor minier » avec un chapelet de cités situées le long de l'Escaut. L'arrêt de l'exploitation minière et la désindustrialisation qui a suivi ont conduit au déclin économique et à une précarité sociale importante. Depuis 20 ans, ce territoire a donné lieu à une intervention massive de la politique de la ville (10 quartiers ont été restructurés par le premier PNRU).

L'arrondissement de Valenciennes (350 000 habitants et 82 communes) recoupe assez largement l'aire urbaine (368 000 habitants et 63 communes). L'unité urbaine, constituée de la zone agglomérée (334 739 habitants), suit la vallée de l'Escaut et l'ancien « corridor minier ». Deux EPCI ont été créés au début des années 2000 mais la logique d'arrondissement, partagée de façon ancienne par les élus locaux a prévalu pour la réflexion sur le renouvellement urbain au début des années 2000 et pour la planification urbaine avec l'élaboration d'un SCoT commun.

Selon ce SCoT, Valenciennes-Métropole comporte cinq types de territoires : la ville de Valenciennes, la zone centrale d'agglomération (communes minières peu attractives et de communes de franges), le pays de Condé au nord (secteur urbain en déprise), le secteur nord-est avec de fortes implantations industrielles (automobile Toyota à Onnaing, ferroviaire Bombardier à Quiévrechain), le secteur rural principalement au sud-est (avec des noyaux villageois attractifs).

C'est un secteur globalement pauvre, mais au peuplement contrasté, avec des différences assez sensibles entre les territoires. Les emplois sont essentiellement occupés au sein même de la Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole (CAVM) : 2/3 des flux quotidiens domicile/travail sont internes à la CAVM avec un 1/4 des actifs travaillant dans leur commune de résidence.

La stratégie territoriale de la CAVM poursuit principalement des objectifs de renouvellement urbain sur la partie agglomérée qui concentre les principales difficultés dans le Pays de Condé, le corridor minier et Quiévrechain alors que la situation est plus favorable dans le secteur rural. Il s'agit, en priorité de densifier les zones centrales par le renouvellement urbain, de renforcer l'armature de transports collectifs, et de relancer le développement économique (par la création de zones d'activités nouvelles en développant des petits fonciers industriels mieux insérés dans le tissu). Toutefois une nouvelle priorité concerne le renouvellement des centres des petits bourgs ou villages ruraux de la « frange » est du territoire.

Les élus viennent de décider de se doter d'un PLU à l'échelle de la CAVM qui devrait permettre de mieux maîtriser le rééquilibrage du peuplement à l'échelle du territoire.

La politique d'habitat de la CAVM vise à poursuivre la restructuration des quartiers HLM (la CAVM y consacre 3 M€/an depuis 10 ans dans le cadre du PNRU 1), densifier les pôles gares de transport collectif et renouveler les centres des bourgs et villages.

Une réflexion économique existe aujourd'hui à l'échelle du Hainaut et plus seulement du bassin minier. Le CoDev (Comité de développement) fonctionne en mode consultatif sur des thèmes tels que la démographie médicale et l'accès aux soins, les mobilités, l'économie sociale et solidaire.

Il permet de débattre de sujets tels que l'agriculture qui est en enjeu important du territoire où elle représente 50 % de l'usage des sols (68 % en moyenne, dans la région) et alimente largement la filière agro-alimentaire (la taille moyenne des exploitations est de l'ordre de 60 à 70 ha, ce qui reste viable en fonction des filières de production). Les agriculteurs remarquent la persistance de conflit d'usage et de voisinage entre les pratiques agricoles et les « rurbains ».

L'enjeu majeur pour la CCI concerne le maintien du commerce de centre-ville toujours concurrencé par les implantations périphériques. L'action de l'EPARECA est significative sur quatre sites de la politique de la ville où elle a permis de rénover ou de créer 2700 m² de commerces et 3000 m² de locaux artisanaux, parfois avec d'autres acteurs spécifiques tels la société d'investissement régional Batixia, créée par la Caisse des dépôts et le Conseil régional avec des partenaires privés en application de la loi SRU (et restée malheureusement unique en France).

2.3.2. Enseignements

Depuis vingt ans, le Valenciennois a conduit une approche de gestion territoriale prioritairement tournée vers le développement social et économique ; elle se caractérise par une imbrication du renouvellement urbain et du développement territorial qui vise davantage les franges de la zone agglomérée (la déprise pourrait même réduire l'empreinte urbaine et remplacer à terme des cités minières obsolètes par des coulées vertes) ; le renouvellement urbain s'élargit même à la « frange externe » de l'armature urbaine (renforcement des noyaux villageois, questionnement sur les corridors écologiques et les cheminements doux). La gouvernance est intéressante avec une tradition de gestion du territoire à l'échelle de l'arrondissement et l'évolution vers le PLUi.

La question du passage à l'opérationnel au-delà du périmètre de la politique de la ville reste posée : quels opérateurs (rôle de l'EPARECA, de l'EPF, acteur important dans les reconquêtes des friches minières et industrielles, de l'ANAH notamment pour le renforcement des centres villageois), quels financements de la solidarité communautaire (fonds européens...), quelle ingénierie en complément des services de la CAVM (qui semblent assurer l'essentiel des missions) ?

2.4. Gâtinais français

Ce secteur présente une double spécificité : sa situation de « frange francilienne » aux confins de la région capitale, englobée dans l'aire urbaine et touchant la limite de l'unité urbaine de Paris, l'existence d'un parc naturel régional permettant des moyens et une gestion particulière des enjeux de ce territoire depuis près de 15 ans, ce qui permet un recul utile à l'analyse.

2.4.1. Enjeux

Le Parc naturel régional du Gâtinais français, créé en 1999, regroupe 69 communes, 9 communautés de communes, les deux départements concernés (Essonne et Seine-et-Marne), la

Région et L'État. Le territoire comporte 80 000 habitants et un tissu artisanal important mais peu de grandes entreprises. Les activités emblématiques du secteur, soutenues par le PNR, sont le cresson, le miel et les plantes médicinales.

Les responsables du PNR le considèrent comme un laboratoire qui a anticipé les orientations du Grenelle de l'environnement en matière de promotion de la trame verte et bleue, de mise en place d'éco-conditionnalités et de lutte contre l'artificialisation des sols. Le parc est l'un des quatre PNR d'Île-de-France, qui comporte également deux projets en gestation, dont celui du Bocage gâtinais, auquel le PNR du Gâtinais apporte sa contribution.

Le Gâtinais français, « pays des mille clairières et du grès », est confronté à plusieurs enjeux majeurs : un paysage riche et fragile, des pressions urbaines fortes, un patrimoine culturel, architectural et historique important (châteaux, grands domaines, jardins...), des activités rurales à maintenir.

Le « gradient d'urbanisation »³⁰ est important quand on se déplace du nord au sud du Parc. Au nord, à Saint-Fargeau-Ponthierry, on touche l'unité urbaine de Paris. L'enjeu est de réussir une urbanisation raisonnée, un développement peu consommateur d'espace et des opérations de qualité exemplaire tout en assurant la protection et la mise en valeur d'un patrimoine naturel et culturel de premier ordre. Au sud, les enjeux portent davantage sur la préservation des paysages et des espaces agricoles.

Le PNR a un statut de syndicat mixte regroupant tous les partenaires, y compris la totalité des communes. Il fonctionne sur la base d'une charte selon une logique de recherche du consensus, chaque commune pesant d'un poids égal dans la prise des décisions. Le budget est de l'ordre de 2 M€ par an, moitié investissement et moitié fonctionnement, avec une équipe d'une trentaine de collaborateurs. Le Parc suscite ou accompagne des projets et constitue un lieu de regroupement, autour d'une identité commune, d'un territoire partagé entre des intercommunalités petites et nombreuses (malgré les évolutions prévues de la carte intercommunale) et ne bénéficiant pas d'outils de coopération tels que les anciens Pays ou les nouveaux Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

Le Parc accompagne les communes pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales) avec le SDRIF et la charte du Parc ainsi que pour l'appliquer dans les opérations d'aménagement : protection des éléments fondateurs de l'identité du territoire, respect des principes d'optimisation du tissu urbain existant et stricte limitation des extensions, fixation de densités minimales dans les opérations nouvelles, qualité de la composition urbaine permettant une insertion paysagère des opérations. Le Parc développe la connaissance des paysages (atlas, identification des entités paysagères...), énonce des recommandations (par exemple, production d'un guide à destination des hébergeurs touristiques) et accompagne les porteurs de projets (promotion de la démarche « BIMBY ³¹»). On notera un « suivi de la frange urbaine » depuis 2005 comportant la définition de 238 « points de vue » et le développement des actions de sensibilisation et d'éducation.

2.4.2. Enseignements

Après plus de 10 ans d'existence, le PNR présente un bilan d'actions intéressant aux résultats visibles sur site, particulièrement en matière de lutte contre l'étalement urbain et de qualité des

³⁰ Selon les travaux de l'IAU

³¹ *Build in My Back Yard*.

paysages. Des projets de développement économique ont également été engagés comme l'agroforesterie, la valorisation de productions locales, notamment le chanvre et le cresson... La question de la mobilité, reconnue comme essentielle est moins abordée et traitée dans le cadre du PNR ; ses responsables expriment une certaine déception sur les expérimentations de transport à la demande ou de covoiturage.

L'ensemble des partenaires du Parc sont porteurs d'une vision commune de leur territoire et d'objectifs partagés. L'existence d'un PNR permet une maîtrise de l'usage des sols et une qualité des projets locaux, alors que l'intercommunalité est encore peu structurée et outillée. La Région joue un rôle indirect tant via le SDRIF et sa mise en œuvre que par l'appui apporté à la création et à l'action du PNR.

La question du projet de territoire et de sa gouvernance, dans une approche globale, n'est pas pour autant épuisée.

Ces résultats significatifs montrent l'impact positif de la présence sur le terrain d'une ingénierie pluridisciplinaire qui agit dans la durée et pour l'essentiel sans coercition. Toutefois, la pérennité de cette ingénierie et son essaimage sur un territoire plus vaste restent des questions clefs posées pour l'avenir. Alors que la Région et surtout les Départements se désengagent, la recherche de nouveaux modes de financement de cette ingénierie s'intensifie : au-delà de la mobilisation au cas par cas de « financements de projet » établis notamment avec l'aide des fonds européens, une réflexion a été engagée par la Fédération nationale des parcs visant à proposer de faire bénéficier les PNR d'une fraction de la taxe d'aménagement (TA).

De façon plus générale, la question du devenir de l'ingénierie territoriale est posée et les perspectives de mutualisation envisagées par les pouvoirs publics devraient concerner notamment les PNR.

3. Enjeux et perspectives : un besoin de mise en cohérence et d'accompagnement des dynamiques locales

3.1. Organisation de l'espace et armature urbaine

3.1.1. Étalement urbain, mitage, artificialisation des sols

Étalement urbain et mitage

Pour le MEDDE³², « l'étalement urbain représente le phénomène d'expansion géographique des aires urbaines par l'implantation en périphérie, au détriment de larges zones principalement agricoles, de types d'habitat peu denses (banlieues pavillonnaires, maisons individuelles) ». L'étalement urbain décrit donc une croissance des villes en surface qui fait que le territoire s'artificialise à un rythme beaucoup plus important que ne l'imposerait le seul facteur démographique. Ce phénomène peut s'accompagner d'un dépeuplement concomitant des centres-villes, autant en termes d'habitations que d'activités. Ainsi, pour Guillaume Pouyane (2006), « l'étalement urbain est la traduction morphologique d'[...] un mouvement de déversement de populations et d'activités du centre vers la périphérie de la ville ».

L'étalement urbain est une forme de croissance urbaine mais celle-ci peut se réaliser autrement, sans nécessairement augmenter la surface de l'aire urbaine, par densification du tissu urbain existant. C'est la reconstruction de la ville sur elle-même ou le renouvellement urbain qui permet de limiter les besoins en croissance extra-muros de la ville par restructuration des quartiers anciens vétustes, par reconquête des friches urbaines ou par augmentation de la densité, notamment dans les espaces interstitiels restés non construits à l'intérieur des villes.

Souvent, on utilise indifféremment le terme d'étalement urbain et celui d'expansion urbaine, directement hérité de l'*urban sprawl* anglo-saxon, bien que le terme d'expansion urbaine présente une connotation moins négative.

Le terme de « mitage » a été parfois utilisé de façon équivalente au terme d'étalement urbain qui l'a pratiquement supplanté. Le mitage exprime spécifiquement l'aspect désorganisé de l'expansion urbaine et se réfère morphologiquement à des formes dispersées d'habitat³³.

L'enjeu essentiel peut être formulé ainsi : la détermination, à différentes échelles, du bon équilibre entre préservation des espaces naturels, maintien des terres liées aux besoins de l'agriculture et consommation d'espace pour l'urbanisation, compte tenu des qualités des fonciers concernés et des choix en matière de densité urbaine ou de renouvellement urbain, selon les objectifs du développement durable³⁴.

³² Qui cite l'Agence européenne de l'environnement.

³³ A noter qu'en Suisse, l'Office fédéral de l'environnement OFEV a développé un indicateur de « mitage urbain » qui décrit de fait l'étalement urbain : ce dernier a été développé dans le cadre du programme national de recherche n° 54 « Développement durable de l'environnement construit ». Il permet pour la première fois de chiffrer le mitage du paysage et de le mesurer pour l'ensemble de la Suisse. L'évaluation du mitage s'appuie sur trois paramètres : la dispersion des surfaces bâties (dispersion DIS), la pénétration urbaine (UP), qui tient compte de ces surfaces, et la densité de population et d'emplois (densité d'utilisation, UD). La réunion et la pondération de ces paramètres donne la valeur du mitage.

³⁴ Dont une des définitions les plus communément admises est celle d'un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (rapport Brundtland, 1987).

Artificialisation des sols

L'artificialisation des sols est liée à l'expansion urbaine mais n'est pas synonyme d'urbanisation. Ainsi, on entend par surface artificialisée toute surface retirée de son état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide...), forestier ou agricole, qu'elle soit bâtie ou non et qu'elle soit revêtue (exemple : parking) ou non (exemple : jardin de maison pavillonnaire). L'artificialisation n'est donc pas non plus synonyme d'imperméabilisation³⁵, notion qui correspond à un aspect essentiel du cycle de l'eau.

Les surfaces artificialisées incluent donc également les espaces artificialisés non bâtis (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs...) et peuvent se situer hors des aires urbaines, à la périphérie de villes de moindre importance ou de villages, à proximité des dessertes du réseau d'infrastructures, ou encore en pleine campagne (phénomène d'urbanisme diffus). En conséquence, l'étalement urbain implique nécessairement l'artificialisation des sols concernés alors que la réciproque est fautive, l'artificialisation s'expliquant seulement en partie par l'étalement urbain.

Sur la période 1994/2013, selon l'étude réalisée par le CEREMA³⁶ menée à la demande de la DGALN, concernant la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (dans le cadre de l'observatoire de la consommation des espaces agricoles (ONCEA) mis en place en 2013 suite à la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010), la part occupée par les surfaces naturelles et forestières est restée globalement stable (évolution de 33,7 à 33,9%) ; en revanche, les surfaces artificialisées cadastrées (auxquelles il faudrait ajouter une part importante des 3,9% de surfaces non cadastrées, constituées notamment par la voirie) ont sensiblement augmenté, passant de 5,2 à 6,3 % de la superficie totale de la France métropolitaine alors que les surfaces agricoles passaient de 56,7 à 55,3 %. On observe donc un mouvement de nette poursuite de l'artificialisation et de légère progression des espaces naturels et forestiers au détriment des espaces agricoles. La méthode utilisée (exploitation des fichiers fonciers) assure des résultats plus fiables pour l'évolution des espaces bâtis que pour les transferts entre les autres types d'espaces. Selon cette méthode, on constate un net ralentissement de l'artificialisation depuis 2008. Il pourrait s'expliquer davantage par les conséquences de la crise économique sur le rythme de construction que par l'effet de politiques de lutte contre l'étalement urbain.

Illustration 10 : occupation du sol

L'inventaire biophysique européen CORINE³⁷ *Land cover*, produit en France par le Service d'observation et des statistiques du MEDDE, contribue à préciser cette tendance d'artificialisation, avec les limites méthodologiques propres à un dispositif qui repose sur l'interprétation d'images satellitaires.

Il observe³⁸ notamment que la progression de l'artificialisation a lieu principalement aux alentours des grandes villes, le long des réseaux de transport et des vallées avec un accroissement de plus de 820 km², soit 3 % entre 2000 et 2006. Le tissu urbain continu (au sens de *CORINE Land*

³⁵ Les surfaces imperméabilisées feraient les trois quart des surfaces artificialisées, selon l'enquête Terruti-Lucas.

³⁶ *La consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers d'après les fichiers fonciers de la DGFIP*, CEREMA janvier 2015.

³⁷ Coordination de l'information sur l'environnement.

³⁸ Au moment de l'écriture de ce rapport, les dernières données disponibles étaient celles de 2006.

cover, c'est-à-dire quand la végétation non linéaire et le sol nu sont rares) est resté stable depuis 1990, en revanche le tissu urbain discontinu (lorsque végétation et sols nus occupent des surfaces non négligeables), qui occupe les ¾ des sols déjà artificialisés (21 000 km²), croît de 56 km²/an³⁹.

Les zones industrielles et commerciales continuent de s'étendre dans toutes les régions (+ 38 km²/an entre 2000 et 2006) avec des emprises importantes et en forte progression en Île-de-France et dans les Pays-de-Loire. Les réseaux routiers et ferroviaires de large emprise progressent de 13 km²/an. Au total, le tissu urbain discontinu, les zones industrielles et commerciales et les grandes infrastructures représentent 90 % des surfaces artificialisées.

Enfin, une troisième approche qui repose sur des enquêtes statistiques (méthode Teruti-Lucas) est menée par le ministère de l'agriculture. Selon les derniers chiffres publiés, les surfaces artificialisées représentent 9,3 % du territoire métropolitain en 2014 et le rythme d'artificialisation, après un pic vers 2006-2008, ne ralentit plus.

En résumé, si les chiffres bruts diffèrent selon les méthodes, les tendances apparaissent convergentes : l'artificialisation se poursuit en tant que tendance de moyen terme (sauf si la baisse conjoncturelle de la production de maisons individuelles était amenée à perdurer), avec un rythme relatif bien plus important du développement des zones industrielles et commerciales⁴⁰ que de celui du tissu urbain (même en habitat individuel) et il semble encore difficile de mettre en évidence, au plan national, les premiers résultats des politiques de maîtrise de l'expansion urbaine périphérique. Il n'en va pas de même au plan local, d'après les informations fournies par exemple à Rennes et à Toulouse qui semblent indiquer une baisse de consommation d'espace (encore faut-il distinguer baisse des prévisions ou programmations inscrites dans les documents d'urbanisme et baisse constatée). Il est donc important que le travail de mise en cohérence des dispositifs d'observation nationaux, régionaux et locaux se poursuive, afin de mieux évaluer les évolutions, au regard des objectifs fixés au niveau national et dans les documents de planification.

3.1.2. Déterminants et différenciations socio-économiques

Le processus d'étalement urbain s'est généralement réalisé, comme le montrent les cartes de Hervé Le Bras et Emmanuel Todd pour la période 1980/2000⁴¹, dans une logique radio-concentrique par création de couronnes résidentielles successives autour des pôles urbains, en réponse à l'arbitrage des ménages pour un foncier moins onéreux mais au prix de temps de parcours plus importants dans leurs trajets quotidiens.

De nombreux auteurs ont montré le rôle déterminant du coût de l'accession à la propriété, généralement dégressif (non seulement le coût du foncier mais aussi celui de la construction) lorsqu'on s'éloigne des zones denses et qu'on réalise des opérations en secteur diffus ; ceci permet aux ménages de s'affranchir d'un certain nombre de coûts annexes et de satisfaire leur recherche d'une « vraie maison » construite au milieu d'une parcelle plus importante⁴².

³⁹ La progression se fait dans toutes les régions. Elle est forte en Midi-Pyrénées, le long des axes de transport autour de Toulouse, en Languedoc-Roussillon et près du littoral en général, notamment dans les Pays-de-Loire et en Bretagne. Au contraire, la Bourgogne et Champagne-Ardenne ont, à la fois, les plus faibles taux d'occupation et les plus faibles progressions de cette catégorie.

⁴⁰ + 6,8 % contre +1,6 % pour le tissu urbain entre 2000 et 2006, selon CORINE Land Cover.

⁴¹ Dans *Le mystère français* Editions du Seuil, La république des idées, 2013 .

⁴² Cf §1.3.4

Cette analyse tend à fonder une différenciation entre périphérie proche, couronnes périurbaines et para-urbanisation lointaine. Cependant, la distance au pôle urbain n'explique pas complètement les logiques de peuplement : la qualité des paysages et l'accessibilité aux services ont progressivement rendu plus attractifs certains territoires ; on a vu apparaître une certaine « *countryfication* » (version rurale de la *gentrification* urbaine), y compris sur des franges rurales plus lointaines, avec la concentration de ménages de même niveau socio-économique dans ces espaces.

L'analyse du cas du Valenciennois (cf. § 2.3 et annexe) illustre ainsi un « tropisme » de catégories sociales aisées pour les villages de l'est du territoire, qui réunissent certains de ces critères : on remarquera qu'il ne s'agit pas d'un développement en couronne du pôle urbain mais plutôt d'une « rurbanisation » à l'échelle du territoire. Pour chacun des cas étudiés, des « poches de pauvreté » ont été mentionnées ou même indiquées lors des visites, à la limite des cités ouvrières dans le pays minier et plutôt aux confins de l'aire métropolitaine dans les trois autres cas (sans pour autant que des études existent afin de mieux appréhender ces situations).

Les analyses de Le Bras et Todd, de Guilluy et d'autres chercheurs montrent ces phénomènes de ségrégation spatiale avec une répartition entre les « CSP + » dans les (méto)pôles (qui conservent cependant leurs pauvres dans les banlieues et des quartiers anciens déqualifiés), les professions intermédiaires « spatialement intermédiaires » dans l'espace interstitiel situé aux abords des grandes ou petites villes et les employés ou ouvriers répartis de façon diffuse dans le territoire.

Par ailleurs, les travaux de Laurent Davezies sur les systèmes productivo-résidentiels montrent que l'analyse de la localisation résidentielle en fonction des relations des actifs à leurs lieux de travail ne suffit pas à expliquer la périurbanisation et l'étalement urbain : le fait de conserver ou d'attirer les retraités et les résidences secondaires, le dynamisme du pôle urbain sont autant de facteurs complémentaires d'explication.

On constate donc l'affaiblissement des notions de couronnes ou de bassins pour aller vers des notions de réseaux et de « gradient d'urbanisation » (cf. les nouvelles approches de l'INSEE citées au § 1.3.1), qui sont autant de critères d'analyse et de décision de politiques publiques visant à « gérer » et structurer ces territoires complexes. C'est une raison supplémentaire pour estimer que les « franges urbaines », espaces de transition entre la zone agglomérée de l'unité urbaine et la première couronne ou bien aux limites extérieures des couronnes urbaines sont à considérer comme les éléments d'un tout et pas seulement de façon spécifique.

Peu de travaux permettent de caractériser les disparités socio-économiques des espaces périurbains par rapport à d'autres ou entre eux. Les travaux de Christophe Guilluy, déjà évoqués, tentent de faire apparaître une « périphérie » constituée de morceaux de territoires très épars qui ne recourent que très partiellement les espaces périurbains. D'une toute autre manière, les analyses fines menées pour établir la nouvelle géographie de la politique de la ville sur la base unique du niveau de revenu fiscal ne sélectionnent qu'un très petit nombre de quartiers situés dans le périurbain : 37 sur 1294 en métropole (soit moins de 3%), situés principalement autour de Paris et Lyon ainsi que dans des espaces multipolarisés de grandes aires urbaines⁴³. Enfin, une analyse récente de l'INSEE sur les différences de revenus⁴⁴ et leur évolution entre 2007 et 2011 met en évidence quelques grands traits à retenir : des revenus qui restent supérieurs dans les grandes aires urbaines malgré une évolution moins favorable au cours de la période récente, des revenus plus élevés dans les couronnes des aires que dans les pôles (sauf Paris et Lyon)

⁴³ Ce qui s'explique par le fait que les unités urbaines de plus de 10 000 habitants, seuil utilisé dans la méthode, sont peu nombreuses dans le périurbain.

⁴⁴ Jean-Michel Floch dans *France, portrait social*, INSEE - édition 2014

avec des écarts croissants, des disparités fortes au sein des villes-centres, des inégalités moindres à l'écart des villes.

Illustration 11 : population et revenu

Ainsi, les territoires périurbains constituent-ils une réalité complexe et diversifiée, déjà appréhendée ainsi à partir des études de cas : loin des caricatures et des jugements excessifs, ces territoires accueillent des populations aux niveaux de revenus en moyenne plus élevés et plutôt moins contrastés que les pôles urbains. Leur observation mériterait d'être approfondie.

3.1.3. Un développement qui se poursuit en s'organisant davantage

A partir du début des années 2000, les populations des villes et des zones rurales croissent globalement, ce qui semble indiquer pour Hervé Le Bras et Emmanuel Todd la « victoire finale de la ville » et d'un mode de vie unifié par la facilité de déplacement⁴⁵, mais qui permet aussi un tri fin des localisations selon le patrimoine et le revenu, dans un vaste espace social dominé par les pôles urbains. Le périurbain continue de connaître une croissance significative mais d'intensité variable selon les régions.

Une exploitation des statistiques de construction demandée au Service d'observation et des statistiques (SOES) du MEDDE montre la poursuite d'une forte dynamique de croissance du périurbain dans les années récentes, cohérente avec les tendances démographiques de l'INSEE exposées au § 1.2 : ainsi, de 1999 à 2011, le nombre de maisons a augmenté de 20 % dans les couronnes et les espaces multipolarisés des grandes aires contre 12 % dans les grands pôles. La tendance est encore plus forte pour ce qui est des appartements, dont les chiffres sont respectivement de 23,7 % et 10,8 %, ce qui montre le dynamisme de ces territoires, tous types d'habitat confondus.

Pourtant, cette dernière période correspond à la mise en place par l'État d'un arsenal législatif et réglementaire destiné à enrayer l'étalement urbain et à favoriser le renouvellement de la ville sur elle-même. Si globalement on n'observe pas encore de ralentissement significatif du rythme d'étalement et d'artificialisation des sols dans la dernière période (cf. § 3.1.1), la stabilisation des usages et la maîtrise de la consommation d'espace de pleine terre sont annoncées dans la plupart des démarches de planification urbaines et métropolitaines et devraient devenir progressivement une réalité avec la structuration d'une armature de pôles et de réseaux destinée à organiser le développement dans un cadre cohérent et durable.

Cette évolution est plus avancée dans les territoires où elle a été le plus tôt engagée, grâce à une volonté politique constante, une pédagogie et un dialogue soutenus entre ville-centre et périphéries organisant une structuration progressive de la gouvernance par les outils techniques (services et agences d'urbanisme) puis par le développement de l'intercommunalité. Le cas de Rennes est illustratif d'une structuration polycentrique amorcée dès les années 80, autour du concept de ville-archipel qui organise un maillage structuré et hiérarchisé autour des villages de la périphérie. Il s'agit d'assurer une cohérence entre requalification des centres, développement d'une offre diversifiée et dense de logements et desserte par les transports en commun. Actuellement la réflexion rennaise s'étend aux 4 intercommunalités voisines, un changement d'échelle indispensable pour prendre en compte les enjeux de la grande périphérie.

Si l'approche toulousaine est beaucoup plus récente et les « coups partis » plus nombreux, comme l'a montré la visite de site, la démarche est désormais engagée avec l'Inter-SCoT (cf. §

⁴⁵ Jean Viard dans *Nouveau portrait de la France ; la société des modes de vie* – 2012 : « nous sommes tous devenus urbains ».

2.1 et étude de cas) et s'exprime selon les mêmes orientations « de polariser et de promouvoir un modèle urbain polycentrique et hiérarchisé » : la ville intense organisée autour du pôle toulousain et des centres urbains de première couronne ainsi que des pôles secondaires situés à proximité, la charnière entre le cœur d'agglomération et l'espace périurbain organisée autour des centralités sectorielles, les bassins de vie périurbains structurés autour des pôles d'équilibre et de services. Comme à Rennes, l'enjeu est désormais d'étendre l'approche jusqu'aux confins de l'aire métropolitaine. Mais la dimension opérationnelle est encore balbutiante, comme le montrent les difficultés à « mettre en œuvre » la couronne verte.

À Valenciennes, l'agglomération élargit aussi sa réflexion, qui a traité en priorité le renouvellement urbain des quartiers dégradés du « corridor minier », aux noyaux villageois du plateau de l'est qui constituent désormais la zone attractive du bassin.

Au travers de ces exemples, on constate que des politiques de gestion des territoires à une échelle suffisamment vaste de portage politique apportent des éléments de réponse à la question du périurbain, en développant une stratégie de structuration souvent polycentrique et hiérarchisée (même s'il existe d'autres types possibles d'organisation, comme dans le Valenciennois). Il est alors possible de polariser la croissance démographique, de faciliter l'accès des habitants à l'emploi et aux équipements, de renforcer l'armature économique en attirant activités et services vers les différentes centralités secondaires.

3.2. Urbanisme, agriculture et espaces naturels

3.2.1. L'interface urbanisme-agriculture

La coexistence de l'agriculture et de l'urbain est une caractéristique essentielle des espaces de franges. Pendant longtemps, cette interface a été considérée négativement : les espaces agricoles, souvent parmi les plus fertiles à proximité des villes, étaient progressivement mais inéluctablement « consommés » pour les besoins du développement urbain, sans considération de leur intérêt pour la production agricole. Depuis quelques années, de plus en plus d'acteurs locaux considèrent cette coexistence comme un potentiel de synergie, source d'avantages tant pour l'agriculture qui y trouvera de nouvelles perspectives d'évolution que pour les villes qui deviendront ainsi plus vivables (les fameuses « villes à la campagne » d'Alphonse Allais) et s'inscriront dans un mode de développement plus durable. Ces réflexions, appuyées par de nombreuses expériences locales, ont alimenté divers colloques et publications récentes⁴⁶.

Sans aller jusqu'à reproduire l'ordonnancement harmonieux ville-campagne exprimé dans certains tableaux de la Renaissance, le développement de l'agriculture urbaine se traduit aujourd'hui par des images sympathiques comme celles de vaches qui paissent dans les « champs urbains » de l'agglomération de Rennes ou par des projets architecturaux futuristes intégrant élevage et culture dans des cœurs de villes denses. Dans les faits, ces pratiques ont pris naissance dans les pays en développement et ont fait l'objet d'une première conceptualisation dans le cadre de programmes de coopération Nord-Sud sur les thématiques de nutrition et de recherche d'autonomie alimentaire. En France, l'existence des « jardins ouvriers » est ancienne et le développement actuel des « jardins familiaux » a donné récemment un nouvel élan à cette pratique. Des mouvements de plus forte envergure impliquant les exploitants agricoles se sont produits et amplifiés au cours des dernières décennies avec la

⁴⁶ Urbanisme, hors série n°47, de décembre 2013 (rencontre des agences d'urbanisme d'Amiens) et Diagonal n°193 de mars 2015.

création de fermes proches de villes et d'espaces de maraîchage, souvent situés dans les secteurs périurbains, qui permettent le développement de lieux de cueillette et de circuits courts organisés avec les collectivités territoriales et les associations. Ces projets reposent sur l'existence d'une clientèle intéressée et le volontariat d'agriculteurs ouverts à des changements d'approches professionnelles. Dans certains cas, la méfiance et l'intérêt économique immédiat des exploitants les incitent encore au conservatisme et au maintien, le plus longtemps possible, de formes d'exploitations traditionnelles. A cet égard, l'équipe de mission a constaté des situations diverses lors des contacts avec les représentants des chambres d'agriculture au cours des visites de site. Du point de vue des habitants du périurbain, la proximité trop forte d'exploitations agricoles peut apporter aussi des nuisances telles que bruits, odeurs, pollution, insectes... Des moyens d'information, de concertation et de connaissance mutuelle sont à mettre en œuvre, comme dans la campagne de Rennes⁴⁷, pour dépasser les conflits, créer les conditions d'un équilibre et susciter l'apprentissage d'une coexistence conviviale.

Au-delà des projets particuliers et des expériences ponctuelles, est-il aujourd'hui possible d'organiser un aménagement du périurbain reposant sur une synergie forte et structurée entre agriculture et urbanisme ?

- Une première condition est l'établissement d'une stratégie partagée reposant sur le meilleur équilibre entre les besoins de développement urbain, de sols agricoles en quantité et qualité suffisantes, d'espaces naturels et forestiers conciliant l'intérêt écologique et l'intérêt récréatif.
- Une deuxième condition est la mise en place d'une maîtrise foncière des espaces concernés, notamment les plus sensibles ou fragiles d'entre eux, dans le cadre de politiques de long terme et en s'appuyant sur une synergie des opérateurs fonciers EPF et SAFER⁴⁸. On notera parmi les divers types d'outils qui peuvent être mis en place, après le faible succès des zones agricoles protégées (ZAP) créées par la loi d'orientation agricole de 1999 et permettant au préfet d'instaurer des servitudes d'utilité publique au bénéfice du maintien de l'agriculture, les débuts prometteurs des périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) : issus de la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux, ils permettent une démarche à la fois plus souple, plus complète et davantage co-produite avec l'ensemble des acteurs locaux.
- Une troisième condition, bien explicitée par l'outil PAEN, est la mise en place d'une démarche de projet concertée impliquant non seulement un accord des parties prenantes mais aussi des modalités de gestion des espaces concernés : il ne s'agit pas seulement de protéger des terres mais aussi de faciliter les évolutions et d'organiser les synergies.

Cette approche conjointe de l'urbanisme et de l'agriculture conduit non seulement au concept d'agriculture urbaine mais aussi à son pendant du point de vue de l'aménagement, « l'agri-urbanisme ». A la recherche d'une nouvelle dénomination du périurbain, l'équipe de mission souhaite énoncer une proposition qui allie de manière positive l'urbain et le rural, prenant en compte non seulement les terres agricoles mais aussi les espaces naturels : le terme de « campagnes urbaines », utilisé par la FNAU, semble bien convenir pour exprimer cette alliance.

⁴⁷ Voir notamment les propos du professeur Le Caro, géographe spécialiste de l'aménagement en secteur rural, rencontré lors de la visite (cf. annexe 5.2).

⁴⁸ Voir les propositions du rapport du CGEDD n° 008806-01 Actions foncières à moyen ou long terme, anticiper pour mieux maîtriser (novembre 2013).

3.2.2. Un espace public ouvert sur la nature

L'organisation des espaces périurbains entre tissu urbain et sols agricoles ne peut ignorer la place essentielle des espaces naturels. Le développement de la « couronne verte » ou des « corridors écologiques », la promotion de la « trame verte et bleue » que l'on rencontre dans les schémas d'aménagement de nombreuses aires urbaines, en France comme en Europe, témoignent de l'intérêt de préserver, de mettre en valeur et souvent de rendre accessibles au public des espaces naturels de qualité nécessaires aux équilibres écologiques et au maintien de la biodiversité.

Le géographe Martin Vanier, auteur de nombreux travaux de recherche sur le périurbain et adepte d'une vision positive de ce qu'il appelle « la ville au large », complémentaire de « la ville dense », a conceptualisé cette vision de la nature dont la proximité est constitutive des aménités essentielles du périurbain⁴⁹. A partir de l'analyse des facettes multiples de la « condition urbaine de faible densité », le chercheur esquisse plusieurs figures qui suggèrent aux urbanistes l'usage d'un nouveau vocabulaire de projet, spécifique et positif. Ainsi, la notion d'« espace public de nature » vise à reconnaître les lieux propices aux activités de détente des habitants de tous âges (ballade, sport, cueillette, jeux...) au contact de la nature, dans les parcs naturels ou ailleurs, le long d'une rivière ou d'un lac, sur des chemins ou sentiers forestiers... Ces lieux sont souvent des réseaux qu'il importe d'aménager et de gérer avec attention. On imagine l'intérêt de les connecter à l'ensemble des liaisons douces des quartiers, afin qu'ils soient accessibles à tous et même reliés aux « centralités denses » nécessaires à la structuration des espaces périurbains. L'espace public n'est donc pas limité à la placette du village ou du centre commercial mais se prolonge dans la nature dont il est fait un usage apaisé et convivial.

Cette « urbanité campagnarde » décrit une vision poétique, dont on se sent encore loin lorsqu'on parcourt les faubourgs des cités minières du Valenciennois ou que le sentiment d'insécurité entretenu par tel ou tel fait divers nuit à l'image de lieux bucoliques et apaisés que l'on voudrait voir se développer auprès des usagers comme des médias. Un travail important et pluridisciplinaire, souvent initié par des agences d'urbanisme ou les parcs naturels régionaux, est à poursuivre en mixant des compétences d'urbaniste, de paysagiste, d'agronome, d'écologue... pour concevoir, avec les habitants eux-mêmes, leurs élus et leurs associations, une nouvelle vision de cet interface ville-nature-agriculture. Il s'agit à la fois d'organiser les limites ville-nature mais aussi leur interrelation, d'intégrer les opérations anciennes (telle la salle communale construite pour de nombreuses bonnes raisons à l'extérieur du village...) ou encore de créer les conditions de gestion des conflits d'usage.

Le traitement des lisières de l'urbanisation, selon la définition restrictive des franges urbaines évoquée en début de ce rapport, est un élément important de cette approche « organique ». Il requiert une attention forte de tous les acteurs de l'aménagement et l'assemblage de compétences fines pour prendre en compte le double point de vue depuis l'intérieur ou l'extérieur de l'urbanisation.

3.2.3. Un paysage à observer, à réparer, à mettre en valeur

Ces considérations amènent à aborder la question des paysages du périurbain. La réalité est contrastée entre la « France moche » des lignes à haute tension, des dépôts ou des entrepôts installés sans souci d'intégration et les premiers résultats, visibles sur le territoire, de l'application de la charte des parcs naturels régionaux. Si certains secteurs sont propices à l'expérimentation

⁴⁹ *La ville au large : les potentiels collectifs de la faible densité* dans Les cahiers du développement urbain durable (université de Lausanne).

de démarches remarquables du fait de leur richesse naturelle, historique et culturelle, la mise en place d'une approche paysagère est une nécessité pour tous les espaces périurbains, qui tous possèdent des atouts patrimoniaux. Articulée avec la valorisation des aménités environnementales (moins de pollution, moins de bruit...) et sociales (liens de solidarité) du périurbain, elle contribuera à revaloriser son image aux yeux de ses propres acteurs et habitants.

Le paysage n'est pas seulement la collection des points de vue agréables au regard. C'est aussi une préoccupation et une méthode de lecture de l'espace, de son histoire, de son usage économique et social, de sa vie et de son évolution. Facteur clef pour l'émergence d'un écosystème intégrant ville compacte et campagnes urbaines, cette approche est donc à concevoir dans tous les territoires périurbains, en s'appuyant sur des orientations de plus en plus souvent exprimées par les SCoT et les démarches déjà menées dans certains secteurs, comme celle expliquée à l'occasion de la visite du PNR du Gâtinais⁵⁰. Une politique globale doit comporter tous les aspects du triptyque « connaître, prescrire et accompagner » :

- constituer systématiquement une connaissance des paysages par la réalisation d'atlas ou de guides et des outils pédagogiques pour la faire partager,
- exprimer des orientations, recommandations ou règles pour la préservation des éléments remarquables (bois, haies, lisières, coteaux, patrimoine bâti...) et l'intégration des projets de développement futurs,
- apporter aux porteurs de projets des suggestions et des conseils pour la réalisation de leur opération et pour le rattrapage des nombreux « coups partis ».

La récente relance d'une politique nationale du paysage est l'occasion de mener une forte sensibilisation aux enjeux de préservation et de réhabilitation des paysages périurbains, en intégrant ce thème dans le plan d'action actuellement mis en œuvre sous l'égide du MEDDE. Il s'agit d'articuler les approches à caractère pédagogique et celles visant à susciter des démarches de projet qui devraient à terme se généraliser à toutes les échelles de l'aménagement, en s'appuyant notamment sur les CAUE.

3.2.4. Anciennes et nouvelles franges urbaines

A ce stade de la réflexion, il apparaît utile de revenir à la question spécifique des formes urbaines périurbaines, en fonction de la distinction faite entre les trois types de franges⁵¹.

- Les franges situées en lisière de l'urbanisation dense ou continue sont rattrapées et intégrées par elle ou, mieux, sont traitées dans le cadre de la démarche ville-nature esquissée ci-dessus⁵².
- Les franges des proches ou moyennes couronnes vieillissent et s'intègrent progressivement à l'urbanisation existante, de façon plus ou moins structurée par des politiques menées à l'échelle de l'intercommunalité ou du SCoT.
- Les franges les plus récentes sont souvent situées dans les communes de dernière couronne, qui commencent à basculer sous influence urbaine en fonction des impulsions à

⁵⁰ Voir annexe 5.4

⁵¹ [Cf. § 1.3.2](#)

⁵² [Cf § 3.2.2](#)

la fois démographiques et urbanistiques. La trajectoire de ces nouvelles franges sera probablement très différente des anciennes, qui font aujourd'hui partie de la famille du périurbain : sauf exception, la dynamique démographique n'ira pas au rythme précédent, on atteint des effets d'échelle en termes de maillage territorial, de services... et le modèle économique des collectivités n'est plus aujourd'hui le même. Ces territoires ne peuvent donc pas être gérés avec des réponses du passé.

Il se pose donc la question de l'attention spécifique à porter à ces franges récentes ou en émergence : quel avenir souhaitable et quelles mesures à prendre pour éviter de leur faire prendre à tort la trajectoire de celles qui ont précédé ?

Le premier enjeu est celui d'identifier ces franges récentes ou en cours de constitution. En effet, si l'appareil statistique a du mal à les faire apparaître et si elles semblent échapper aussi à une réelle appréhension des pouvoirs publics locaux, ces franges existent et présentent des configurations extrêmement variées. Ainsi, la mission a visité certains de ces lieux aux limites de l'aire urbaine de Toulouse (lotissements ou opérations groupées de faible qualité) ; elle a également eu connaissance du développement de tels secteurs lors des échanges avec les acteurs locaux du pays de Rennes et du Gâtinais. Il pourrait être envisagé, avec des appuis appropriés (SOeS), une observation visant à détecter les communes connaissant des évolutions démographiques significatives à leur échelle entre deux recensements. Il peut s'agir de secteurs de relégation situés loin des centres existants, voire, selon certains experts du périurbain, de lieux de vie précaire et fruste de groupes utilisant des formes de « débrouille » et de solidarité non publique.

Le deuxième enjeu est donc celui de la connaissance de ces territoires et de ces groupes, leurs origines (trajectoire résidentielle de populations déjà présentes dans l'ancien bassin de vie rural ou « satellisation », notamment par l'accession à la propriété, de populations polarisées sur l'agglomération centre), leurs modes de vie (habitat, activités réseaux sociaux...), leurs besoins (éducation, santé...) On doit toutefois éviter une vision schématique et finalement stigmatisante du périurbain selon laquelle plus on s'éloigne du centre, plus on manque de moyens de subsistance, de lien social et de capacité d'intégration. Un travail très fin d'étude et de recherche portant sur des territoires peu administrés, serait à poursuivre, qui pourrait impliquer les services de l'Etat notamment le PUCA dans ses programmes pluriannuels menés en partenariat avec des collectivités territoriales.

Le troisième enjeu est de définir quelles perspectives envisager et suggérer pour ces territoires à faible gouvernance, faible ingénierie, faibles moyens et sans expérience historique de la périurbanisation. Cadrer le développement de cette « para-urbanisation » ne signifie pas l'éradiquer : s'il convient de rendre possible, malgré le malthusianisme de certaines communes, des conditions d'accueil des populations au sein de couronnes mieux desservies, il s'agit aussi de voir que proposer dans les cas où les trajectoires résidentielles, voulues ou subies, continuent de fournir un flux de demande vers des territoires plus éloignés ou interstitiels, disposant sans doute de moins de potentialités en termes économiques ou d'aménités que dans un périurbain qui a déjà été habité par une ou deux générations. De nouveaux modèles sont à imaginer à partir des initiatives locales, peut-être en facilitant des échanges et des coopérations (modes de financements, ingénierie, expérimentation procédurale à l'image des espaces déréglementés existant dans certaines villes des Pays-Bas⁵³...) entre territoires de franges et avec d'autres. Il ne s'agit pas de diminuer la taille du lotissement communal ou de proposer un « écoquartier », mais bien de penser l'avenir d'un petit village situé à plus de 30 km de la ville-centre autrement que

⁵³ Voir rapport CGEDD n° 009658-01 - Regards sur les grands projets urbains en Europe - Éléments de parangonnage par rapport aux pratiques françaises (décembre 2014).

comme un modèle réduit de la 2ème couronne. Il s'agit là d'un enjeu identifié mais qui reste à traiter, même dans le modèle rennais qui atteint ici ses limites.

3.3. Commerce, économie et finances

3.3.1. Le développement commercial, facteur clef de structuration des territoires

L'organisation de l'offre commerciale dans le périurbain a déjà été identifiée comme un facteur clé pour la structuration progressive de ces territoires en villes-territoires multipolarisées. Le constat est pour l'instant dramatique : dans la plupart des aires urbaines françaises, les commerces de centre-bourg continuent de péricliter et les centres commerciaux périphériques, s'ils ne sont pas rattrapés et intégrés à l'urbanisation⁵⁴, constituent de redoutables capteurs de flux le long des axes de circulation (*drives*⁵⁵ et autres espaces souvent mal insérés dans le tissu urbain) ou bien périclitent sous forme de friches qui pérennisent la part majeure d'artificialisation des sols dont ils sont responsables⁵⁶. Dans le même temps, de nouveaux centres ou extensions sont autorisés puis, en partie du moins, réalisés : en agrégeant les dossiers agréés dans les commissions départementales ou la commission nationale (surfaces supérieures à 1 000 m²), 3,3 à 3,5 millions de m² de surfaces commerciales sont actuellement autorisés annuellement⁵⁷ (dont, par exemple pour 2014, 1,3 millions de m² correspondant à 651 *drives* !) Concernant les ensembles commerciaux, 70 % des surfaces (12 à 15 000 m²) sont réalisées dans les espaces périurbains⁵⁸. On peut considérer cette situation comme le reflet du dynamisme du secteur mais aussi comme la conséquence du « chantage à l'emploi » exercé sur les élus locaux et de la carence de gouvernance territoriale malgré la mise en place progressive de nouveaux outils de cadrage (SCoT et DAC, futur SRADDET). Alors que d'autres pays aussi « libéraux » que le Royaume-Uni ont recentré fortement les équipements commerciaux dans les cœurs de ville, force est de constater que la France n'a pas encore mis en œuvre une politique d'aménagement du territoire déterminée sur cet aspect.

Malgré l'augmentation de la vacance, le système continue de fonctionner selon une logique d'« expansion obligée », l'offre nouvelle étant jugée indispensable par chaque groupe afin de compenser la baisse de ses marges unitaires par l'augmentation de son chiffre d'affaires et de marquer son territoire vis-à-vis de la concurrence. Malgré un léger tassement, la création de nouveaux projets se poursuit, sous l'égide de commissions devenues plus laxistes, à un rythme manifestement supérieur aux besoins des consommateurs. Peut-on imaginer d'inverser la tendance et créer les conditions d'entrée dans un nouveau cercle vertueux, en donnant un fort coup de frein aux autorisations nouvelles et en se fondant sur une vision prospective, une approche intégrant des principes de réversibilité et de meilleur usage de l'existant ? Une refonte générale de la politique d'urbanisme commercial s'impose, au delà de l'objet du présent rapport et dont l'une des pistes pourrait être de donner un poids plus important à la Région dans ses compétences d'aménagement durable des territoires.

⁵⁴ Ce qui renvoie à d'autres enjeux et problématiques qui sortent du sujet de la présente mission.

⁵⁵ Forme de commerce ou de distribution qui se fait avec un client au « volant de la voiture ».

⁵⁶ [Voir § 3.1.1](#)

⁵⁷ Selon l'observatoire immobilier commercial tenu à jour par la la fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé (fédération des enseignes commerciales) PROCOS.

⁵⁸ Ibid.

Traiter du devenir des espaces périurbains implique à la fois l'occasion et l'obligation d'aborder cette question de façon nouvelle, en suscitant des projets globaux de recomposition commerciale au sein de ces espaces ; cela suppose de susciter en parallèle la requalification de l'offre « ancienne » des centres bourgs, dans le cadre de leur réhabilitation et la transformation de l'offre « récente » des espaces commerciaux extérieurs à l'urbanisation. L'atelier national « territoires économiques » mené en 2012 sur huit sites pilotes à l'initiative du MLETR et bénéficiant du savoir-faire de David Mangin et de François Leclerc a dégagé un certain nombre d'enseignements⁵⁹ : dès lors que l'on s'inscrit dans le temps long, qu'il existe une volonté politique au bon niveau et qu'une concertation associant tous les acteurs publics et privés peut être mise en place, il paraît possible (au moins autour des grands pôles urbains) de mettre en œuvre des stratégies de recomposition et d'évolution à partir des espaces commerciaux existants. Ces stratégies peuvent conduire à des compromis gagnants à tous les points de vue : rentabilité préservée des surfaces commerciales, évolution de ces centres vers des espaces mixtes associant commerces, emplois, loisirs et espaces publics plus conviviaux, meilleure desserte par les réseaux de transports collectifs, moindre consommation ou imperméabilisation des sols et plus grande ouverture sur la nature et l'agriculture périurbaines...

En parallèle, il convient de mettre en place des méthodes et des outils de financement appropriés pour les commerces ou ensembles commerciaux de taille modeste situés dans les centres-bourgs ou à proximité. Il apparaît intéressant de mobiliser à cet effet le savoir-faire de l'EPARECA, dont l'intervention était jusqu'à présent limitée aux quartiers relevant de la politique de la ville, des projets de renouvellement urbain (ANRU) ou en quartiers anciens. L'EPARECA s'appuie sur l'expérience de plus d'une centaine d'espaces commerciaux (souvent des copropriétés commerciales de 1 000 à 2 000 m²) pris en charge depuis 15 ans dans une logique de recomposition, de réhabilitation et de portage financier temporaire. L'élargissement envisageable⁶⁰ de son intervention aux secteurs périurbains à requalifier supposerait des moyens humains et financiers supplémentaires, qu'il serait possible de mobiliser dans le cadre d'un partenariat déjà existant avec la Caisse des dépôts.

La démarche proposée ici est ambitieuse et de longue haleine mais seule une approche conjointe, à l'échelle d'un grand territoire urbain et périurbain, négociée avec l'ensemble des acteurs, y compris les enseignes de la grande distribution, sera susceptible de permettre la mise en œuvre de la ville-territoire structurée autour de pôles complémentaires appuyés sur d'anciens et de nouveaux développements urbains. D'autres formes de commerces (marchés temporaires, commerces ambulants, commerce à la ferme...) doivent continuer de trouver leur place dans cette politique, notamment pour faciliter le maintien à domicile des personnes âgées.

3.3.2. De l'économie résidentielle à l'économie circulaire

La croissance démographique du périurbain, à nouveau plus soutenue au cours de la dernière décennie, s'inscrit dans des tendances historiques de long terme. La croissance des emplois dans ces territoires est en revanche apparue beaucoup plus récemment. Sur période longue, le taux d'augmentation des emplois dans les grandes aires urbaines (hors Paris) est aussi fort dans le périurbain que dans les banlieues (+ 46 % entre 1982 et 2007) alors qu'il a dans le même temps légèrement décliné (- 5%) dans les villes-centres. L'attraction du périurbain s'est renforcée : plus du tiers de ces emplois sont tenus par des actifs venant de la ville-centre, de la banlieue ou du secteur rural. Sur durée longue, la diminution des emplois agricoles et industriels a été plus que compensée par la montée des emplois dans les services, les commerces, le transport. Les

⁵⁹ Cf. *"Du far west à la ville – l'urbanisme commercial en question"* - DGALN Collection Territoires en projets.

⁶⁰ Moyennant une adaptation de ses statuts

espaces périurbains ont ainsi évolué vers une « économie résidentielle » principalement liée aux besoins des populations habitant ces secteurs ou, plus largement, y consommant⁶¹.

Il subsiste dans le périurbain des emplois de la sphère productive (énergie, activités nuisantes, agroalimentaire...) Dans la période récente, une partie importante de nouveaux types d'emploi s'y sont développés : nouvelles énergies, traitement des déchets et autres formes d'éco-activités innovantes, agriculture urbaine, certains champs de l'économie sociale et solidaire. Il serait intéressant de vérifier et de quantifier l'hypothèse selon laquelle les territoires périurbains seraient les principaux réceptacles des créations d'emploi « productifs » particulièrement attendues et prisées par les pouvoirs publics. Les travaux de l'économiste Laurent Davezies⁶² font émerger la notion de « système productivo-résidentiel » selon laquelle des interactions complexes existent entre les différents types d'activités et les spécificités des territoires qui les portent (flux de personnes, flux financiers...) L'une des principales thèses de ces travaux est l'existence d'importantes synergies : plus la qualité de l'économie productive est forte, plus la qualité de l'économie résidentielle l'est également, et réciproquement. Ils montrent aussi en quoi la qualité de l'*hinterland* optimise et structure la dynamique métropolitaine (et, pour partie, la relation inverse), ce qui renforce l'intérêt du développement d'alliances entre territoires urbains et périurbains.

En tous cas, il importe de retenir l'idée que les espaces périurbains dans leur ensemble sont bien concernés par les dynamiques métropolitaines elles-mêmes et pas seulement par leurs conséquences. On pressent que l'évolution du modèle économique ne les laisse pas à l'écart. Au contraire, ils sont pleinement concernés par l'émergence de l'économie circulaire et la transition énergétique. Ainsi, les *territoires à énergie positive* doivent poursuivre avec l'appui du PIA⁶³ les démarches déjà engagées dans les métropoles avec les *Ecocités*. Dès lors, peut-on imaginer que les espaces périurbains deviennent à part entière des territoires d'expérimentation et d'innovation ? On rejoint ici la notion déjà évoquée d'écosystème ville-campagne urbaine et, à une échelle plus fine, celle de « boucle locale de la ville globale »⁶⁴ selon laquelle les territoires périurbains possèdent les ressources et l'espace leur permettant de s'emparer de nombreuses fonctions productives et de la maîtrise des réseaux de distribution, en substitution ou complémentarité des villes-centre. Cette idée, mobilisatrice pour les acteurs du périurbain, ne doit pas oublier les enjeux connexes en termes de consommation d'espace, de nuisances, d'impact paysager... On rappellera notamment les effets des zones d'activités périurbaines souvent surabondantes, mal entretenues et potentiellement génératrices de friches difficiles à requalifier ultérieurement. On rappellera que le nombre de zones d'activités économiques, responsables d'une grande partie de l'artificialisation des sols⁶⁵, serait, selon une estimation faite en 2007, de l'ordre de 30 000 zones sur environ 450 000 ha. La question essentielle est donc de savoir si les formes de développement économique continuent d'être subies par le périurbain ou si les acteurs de ces territoires sont à même de prendre en main les enjeux déterminants de ce développement.

⁶¹ Sans qu'il soit nécessaire d'entrer dans les débats subtils entre les notions d'économie résidentielle et d'économie présente.

⁶² Laurent Daviers et Magali Talendier, "L'émergence de système *productivo-résidentiels*" - CGET, la Documentation française.

⁶³ Programme d'investissement d'avenir et, dans ce cadre, les projets territoriaux intégrés (PTI) qui concernent les entreprises et les intercommunalités hors métropoles.

⁶⁴ Autre nouvelle figure développée par Martin Vanier. Cf. note 23.

⁶⁵ Cf. § 3.1.1

3.3.3. La question cruciale des finances publiques

Un grand nombre de communes du périurbain sont confrontées à des situations financières difficiles. La baisse concomitante des dotations de l'État et des ressources fiscales ainsi que, par effet « boule de neige », des subventions des collectivités supra-communales, face au coût de fonctionnement des services (notamment des équipements publics construits à une époque plus prospère) conduit à des situations souvent tendues. La mutualisation qui peut être envisagée grâce au développement de l'intercommunalité ou à la fusion de communes n'est pas aisée à mettre en œuvre rapidement et ne produit d'effets que dans la durée. Pour ces communes, il est tentant de « revendiquer » des formes de solidarité accrues entre ville centre et communes périurbaines. Toutefois, une analyse globale des flux financiers ne permettra pas forcément de démontrer que le périurbain est perdant...

Ces situations de tensions financières sont de plus en plus aiguës et fréquentes, y compris au sein des aires de métropoles dynamiques comme Rennes et Toulouse. Elles sont souvent liées à un développement urbain conçu ou réalisé trop vite sans appréhension préalable de ses effets économiques et financiers. Dans un petit ouvrage récent, un responsable de bureau d'étude intervenant beaucoup en conseil aux communes périurbaines⁶⁶ livre une expérience intéressante et des conseils pratiques aux élus. L'impact financier des décisions d'aménagement est le plus souvent mal pris en compte par les équipes municipales, insuffisamment appuyés par leurs services ou par des prestataires compétents. L'approche « séquentielle » (élaboration du plan d'urbanisme puis études pré-opérationnelles puis montage ...) fait que les éléments de bilan d'opération n'apparaissent que trop tardivement dans la réflexion et dans le processus de décision. De plus, nombre d'idées fausses circulent, par exemple sur le lien entre densité et bilan financier... L'auteur recommande aux équipes nouvellement élues une approche plus intégrée de l'aménagement en traitant simultanément de la mise en œuvre du projet politique, de la planification et de l'urbanisme opérationnel.

On peut élargir le propos en constatant que l'aménagement dans le périurbain s'inscrit désormais dans un contexte financier contraint, voire de pénurie budgétaire : la collectivité territoriale doit à la fois assumer le passé et faire pour l'avenir des choix réfléchis qui nécessitent beaucoup de pédagogie et de concertation avec la population. Le besoin d'une ingénierie pluridisciplinaire qui pourrait être qualifiée d'« organique », est indispensable pour accompagner de telles démarches. Des réseaux d'échanges de bonnes pratiques, comme le BRUDDÉD en Bretagne (cf § 2.2), devraient également être utiles pour éclairer les décisions des collectivités de taille petite ou moyenne.

Il serait souhaitable d'étudier et d'expérimenter la mise en place dans les documents d'urbanisme d'une évaluation portant sur les impacts financiers des choix d'aménagement. A court terme, des recommandations et suggestions méthodologiques énoncées par les services de l'État, notamment lors des « porter à connaissance » seront les bienvenues.

⁶⁶ Gilles Gallichet : « Aménager en territoire péri-urbain, pièges et démarches », L'Harmattan.

3.4. Mobilité et accès aux services

3.4.1. Le double défi de l'organisation des services et de la transition vers le développement durable

Lors du Comité interministériel aux ruralités qui s'est réuni le 13 mars 2015, l'État a pris acte des défis qu'affrontent les secteurs ruraux et a défini des mesures visant à lutter contre les inégalités qui touchent certains de ces territoires. Il s'agit notamment de définir des moyens pour assurer dans de bonnes conditions l'accès aux services publics : pôles de services au public, maisons de santé pluridisciplinaires, couverture numérique, revitalisation des bourgs-centres (thème récurrent mais non épuisé)... Des préoccupations de même ordre peuvent concerner les territoires périurbains, notamment certains d'entre eux qui souffrent des mêmes difficultés de paupérisation, d'enclavement, voire d'insalubrité. Mais les situations sont contrastées et la distinction doit être faite entre inégalités réelles et ressenties ; les territoires périurbains, qui disposent aussi d'atouts propres, ne peuvent pas non plus bénéficier de tous les avantages d'autres territoires mieux équipés ou desservis. Ces préalables étant posés, il apparaît légitime de se préoccuper de l'accessibilité aux services, en particulier les plus essentiels : santé, sécurité, éducation. Or, force est de constater que les temps d'accès paraissent souvent inégaux et excessifs, alors que, d'une part, le coût de fonctionnement de services trop dispersés est prohibitif et que, d'autre part, le transport est source de coûts financiers ou énergétiques importants. Ceci renvoie à la nécessité de travailler le maillage optimal des services. En ce qui concerne le bilan énergétique territorial, on rappellera que les consommations liées aux transports sont les plus difficiles à maîtriser alors que celles liées aux équipements et à l'habitat peuvent être progressivement diminuées par les travaux d'économie d'énergie et par l'émergence d'un parc de logements à très haute performance (selon certains chercheurs, les surcoûts de transport d'un ménage périurbain seraient à peu de choses près compensés par les économies de dépense énergétique d'une maison neuve parfaitement isolée).

On rejoint donc ici la nécessité d'une organisation périurbaine structurée autour de pôles de commerces et de services hiérarchisés. Ceci suppose la mise en œuvre de méthodes d'évaluation des impacts des formes d'organisation urbaine, la réalisation d'un travail pluridisciplinaire fin sur ces sujets (on constate par exemple que des agences d'urbanisme⁶⁷ se sont mises à travailler sur l'interface entre les parcours de santé et les choix d'aménagement) et la mise en place d'une gouvernance en capacité de prendre au bon niveau les orientations et décisions permettant de transformer sur le moyen/long terme les secteurs périurbains en des « territoires à énergie positive » et à « qualité de service ».

3.4.2. Du tout voiture à l'émergence de modes coopératifs

Le règne de la voiture individuelle a été considéré comme le propre des territoires périurbains, dynamisés par un développement foisonnant et peu structuré mais dotés d'infrastructures routières abondantes et adaptées aux besoins de ce mode de transport. Pourtant, l'usage de la voiture n'y est pas exclusif. A titre d'exemple, une enquête menée dans les territoires périurbains de Rouen⁶⁸ indique que, si 85 % des habitants utilisent la voiture pour les déplacements domicile-travail, ils sont 9 % à combiner l'usage de plusieurs modes (le plus souvent voiture et transports collectifs). Avec le développement du covoiturage, du transport à la demande et même des modes doux si la distance et le relief ne sont pas dissuasifs, des pratiques diversifiées et

⁶⁷ Comme l'agence de Saint-Omer.

⁶⁸ Agence d'urbanisme de Rouen, « Émergence de nouvelles pratiques de mobilité », article publié dans Traits d'agences 2013.

parfois complexes tendent à se développer. Ceci montre que les périurbains sont capables d'évoluer et d'adopter des attitudes pragmatiques plutôt qu'idéologiques, notamment vis-à-vis de la voiture individuelle. Les changements de contexte socio-économique et de mentalités vont dans le même sens : alors que les coûts de la voiture individuelle et *a fortiori* ceux de la multi-motorisation sont difficiles à supporter, notamment pour des ménages modestes ou précaires, certaines évolutions de pratiques semblent faire leur chemin, non seulement comme la montée en régime du covoiturage régulier mais aussi comme l'émergence de modes de partage de véhicules au sein d'un réseau familial ou d'un groupe de personnes.

Le développement de ces modes nouveaux et de ces solutions mixtes entre collectif et individuel ne doit pas empêcher de continuer à travailler à la consolidation des réseaux de transports collectifs, en adaptant l'offre (technologies, fréquences etc...) selon les types de besoins et les densités des territoires considérés. Selon les cas, les trains express régionaux, tramways, réseaux de bus classiques ou mini-bus seront à maintenir, redynamiser, transformer en coordonnant au mieux la politique de transport et la politique d'urbanisme. Ainsi, diverses expériences⁶⁹ ont permis de montrer qu'il était possible de réutiliser une ancienne voie ferrée ou de relancer l'usage de l'ensemble d'un réseau pour articuler lignes de transport structurantes et projet de territoire. Le développement de ce type de projet suppose un travail de collaboration étroite entre collectivités territoriales, autorités organisatrices et transporteurs, de façon à créer des synergies entre développement de l'offre et de la demande, selon une méthode négociée comme celle des « contrats d'axe ». De même, la recherche d'un développement urbain durable suppose de travailler sur la cohérence entre urbanisme et transport autour des gares d'importance significative, à l'échelle du périurbain, comme le montre une récente étude du CEREMA, *(Re)composer la ville à partir des gares TER*⁷⁰. La constitution de projets urbains cohérents autour de pôles multimodaux est à l'évidence une des modalités qui s'inscrit dans la construction polycentrique d'espaces périurbains structurés.

3.4.3. Les conditions de montée en régime de politiques globales de mobilité

Une complémentarité est à rechercher entre la confortation d'un réseau structurant de transports et des multiples pratiques expérimentales ou innovantes qui se développent dans les territoires périurbains : il s'agit par exemple de dispositifs d'information, de méthodes d'« hybridation » des systèmes de transports (par exemple, gare RER + parking vélo + pistes cyclables), de démarches d'apprentissage par des usagers. L'enjeu est aujourd'hui de consolider et de coordonner ces initiatives au sein de politiques locales qui assurent leur montée en régime, leur efficacité et leur pérennité.

Plusieurs rapports récents ont examiné les questions de mobilité dans les territoires peu denses, périurbains ou ruraux, notamment *les conséquences de l'organisation des transports collectifs sur la desserte des territoires ruraux*⁷¹, et *les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux*⁷². On peut, en cohérence avec les analyses et propositions de ces rapports, énoncer un certain nombre de conditions permettant de pérenniser les avancées expérimentales et de progresser vers des politiques durables :

⁶⁹ Comme la Lézard'express régionale entre le centre-ville du Havre et la vallée de la Lézarde ou l'utilisation du réseau ferré en étoile autour de Nîmes.

⁷⁰ CEREMA - Expériences et pratiques, novembre 2014.

⁷¹ CGEDD-IGA juillet 2011.

⁷² Centre d'analyse stratégique (CAS).

- les dispositifs d'information doivent être systématisés afin de permettre à l'utilisateur de bénéficier d'une information complète, intégrant les offres des différents opérateurs et les autres dispositifs existants (covoiturage, autopartage...) ;
- la sensibilisation du public s'appuie d'abord sur une lisibilité de l'offre, des fréquences, des modalités tarifaires et peut aller jusqu'à la mise en place de dispositifs d'éducation afin d'aider les usagers à optimiser leurs choix ;
- les conditions doivent être mises en place (incitations, assouplissements réglementaires...) pour favoriser la complémentarité entre lignes régulières, transports à la demande et autopartage, et toutes synergies (exemple, utilisation des parcs de véhicules publics dans les services d'autopartage) ;
- la coopération entre des AOT « mutualisées » à l'échelle régionale, assortie d'une évolution de modalités de financement (étudier l'élargissement partiel du versement transport) doit permettre une plus grande cohérence des dispositifs

3.5. Cadre institutionnel et gouvernance

3.5.1. La poursuite de la décentralisation et le renforcement de l'intercommunalité

La récente relance de la décentralisation donne des compétences nouvelles aux Métropoles et aux Régions, et même aux Départements, mais ne permet pas d'emblée l'établissement d'une gestion globale et d'une maîtrise du développement à la bonne échelle de l'ensemble d'une aire urbaine. Cela implique des coopérations entre entités territoriales et, pour les administrations de l'Etat, le maintien d'un rôle clef dans la mise en place d'une régulation par des instruments adaptés de planification et dans l'incitation au dialogue et à la contractualisation entre les parties concernées. Ainsi, des espaces urbains ou périurbains restent non intégrés à leur métropole, du fait du décalage entre périmètre administratif et limites des unités urbaines (urbanisation continue). On constate (à Rennes comme à Toulouse, par exemple) qu'au moins l'intégration des franges d'urbanisation et même des couronnes périurbaines proches serait efficace. De ce point de vue, le périmètre d'Aix-Marseille-Provence présente une plus grande pertinence que celui de la métropole de Lyon et surtout de celle du Grand Paris. La mise en oeuvre de solutions passera le plus souvent par l'établissement d'un dialogue entre les acteurs publics locaux, singulièrement les EPCI qui couvrent dorénavant l'ensemble du territoire et par l'implication des collectivités de rang supérieur.

Pour les Régions, la loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) et la loi dite NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la république) du 16 juillet 2015 renforcent clairement leurs compétences pour l'économie et l'aménagement. Particulièrement, l'établissement du futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constitue un cadre d'action essentiel. Pour mémoire, le rapport du CGEDD publié en décembre 2014 recommandait l'établissement d'un document intégré et prescripteur. L'article 6 de la loi NOTRe précise que le nouveau schéma aura bien une valeur d'opposabilité vis-à-vis des schémas ou documents d'urbanisme infrarégionaux (SCoT, PLU...). Il fixera également « les orientations stratégiques du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'offre de déplacements, de la maîtrise et de la valorisation de l'énergie, de la région ».

Les Départements conservent aussi un rôle important pour faciliter les coopérations territoriales. Ils exercent en effet, dans la réalité des territoires, et l'équipe de mission l'a vérifié, un véritable rôle de coordination à travers le rôle des agences techniques départementales et grâce au poids politique local des présidents de conseils départementaux qui influent sur la création des PETR (Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux qui se substituent aux « Pays ») et des regroupements d'EPCI aux travers des CDCI (Commissions départementales de la coopération intercommunale). Cette influence n'est pas le seul apanage des départements ruraux. Le déplacement à Toulouse et l'entretien avec le sénateur Raynal, président historique de l'Inter-SCoT toulousain, ont mis en lumière l'implication forte du Département de la Haute-Garonne dans l'élaboration coordonnée des schémas d'aménagement préalable à la métropole. Par ailleurs, la loi NOTRe permet aux Départements de recevoir délégation des EPCI en matière de foncier et d'immobilier d'entreprise. Les Départements se retrouveront notamment en mesure de reprendre et de gérer les installations commerciales vides et non exploitées du fait des dépôts de bilan ou des abandons par les enseignes commerciales.

Les Métropoles, les Communautés d'agglomération et les communautés de communes couvrent aujourd'hui tout le territoire et exercent au plus près les compétences obligatoires d'aménagement de l'espace et de développement économique. A la croisée de ces deux compétences, elles sont l'interlocuteur privilégié de l'Etat et de la Région pour les aménagements industriels et commerciaux et pour l'élaboration des instruments d'urbanisme. Quant au Département, ne serait-il pas plus efficace dans son rôle de cohésion territoriale si sa gouvernance était constituée à partir de celle des intercommunalités (voire par l'assemblée de leurs présidents) ?

3.5.2. La mise en synergie des niveaux de planification et d'action

Créé dans le cadre de la loi NOTRe, le SRADDET doit être adopté dans les 3 ans à compter du renouvellement général des conseils régionaux, soit pour la fin 2018. Sans attendre le déploiement de cet instrument novateur ainsi que la généralisation des PLUi, le développement de PLU dans le cadre de PADD intercommunaux, des PLUi, des SCoT et des Inter-SCoT demeure la recommandation la plus pertinente. L'Etat conserve un rôle majeur dans l'incitation à cette planification articulée et cohérente, notamment par la mise en place de périmètres pertinents de SCoT, le développement ou l'élargissement des InterScot en tant que de besoin.

La cohérence concerne également le lien entre les niveaux de planification et les niveaux d'action. Les PETR, qui consolident les anciens « Pays » des années 90, voient les « conseils de développement » confortés dans leur rôle : émanation des acteurs économiques, sociaux et environnementaux, ces instances ont été et peuvent être des lieux de dialogue entre le « monde urbain » et le « monde rural », tirant parti de la diversité physique, économique et humaine des franges urbaines. Il reste à compléter les prérogatives de ces outils de « fabrication » et de gestion de projets périurbains en l'articulant avec la compétence d'élaboration des SCoT. Dès lors, faut-il aller jusqu'à la rendre obligatoire alors qu'elle n'est pour le moment qu'optionnelle ?

3.5.3. La solidarité et la contractualisation

La solidarité financière est formellement organisée au sein des EPCI. Leur systématisation sur l'ensemble du territoire met théoriquement fin aux compétitions inter-communales autour du produit de l'impôt économique. Dans le cadre d'un PETR ou du périmètre d'un SCoT, cet apaisement ne peut découler que d'un accord politique, traduit dans le document par l'organisation cohérente des différentes implantations, notamment industrielles et commerciales.

C'est sur le commerce notamment que les distorsions apparaissent structurellement. Les niveaux d'autorisations des implantations (commissions départementales et appel en commission nationale) ne permettent pas d'appréhender une réalité locale liée au développement économique. La mission a pu constater, même à Rennes dans le cadre d'une planification historiquement très concertée, des distorsions et des autorisations d'urbanisme commercial venant perturber l'équilibre au sein du SCOT par une implantation (supérette par exemple) immédiatement au-delà du périmètre régulé. Comme déjà évoqué⁷³, l'échelon régional, eu égard aux compétences renforcées des Régions, apparaît comme un niveau pertinent pour l'établissement d'une vision cohérente et pourrait être substitué au niveau départemental.

Plus généralement, la cohérence et la coopération sont plus souvent constatées quand, au-delà des textes, s'établissent entre les élus des territoires un dialogue et des instances de régulation. Il appartient toutefois à l'Etat d'accompagner, en tant que de besoin, l'établissement de ce dialogue et l'émergence de pactes, comme outils de gouvernance ad-hoc entre les intercommunalités urbaines et périurbaines d'une même aire. Des « accords de réciprocité » entre un pôle urbain et ses couronnes périurbaines peuvent constituer des étapes utiles pour mettre en évidence les synergies, les coopérations possibles en matière d'ingénierie et de projets structurants communs. Au-delà de l'appui du Département, ce sont certainement les nouvelles Régions qui peuvent assurer à la fois un cadre de cohérence global et un concours incitatif, par leur appui technique et par leurs critères d'attribution des aides, à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces pactes territoriaux ou inter-territoriaux prenant notamment en compte les confins des aires urbaines ou métropolitaines.

⁷³ [Cf § 3.3.1](#)

4. Propositions : une stratégie pour la prise en compte des franges urbaines dans une politique de développement et d'égalité des territoires

L'équipe de mission considère que la prise en compte et la gestion des différents types de franges urbaines nécessitent une stratégie globale de « requalification » des territoires dits « périurbains » au sens large du terme (couronnes périphériques des grandes et autres aires, territoires multipolarisés des grandes aires, y compris lisières internes ou externes de ces espaces). Une politique nouvelle est à définir et à poursuivre sur le moyen terme, à partir d'un regard nouveau à porter sur ces territoires et en tenant compte de leur diversité.

Cette politique pourrait être organisée, dans le même esprit que le récent comité interministériel consacré à la ruralité, selon un triptyque d'objectifs : des « droits fondamentaux » à assurer (avant tout en termes d'éducation, de santé et de sécurité), la possibilité pour chaque territoire de développer son projet, la nécessaire coopération avec les territoires voisins, notamment en matière d'ingénierie. A l'issue de son analyse, l'équipe de mission propose une série de recommandations à cette fin.

4.1. Un « récit » porteur d'un nouveau regard sur les espaces périurbains

4.1.1. Un discours positif non stigmatisant

Les espaces périurbains comportent de grandes diversités morphologiques ou socio-économiques. Ils ne peuvent être délimités précisément, d'où la nécessité d'éviter une approche de type « zonage ». Les choix sémantiques sont également importants afin de mettre fin à la stigmatisation de ces espaces et de ne pas les définir seulement par rapport aux villes-centres. Il s'agit de promouvoir une nouvelle dénomination et un type d'aménagement durable tirant partie des éléments « agro-naturels » et « urbains ». La requalification des « campagnes urbaines » relève d'un plan d'action interministériel et d'une mobilisation conjointe de l'Etat et de toutes les collectivités territoriales.

1. Énoncer à l'égard des territoires périurbains un discours positif, structuré autour d'une appellation valorisante qui pourrait être celle de « campagnes urbaines » et considérer leur requalification comme une priorité nationale, à relayer par tous les services déconcentrés de l'État et à partager avec les nouvelles Régions ainsi que l'ensemble des collectivités territoriales et tous leurs regroupements.

2. Réunir les « assises des campagnes urbaines de France » et annoncer un plan d'action dans le cadre d'un comité interministériel ou d'une communication gouvernementale, afin de signifier le lancement de cette nouvelle approche.

4.1.2. Le rôle majeur de pôles structurants de services et d'échange

Les espaces périurbains ont besoin d'être structurés pour organiser les « polarités » de façon cohérente et hiérarchisée et offrir ainsi le meilleur service aux habitants et usagers. Le réinvestissement des centres-bourgs fait partie de ce « modèle » à promouvoir, le plus souvent polycentrique, mais une approche plus globale est à encourager à l'échelle de chaque aire ou territoire périurbain ; elle nécessite une négociation entre acteurs publics ou privés, la mobilisation de tous les milieux professionnels et l'inscription dans le temps long d'un grand

projet de territoire. Cette action appelle, au-delà du thème du périurbain, une refonte globale de l'« urbanisme commercial » pour qu'il s'inscrive enfin dans l'aménagement durable des territoires.

3. Inciter par une démarche nationale (appel à manifestation d'intérêt, généralisation à toutes les aires urbaines) l'ensemble des acteurs publics et privés à se mettre en « mode projet » afin de faire émerger des villes-territoires polycentriques organisées autour de pôles urbains, de centres-bourgs réhabilités et d'espaces commerciaux périphériques reconfigurés.

4. Mettre à l'étude avec tous les partenaires intéressés une refonte globale de l'urbanisme commercial prenant en compte le devenir des espaces commerciaux périphériques et donnant aux Régions un rôle majeur de régulation.

4.1.3. Une approche par le paysage et la qualité de vie

L'image souvent négative du périurbain, la faible qualité ou l'aspect dégradé des perspectives visuelles existantes et des formes urbaines qui se développent induisent la nécessité d'une nouvelle approche qui ne se contente pas de ménager le futur mais qui s'attache aussi à rattraper progressivement les « coups partis » et les erreurs du passé. Une politique du paysage sous tous ses aspects (connaissance, observation, préservation et gestion, requalification) est à mettre au cœur de cette approche. A l'instar de pratiques nouvelles qui se développent déjà dans les PNR et ailleurs, il s'agit d'inventer un « urbanisme des faibles densités » et d'aménager, en s'inspirant des suggestions de Martin Vanier, « l'espace public de nature du périurbain ».

5. Organiser le prochain appel à projets « plans de paysage » sur la thématique des « usages et paysages des espaces périurbains » afin de la placer au cœur d'une nouvelle approche de l'aménagement durable de ces territoires.

4.1.4. Une gestion de l'espace économe dans un développement écosystémique

L'organisation d'une armature urbaine cohérente est l'une des conditions pour éviter l'urbanisation désordonnée ou sans limite et de cadrer le développement anarchique de nouvelles franges urbaines. Le développement est à penser dans une logique « écosystémique ». Il reste à poursuivre et intensifier les efforts pour diminuer l'artificialisation de l'espace en fixant des objectifs clairs et évaluables, en liaison avec la mission d'évaluation des politiques publiques.

6. Fixer des objectifs territorialisés de maîtrise de l'artificialisation des sols à différentes échelles (SCoT, schémas régionaux, niveau national), cohérents entre eux et évaluables.

7. Mettre en place des méthodes unifiées d'observation et de mesure (dispositif national interministériel et charte des systèmes d'observation locale, en s'appuyant sur les premiers retours d'expérience).

4.2. Les piliers d'une politique publique

4.2.1. Une gouvernance territoriale à préciser

Les dernières réformes territoriales (fusion des régions, création des métropoles, clarifications dans la répartition des compétences) créent un contexte propice à la définition, de façon complémentaire et concomitante, des conditions d'une bonne gouvernance des espaces périurbains. La nature même des territoires concernés, entre urbain dense et rural, fait que (sauf dans le cas d'une ville moyenne ou petite insérée dans une intercommunalité couvrant à la fois pôle urbain et couronnes périurbaines) le « portage politique » du périurbain appelle la mise en place de processus de négociation et de contractualisation entre plusieurs entités territoriales, afin qu'il soit possible de « produire une sphère publique » de dialogue et de médiation⁷⁴.

8. Promouvoir des métropoles et communautés urbaines suffisamment étendues pour y intégrer au moins les limites des espaces bâtis continus et prendre ainsi en compte les franges urbaines situées en limite des agglomérations.

9. Susciter, avec le concours des Régions, la mise en place de pactes inter-territoriaux (accords de gouvernance entre intercommunalités) aux échelles pertinentes, afin de prendre en compte les franges situées dans le périurbain et aux confins des aires urbaines.

10. Mobiliser, pour le développement des pactes inter-territoriaux, la mission de cohésion territoriale des Départements, dont la gouvernance devrait être à l'avenir constituée à partir de celle des intercommunalités de leur périmètre.

4.2.2. Une meilleure prise en compte dans la planification

Les cas analysés, notamment Rennes et Toulouse, montrent l'enjeu fondamental du bon usage des outils et méthodes de planification : SCoT et Inter-SCoT, PLUi et PLU (conçus dans un cadre intercommunal) doivent intégrer toutes les dimensions, y compris commerciales, de l'aménagement et prendre en compte l'évaluation de leurs effets non seulement environnementaux mais aussi économiques, sociaux et financiers. Au sein d'espaces encore fortement morcelés politiquement, le rôle de l'État reste essentiel pour « dire » et hiérarchiser les enjeux, susciter les bonnes approches et coopérations puis accompagner les collectivités territoriales dans les actions foncières et les politiques de mobilité.

11. Développer les SCoT et Inter-SCoT, les PLUi et, en attente de leur généralisation, des PADD intercommunaux, intégrant des stratégies économiques et foncières, des politiques de mobilité coordonnées ainsi que l'évaluation de leurs impacts, y compris financiers.

12. Afin d'accroître la lisibilité et l'efficacité de l'action publique, veiller à la complémentarité des outils de planification et d'aménagement opérationnel, ainsi qu'à la mise en cohérence de leurs périmètres (SCoT et PETR, AOT, PAEN...)

⁷⁴ Selon le propos de Stéphane Cordobès, responsable de la prospective et des études au CGET.

4.2.3. Des territoires propices à l'innovation

De nombreux enjeux d'innovation ne concernent pas que le cœur des métropoles et certains peuvent même trouver dans les territoires périurbains, grâce à l'espace disponible et à l'interpénétration entre ville et campagne, des lieux d'émergence, de démonstration et de développement (économie circulaire, maîtrise de l'énergie et énergies renouvelables, développement durable...).

13. Dans le sillage des appels à projet Ecocités et Projets territoriaux intégrés (PTI), lancer le concept des « éco-territoires » afin que les espaces périurbains deviennent des territoires d'innovation, en y mobilisant davantage les moyens du programme d'investissements d'avenir (PIA).

14. Inclure explicitement le périurbain dans toutes démarches de promotion de la ville durable, par exemple dans le champ d'action du projet d'un Institut de la ville durable, qui pourrait devenir alors celui d'un « Institut des villes et territoires durables ».

4.2.4. Une mobilisation de la société civile pour développer les projets

Vastes et diversifiés, les espaces périurbains se prêtent mal aux mêmes modes de fabrication de projets que les territoires denses. Le passage à l'action suppose des méthodes reposant davantage sur les ressources propres des territoires et la valorisation des initiatives d'une société civile beaucoup plus active qu'on ne le croit. C'est donc le lieu idéal pour développer des démarches de solidarité ou de réciprocité, de type *bottom-up* s'inspirant de l'expérience concluantes d'autres pays d'Europe.

Une première suggestion consiste à s'inspirer des IBA⁷⁵ allemandes. Cette méthode de projet (appel à initiative sur une thématique et un territoire avec une durée limitée) a largement fait ses preuves depuis un siècle dans des villes allemandes et, récemment, pour requalifier de vastes territoires dégradés comme dans la Ruhr (*Emscher Park*).

Une seconde est d'encourager tout type de démarche innovante, comme celle du « bimby intergénérationnel » : il consiste à faciliter la réalisation d'opérations de densification de secteurs pavillonnaires par détachement parcellaire d'un foncier vendu à de jeunes ménages, ce qui permet aux propriétaires initiaux plus âgés (et parfois démunis) de disposer ainsi de fonds pour la réhabilitation thermique de leur maison .

15. Susciter le lancement expérimental dans le périurbain d' « IBA à la française » s'inspirant des pratiques allemandes et de leurs évolutions récentes.

16. Encourager des démarches « bottom-up » sur des thématiques adaptées aux enjeux du périurbain, comme le « bimby intergénérationnel » pour faire évoluer les tissus pavillonnaires.

⁷⁵ Internationale BauAusstellung. Voir notamment rapport du CGEDD n°009658-01 Regard sur les grands projets urbains en Europe.

4.3. Les moyens d'une stratégie inscrite dans la durée

4.3.1. Une ingénierie territoriale pluridisciplinaire à mettre en œuvre.

Le réel handicap des territoires périurbains est de disposer d'une ingénierie trop faible tant au sein des collectivités territoriales que dans l'offre privée qui trop souvent n'est pas pluridisciplinaire ni tournée vers la mise en œuvre des projets. Il convient de remédier à cette carence qui, depuis le retrait des services locaux de l'État, concerne non seulement les secteurs ruraux mais aussi une partie importante du périurbain.

17. Renforcer, structurer et clarifier les divers types d'une ingénierie opérationnelle et « intégrée » (conseil, AMO, expertise, étude, maîtrise d'œuvre), en s'appuyant sur les outils et réseaux existants (ATD, CAUE, PNR, réseaux ou associations ...).

4.3.2. Le besoin d'outils opérationnels adaptés ou dédiés

Le « passage à l'opérationnel » suppose aussi la présence de structures d'aménagement, de construction et de gestion : opérateurs généralistes comme les SEM/SPL « départementales », à condition de les relancer par la mise en place de pactes d'actionnaires solides autour des intercommunalités périurbaines et opérateurs spécialisés, notamment en termes de revitalisation commerciale (EPARECA élagi) et d'action foncière en développant la synergie entre EPF et SAFER.

18. Constituer, à partir des SEM/SPL départementales reconfigurées, des outils opérationnels inter-communautaires positionnés sur les enjeux et savoir-faire spécifiques aux territoires périurbains.

19. Élargir le champ d'action de l'EPARECA, en partenariat avec la CDC, aux pôles de centralité du périurbain et développer les coopérations opérationnelles entre EPF et SAFER.

4.3.3. La mobilisation d'outils classiques et de méthodes innovantes pour le financement des projets

Les secteurs urbains et périurbains bénéficient les uns des autres, selon un bilan économique et financier qu'il n'est pas aisé d'établir. La solidarité financière entre les collectivités territoriales a ses limites. Une meilleure répartition des usages et des affectations de la taxe d'aménagement (TA) est à envisager, ainsi qu'une mobilisation plus efficace des financements existants, comme les fonds européens. Des modalités nouvelles sont aussi à inventer ou développer telles que des fonds participatifs, des mécanismes de solidarité intergénérationnelle, des incitations fiscales pour faciliter l'investissement dans les pôles à conforter.

20. Redéfinir la répartition et les affectations prioritaires de la taxe d'aménagement en fonction des besoins d'ingénierie des divers territoires.

21. Promouvoir l'usage de fonds participatifs dédiés à des projets innovants en les faisant bénéficier d'incitations fiscales.

22.Étudier avec les ministères de l'économie et des finances un dispositif de type « zone franche » encourageant, par une modulation ciblée de la fiscalité de l'économie locale, l'investissement privé dans les pôles structurants du périurbain (par exemple, par mutualisation avec la fiscalité des centres commerciaux).

4.3.4. La valorisation de la recherche et des bonnes pratiques

La recherche doit poursuivre son implication sur les thématiques du périurbain (accompagnement de démarches locales et surtout actions de valorisation). Les concepteurs et l'ensemble des milieux professionnels concernés doivent être incités à s'intéresser davantage à ces territoires et concourir à l'établissement de projets adaptés à des contextes de faible densité, comme cela avait été suggéré dès 2011 par les travaux du séminaire Robert Auzelle. Un grand chantier pluriannuel de production méthodologique et d'échange des bonnes pratiques est à organiser avec l'implication du réseau technique de l'État ainsi que des autres acteurs (agences d'urbanisme, CAUE, PNR...) Ce chantier pourra notamment s'appuyer sur les résultats des actions préconisées ci-dessus en matière d'armature commerciale, de démarche de paysage, de politique de mobilité, de développement durable...

23.Lancer de nouveaux appels d'offre de recherche centrés sur la requalification du périurbain, particulièrement sur le devenir des nouvelles franges urbaines, dans le programme pluriannuel du PUCA.

24.Proposer l'établissement d'une charte interdisciplinaire des professionnels (architectes, urbanistes, paysagistes, agronomes...) en faveur d'un « urbanisme des faibles densités ».

25.Engager, lors des assises des campagnes urbaines, un grand chantier pluriannuel avec l'appui du CEREMA et l'implication de tous les réseaux d'acteurs sur la valorisation des bonnes pratiques et la méthodologie de l'ingénierie de conseil aux élus, permettant la mise en œuvre de réelles stratégies de projets dans le périurbain.

Conclusion

Espérée au moins implicitement par les habitants, pratiquée ou préfigurée par nombre d'élus locaux, réclamée et esquissée par un nombre croissant d'experts et de professionnels, la requalification du périurbain, de son image et de ses réalités a besoin pour s'enclencher réellement d'une mobilisation des pouvoirs publics et d'une parole forte de l'Etat afin d'en donner aujourd'hui le signal.

La reconnaissance de la « ville-territoire » ne signifie pas que l'urbanité y émerge spontanément dans sa plénitude ; le manque de repères, de lisibilité, d'aménités reste patent. Mais il est temps de mettre un terme aux caricatures stigmatisantes, d'autant plus injustifiées que les « défauts » du périurbain ne sont en grande partie que les effets collatéraux du développement de la ville-centre et de ses rejets. Les espaces périurbains ont besoin d'un réinvestissement global : au niveau des penseurs, des responsables socio-économiques et des acteurs de la sphère politique. Il importe de constituer un nouveau « récit », comme nous y invite une grande partie du monde de la recherche, et d'engager une politique pour structurer ces territoires sur le long terme.

S'il ne se conçoit pas sans lien avec les pôles urbains voisins, l'avenir des « campagnes urbaines » s'appuie aussi sur ses spécificités et ses dynamiques endogènes. Ainsi, la faible densité n'exclut nullement la maîtrise des consommations d'énergie et des ressources naturelles ni le développement des énergies renouvelables, et appelle la mise en place d'un nouvel éco-système équilibré entre nature, agriculture et urbanisme. Il s'agit de faciliter l'émergence de grands territoires de l'éco-innovation et, dans le même temps, de formes originales et adaptées de gouvernance. La requalification des espaces périurbains est une cause d'intérêt national qui s'inscrit nécessairement dans la construction des villes et territoires durables.

Jean-Pierre DECOURCELLE



Architecte et urbaniste
en chef de l'Etat

Pierre NARRING



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Jérôme PEYRAT



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Annexes

1. Lettre de mission

Référence CGEDD n° 009794-01

Paris, le 22 AOUT 2014

Programme d'activité 2014 du CGEDD

La gestion des « franges urbaines »

Note de commande

La problématique

Un certain nombre de départements ou de régions connaissent des processus d'urbanisation aux marges de leurs plus grosses agglomérations, au-delà des banlieues qui les entourent, dans des espaces de transition traditionnellement utilisées pour l'agriculture ou l'élevage réunis sous le vocable de « franges urbaines », s'ancrant ou non sur des villages ou hameaux existants.

Que ce soit à cause de la cherté du foncier, ou parce que le cadre de vie y est plus agréable que dans des espaces déjà fortement urbanisés, des familles font le choix, contraint ou délibéré, d'un éloignement du pôle urbain, pour habiter en grande majorité dans des logements individuels, qu'il s'agisse de ménages aux revenus modestes ou de ménages plus aisés. Ce choix peut aussi résulter d'événements de la vie : divorces, décohabitation, chômage, ou peut être motivé par une mixité sociale vécue négativement dans les banlieues des agglomérations.

Ce phénomène qui concerne la lointaine périphérie des villes, notamment au pourtour de l'Île-de-France, a des conséquences en termes de mobilité des ménages : les franges urbaines ne sont guère accessibles par des transports collectifs et la voiture reste, le plus souvent, le seul moyen de se déplacer pour se rendre au travail ou pour faire ses courses. L'économie réalisée dans l'achat du logement ou dans sa location est alors effacée par les surcoûts induits par l'utilisation de véhicules particuliers pour l'accès aux services et aux équipements.

Pour les élus, les franges urbaines peuvent tout à la fois représenter des avantages et des inconvénients, avantages en ce que l'accroissement démographique est porteur de revenus supplémentaires (nouveaux commerces, maintien ou réouverture d'une école, dotation de l'État, ...) et inconvénients parce que de nouveaux équipements publics doivent être financés : voirie, assainissement, collecte des ordures ménagères, transports scolaires, surtout dans les cas où l'urbanisation des franges porte sur de nouveaux espaces au détriment d'une occupation des logements existants..

Les impacts sur l'agriculture sont ambivalents. Certaines productions bénéficient de l'arrivée de nouveaux consommateurs (agriculture de type « périurbaine ») mais, à l'opposé, les agriculteurs peuvent pâtir de la pression foncière et du grignotage régulier des terres agricoles qu'elle entraîne.

Au plan environnemental, les impacts apparaissent nombreux sur le paysage, la gestion de l'eau et la biodiversité avec la fragmentation des espaces nouvellement urbanisés et la progression de l'étalement urbain et commercial, voire du mitage.

Enfin, les franges urbaines peuvent, parfois subir des contraintes liées à différents risques (inondations, incendies, instabilité des terrains) ou à la présence d'espaces protégés (sites inscrits, forêts, réserves). L'articulation de ces zonages réglementaires ou d'origine contractuelle (Natura 2000) avec des projets urbains engendre des formes urbaines différentes dont il importe de connaître les impacts en termes de qualité de vie et de densité.

La commande

En premier lieu, vous esquissez les grands traits de ce phénomène et en tracez l'évolution diachronique au plan national. Vous vous interrogez sur les conséquences spatiales des évolutions démographiques à l'œuvre aujourd'hui et demain (vieillesse de la population, immigration, phénomènes de décohabitation, ...).

Dans un deuxième temps, le questionnement portera sur la nature des projets urbains qui répondent à la demande de logements dans les aires urbaines. En particulier, vous vous pencherez sur les équilibres à trouver entre la réhabilitation du bâti ancien dans les bourgs ruraux et l'urbanisation nouvelle fondée sur des logements individuels.

.../...

La mission, en choisissant des territoires contrastés (choix de zones couvertes ou non par des SCoT, territoires à dominante urbaine ou rurale, situés en zones littorales ou de montagne) s'attachera à souligner les succès de politiques locales d'aménagement qui ont apporté des réponses convaincantes à la fois sur les plans urbain, social et environnemental : développement modéré des bourgs ruraux, maîtrise de l'étalement urbain, qualité du bâti et du cadre de vie, mobilité « durable », etc..A cet égard, il pourra être utile de chercher des exemples qui valorisent, d'un point de vue patrimonial, les caractéristiques des franges sous l'angle de leur lien avec l'agriculture. A ce titre, un examen de la spécificité des territoires situés dans des villes nouvelles (Sénart par exemple) semble opportun.

Du point de vue économique, vous vous interrogerez d'une part sur les répercussions de ce type d'urbanisation sur le budget des ménages et d'autre part sur les impacts sur les finances communales des nouveaux équipements à créer. Vous examinerez également les opportunités de rapprochement entre producteurs et consommateurs (par exemple les associations pour le maintien d'une agriculture paysanne – AMAP – et les nouveaux modes de distribution directe). Vous vous interrogerez enfin sur la manière dont les franges urbaines peuvent être utilisées pour développer les jardins familiaux (lieux de convivialité – autoproduction) et plus largement l'économie sociale et solidaire.

Enfin, vous exprimerez des recommandations relevant des politiques publiques portées par le ministère du logement et de l'égalité des territoires et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour en assurer la pleine cohérence.

Le rapport devra être remis d'ici la fin novembre 2014.

Pour le vice-président du CGEDD,
le secrétaire général,



Louis-Michel Sanche

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
JAILLET	Marie-Christine	Université de Toulouse	Chercheuse (sociologue)	21 janvier 2015
LAUDIER SERIZIER	Isabelle Philippe	CDC	Institut pour la recherche	10 février 2015
BONNET-GALZY LE MEHAUTE PINAULDT BAUDOUIIN CORDOBES et équipes	Marie-Caroline Raphaël Marc-Etienne Jean-Christophe Stéphane	CGET	Commissaire générale	17 février, 17 avril 2015 et 1 ^{er} juillet 2015
BERTRAND et équipes AD/QV	François	DGALN/DHUP	Sous-directeur Aménagement durable	19 février 2015 et 22 juin 2015
PIRON	Olivier		Expert	20 février 2015
BARIOL	Brigitte	FNAU	Déléguée générale	16 mars 2015
VANIER	Martin	Université de Grenoble Acadie	Chercheur (géographe)	23 mars 2015
BARREIRO LE GOFF et équipes IAU	Sandrine Tanguy	IAU	Pôle planning Pôle gouvernance	24 mars 2015
PESKINE	Hélène	Cabinet MEDDE	Conseillère technique	30 mars 2015
DUVAL DELAUNAY	Sophie Nicolas	Cabinet MELTR	Directrice adjointe Conseiller technique	10 avril 2015 et 22 juin 2015
LEFRANC MUSIEDLAK VIGNOLLES	Sylvie Yoann Benjamin	SOES	Cheffe bureau	16 avril 2015
RAOUL et équipe	Emmanuel	PUCA	Secrétaire général	12 mai 2015
SCHMIT	Philippe	ADCF	Chargé de mission	27 mai 2015
DESPORTES et réseau thématique CURE	Gérard Christian	CEREMA	Département urbanisme/habitat Direction technique	2 juin 2015 19 juin 2015
GALLICHET	Gilles	SIAM Conseils	Expert	17 juin 2015
Acteurs des 4 sites visités : voir annexe 6				

3. Données et cartes

Illustration 1 : Evolution de la construction et répartition des augmentations de populations entre 1968 et 2009

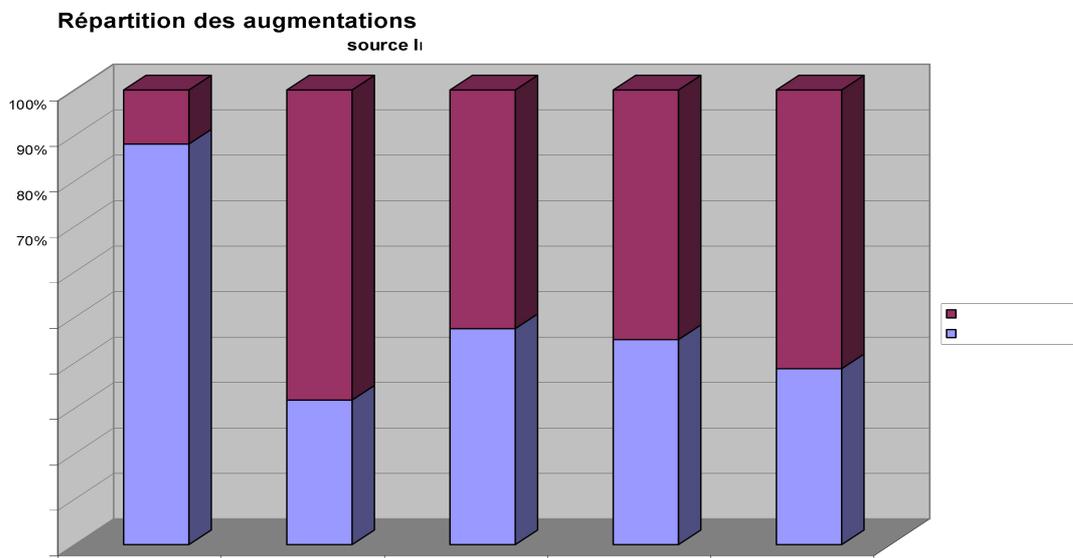
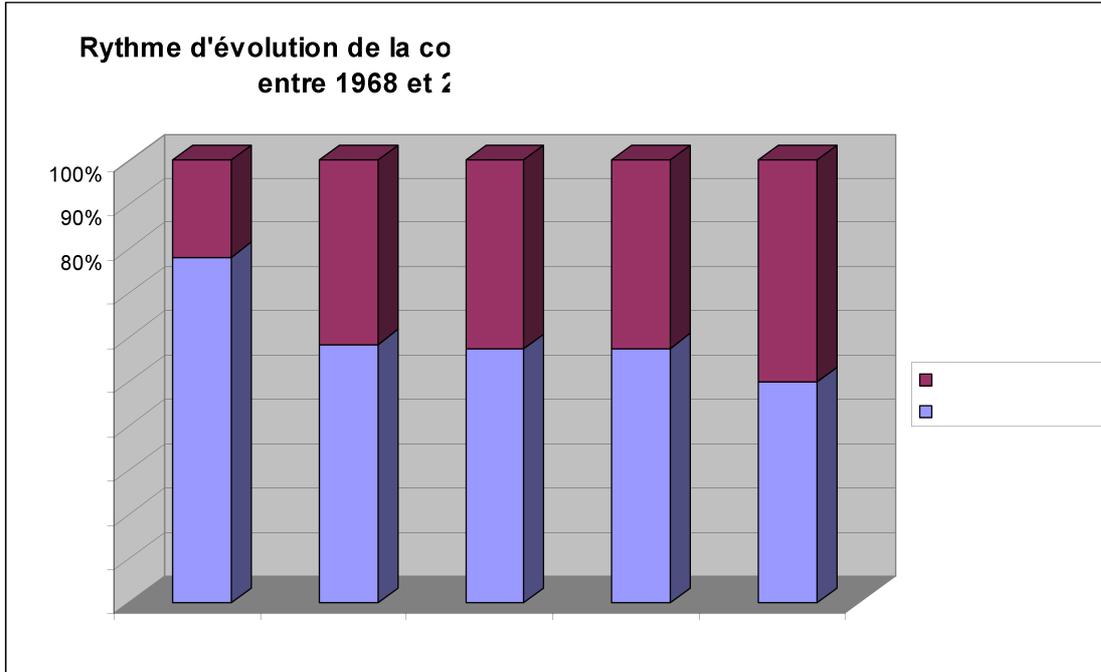
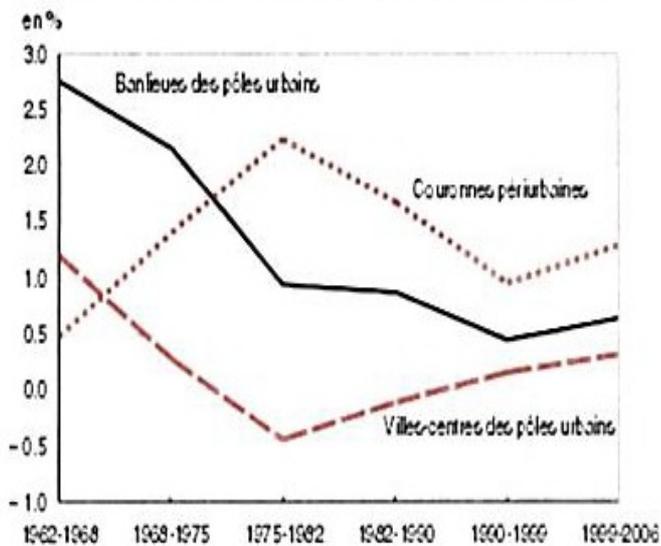


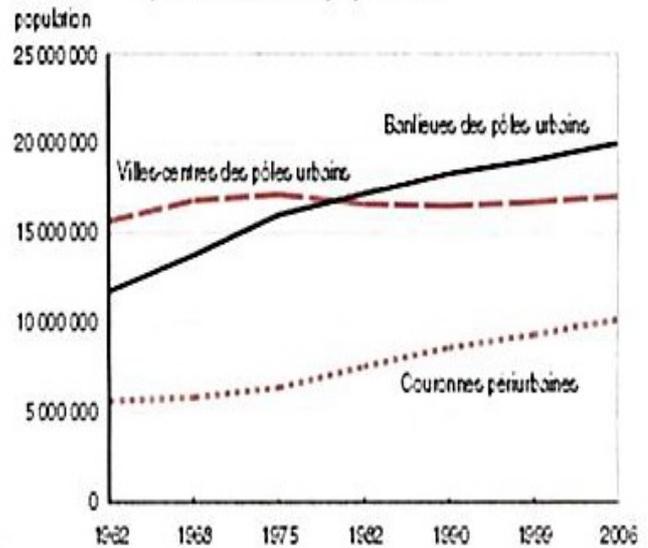
Illustration 2 : rythmes d'évolution et croissance des populations selon les types d'espaces entre 1962 et 2006

Évolution des sous-espaces des aires urbaines entre 1962 et 2006

a) Taux annuels moyen d'évolution démographique



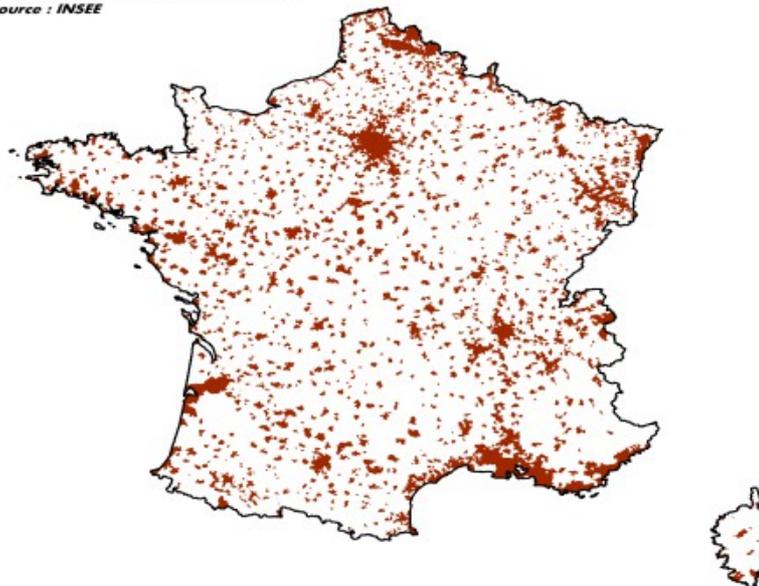
b) Évolution de la population



Source : insee, recensements de la population.

Illustration 3 : carte des unités urbaines en 1982

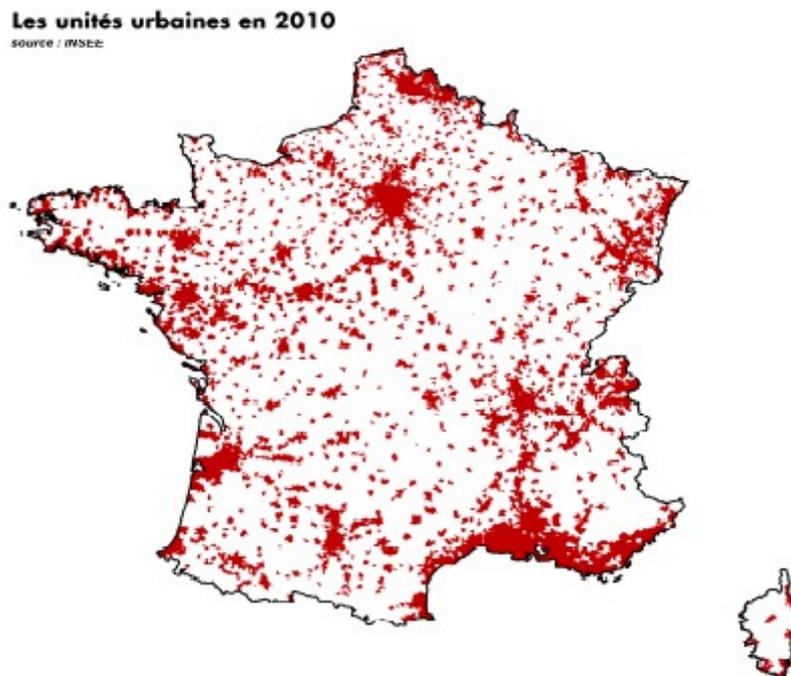
Les unités urbaines en 1982
source : INSEE



Cette carte montre la France du tout début des années quatre-vingt ; elle se présente déjà avec une forte orientation urbaine polarisée.

Les agglomérations sont encore relativement séparées les unes des autres, hormis le Bassin parisien qui apparaît déjà comme une grande métropole « englobante ». Dans le Nord, le long de la frontière avec la Belgique, ou sur le pourtour méditerranéen nous voyons apparaître cependant des continuités entre les espaces urbanisés.

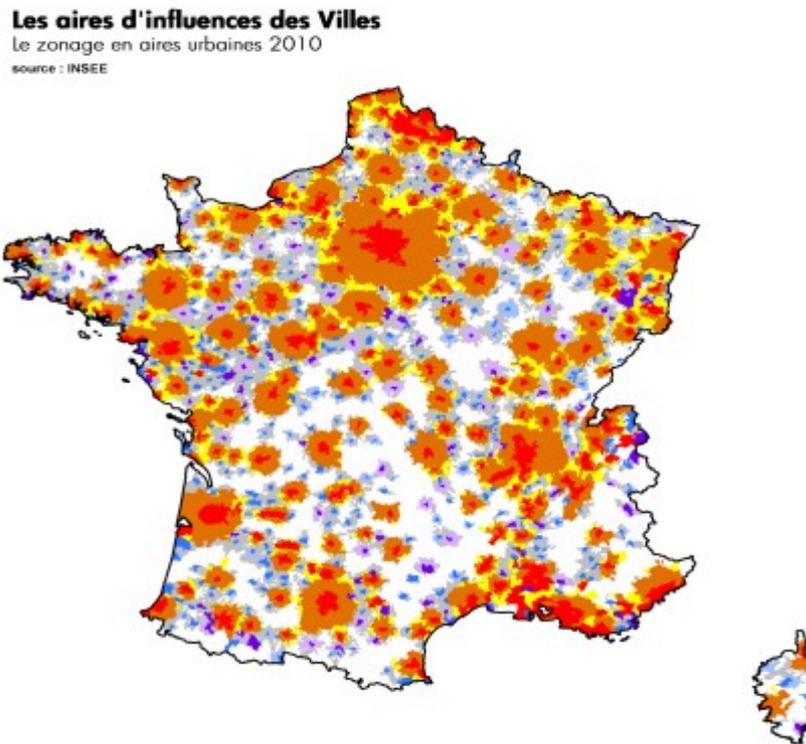
Illustration 4 : carte des unités urbaines en 2010



Vingt ans plus tard, les villes ont augmenté leurs espaces. Ce qui caractérise la période actuelle, c'est que les phénomènes urbains se matérialisent dorénavant sous forme de continuum : les espaces urbains tendent à se rejoindre.

Il en est ainsi en Alsace, dans les vallées alpines et la vallée du Rhône, dans la vallée de la Loire. La côte méditerranéenne poursuit sa progression, mais ce phénomène de constitution d'un cordon urbain littoral affecte maintenant aussi la côte bretonne. Bordeaux et Toulouse s'affirment.

Illustration 5 : carte des aires urbaines en 2010



Avec la notion d'aire urbaine, créée dans les années quatre-vingt-dix, nous voyons apparaître un tout autre visage de la France : celui des espaces « sous influence ». Le pouvoir attracteur des villes s'affirme et certaines vont même très loin au sein de leur arrière-pays. Parfois, les aires d'influence se rejoignent : c'est par exemple le cas des villes en Rhône-Alpes ou sur la Côte d'Azur.

Les communes en jaune ou en gris sont celles qui subissent l'attraction de plusieurs pôles : c'est ce que nous appelons les communes « multipolarisées ».

Cette carte présente les aires urbaines de plusieurs catégories de villes : en rouge, ce sont celles qui s'articulent autour d'un pôle d'emplois d'au moins 10 000 emplois ; en violet, celles qui s'articulent sur un pôle entre 5 000 et 10 000 emplois ; et en bleu, celles qui s'articulent sur un pôle entre 1 500 et 5 000 emplois.

Au fil du temps, nous constatons un étalement démographique au sein de ces grandes aires urbaines : la population se diffuse et occupe de plus en plus d'espace. Mais en même temps, et c'est nouveau, apparaît un polycentrisme de l'emploi : des petits pôles d'emplois commencent à apparaître au sein des couronnes.

Illustration 6 : le paradoxe urbain/rural (extrait d'une présentation de Martin Vanier)

Urbain / Rural : c'est fini, mais... *→ a faire*

En France métropolitaine :

- **78,2 %** de la population habite une commune dite **urbaine** (soit **20 %** des communes)
- **21,8 %** habite une commune dite rurale (**80 %** des communes).

Mais !

- **95 % de la population vit dans des aires urbaines** (grandes, moyennes ou petites)
- lesquelles sont composées:
 - ✓ d'une unité urbaine centrale (pôle) pour 66 % de la population totale,
 - ✓ d'une couronne périurbaine pour 19 %,
 - ✓ entourée d'un halo multipolarisé (par plusieurs aires) pour 10 %.

D'où :

- 80 % de la population des communes rurales habite... une aire urbaine!
- **29 % de « périurbains »** habitent pour 46 % une commune urbaine et 54 % une commune rurale (et occupent **67 % des communes**).
- 5 % de la population « hors influence des pôles » habitent des « communes isolées, qui font 20 % du total.

Illustration 7 : répartition des populations

Répartition territoriale de la population

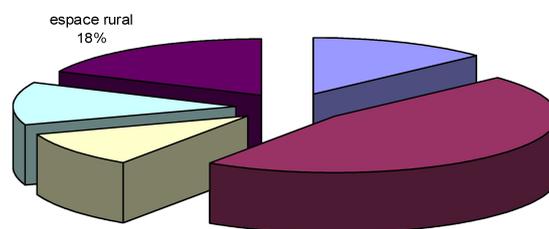
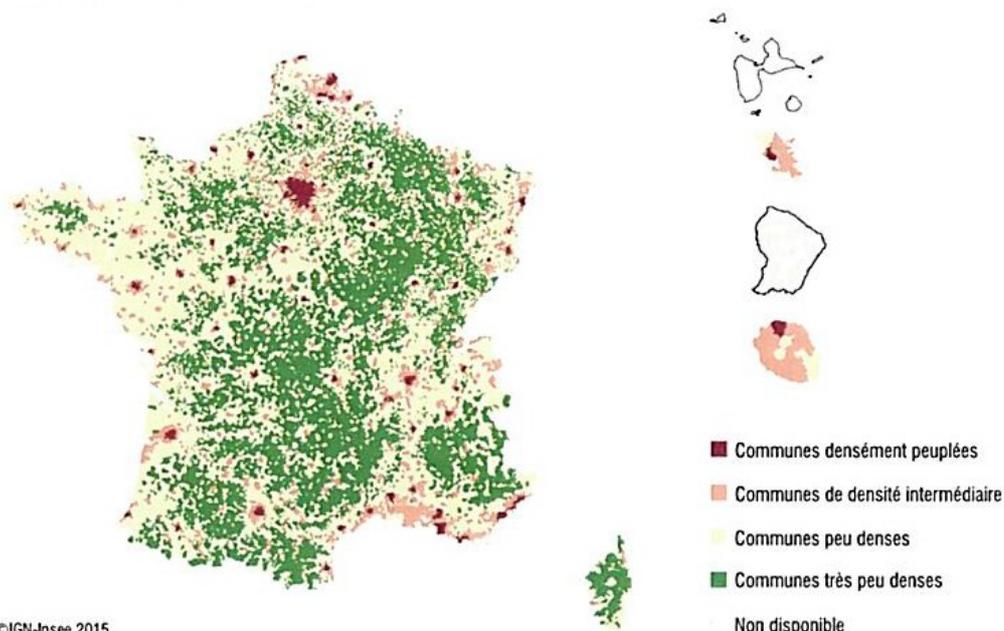


Illustration 8 : nouvelle approche par la densité

Typologie européenne élargie



©IGN-Insee 2015

Note : les données carroyées sont disponibles pour la France métropolitaine, ainsi que pour La Réunion et la Martinique. La typologie européenne ne peut ainsi être construite pour les autres DOM.

Source : Insee, Géographie 2012.

Typologie européenne élargie - quelques indicateurs

	Nombre de communes		Population 2010		Densité moyenne (en hab./km ²)	Superficie (en km ²)	
	Effectif	Part (en %)	Effectif (en millions)	Part (en %)		Moyenne	Médiane
Communes densément peuplées	609	1,7	22,597	35,3	2 969	12,5	6,8
Communes de densité intermédiaire	2 996	8,2	19,111	29,9	413	15,5	9,0
Communes peu denses	19 968	54,5	19,655	30,7	64	15,5	11,2
Communes très peu denses	13 056	35,6	2,617	4,1	14	14,4	10,8
Ensemble	36 629	100,0	63,981	100,0	116	15,0	10,8

Champ : France métropolitaine, La Réunion et la Martinique.

Source : Insee, Géographie 2012.

Illustration 9 : différents types d'organisation urbaine

Schéma n°1
Étalement
concentrique

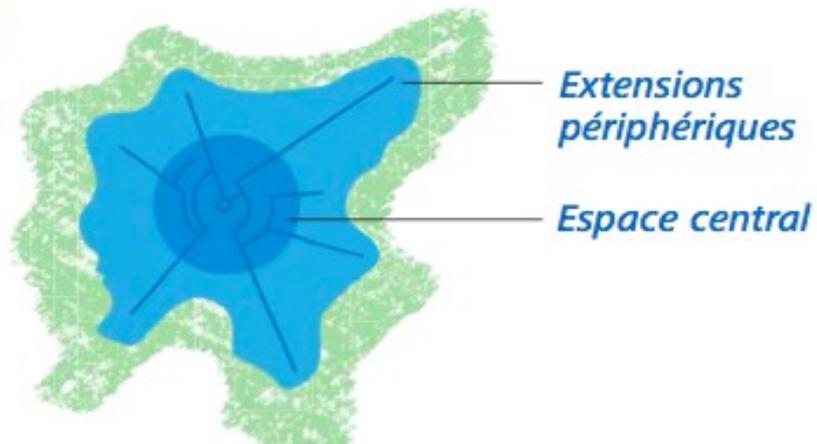


Schéma n°2
Structure en
doigts de gant

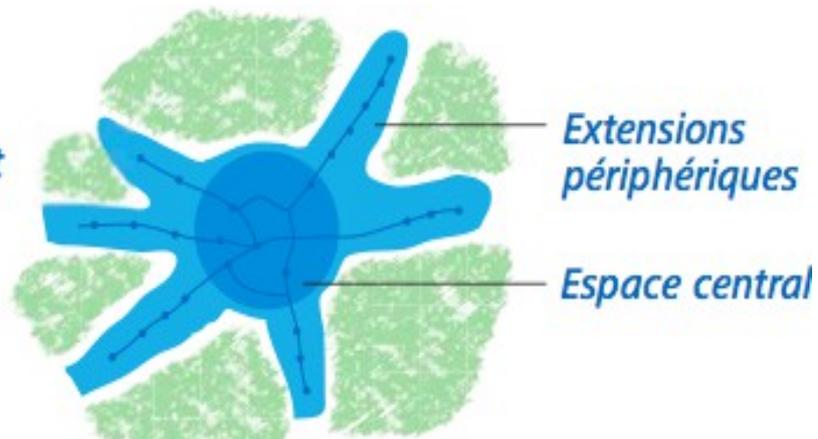


Illustration 10 : occupation du sol

Schéma n°3
Couronne de
protection verte
et développement
par unités satellites

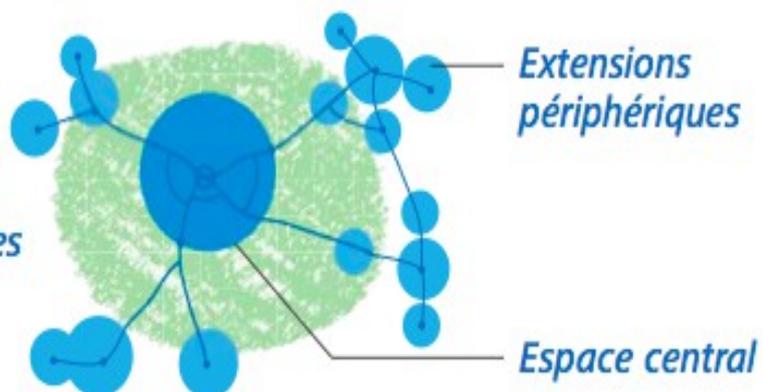
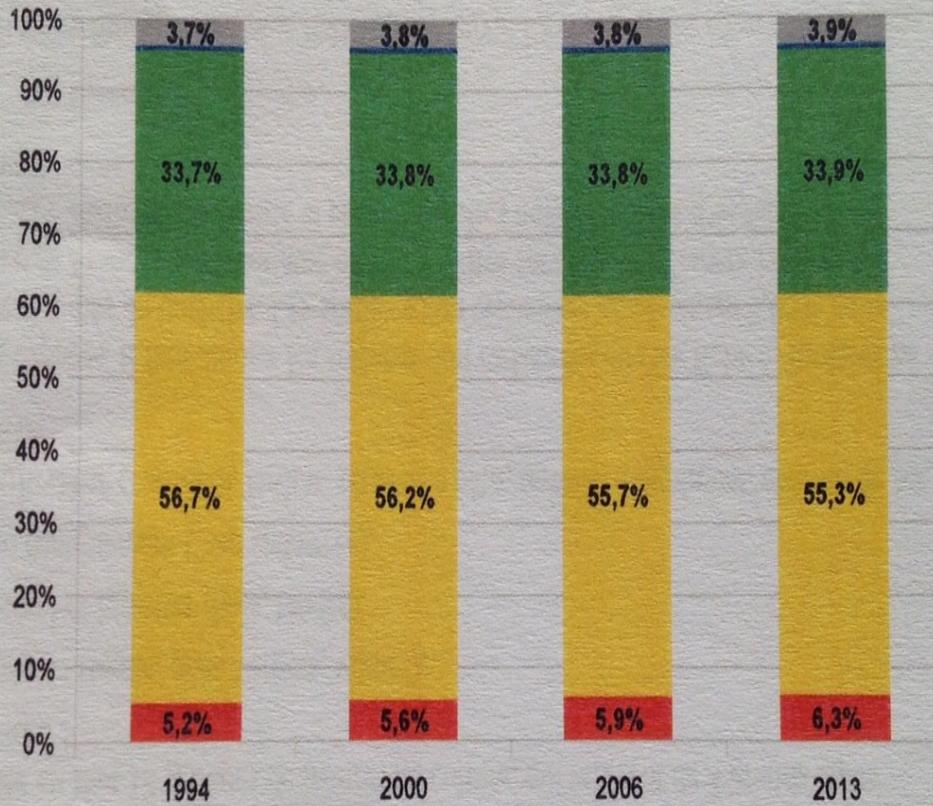


Illustration 10 : occupation du sol

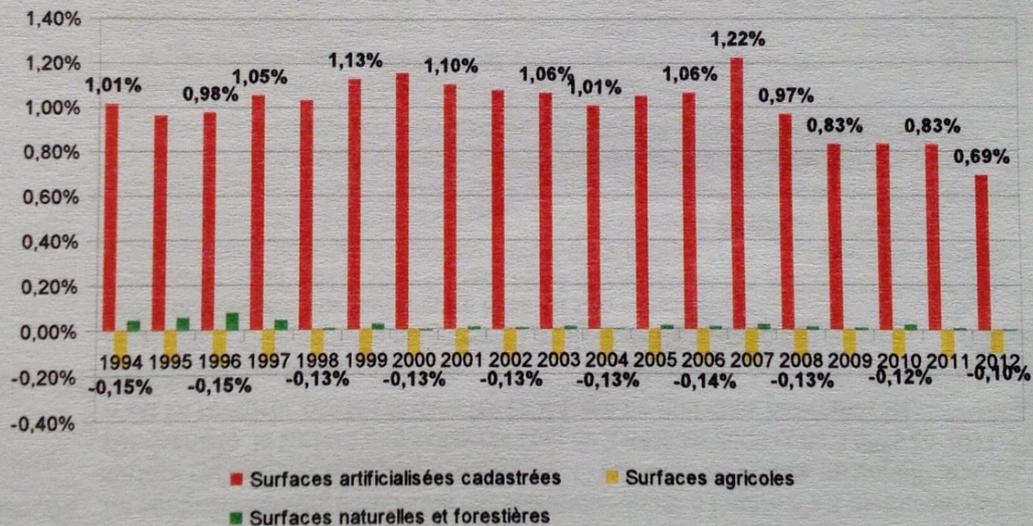


- Surfaces artificialisées cadastrées
- Surfaces agricoles
- Surfaces naturelles et forestières
- Surfaces en eau cadastrées
- Surfaces indéterminées

Répartition de l'occupation du sol entre 1994 et 2013 en France métropolitaine

Source : Cerema DTer Nord-Picardie, d'après DGFIP, fichiers fonciers, données agrégées 1994-2013

Lecture : les données correspondent à la situation au 1^{er} janvier de l'année indiquée.



Évolution annuelle de l'occupation du sol entre 1994 et 2012 en France métropolitaine (%)

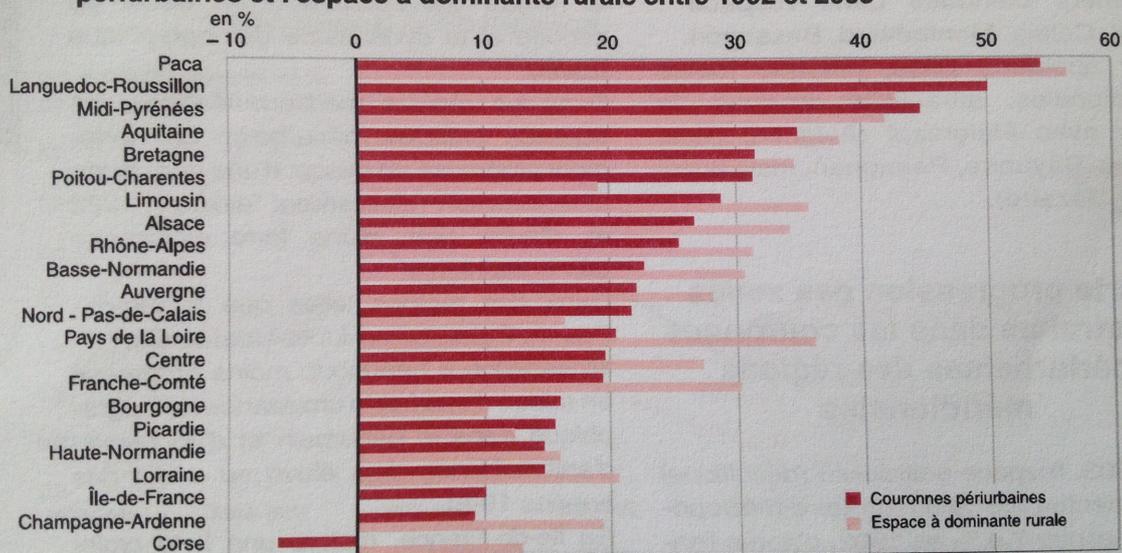
Source : Cerema DTer Nord-Picardie, d'après DGFIP, fichiers fonciers, données agrégées 1994-2013

Lecture : l'évolution de l'année n correspond à la différence entre les situations aux 1^{er} janvier des années n+1 et n.

La répartition de l'occupation des sols en France en 2006

- 74,3% par du tissu urbain discontinu
- 12,1% par des zones industrielles et commerciales
- 3,9% par des équipements sportifs et de loisirs
- 3,1% par des activités d'extraction de matériaux
- 1,6% par du tissu urbain continu
- 1,6% par les réseaux routiers et ferroviaires

④ **Évolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003**



Lecture : en Bretagne, entre 1992 et 2003, la surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 32 % dans les couronnes périurbaines et de 35 % dans l'espace à dominante rurale.
Source : SSP, enquêtes Teruti 1992 et 2003.

Illustration 11 : population et revenu

1. Population des ménages et distribution du revenu par unité de consommation dans les territoires

	Répart. de la pop. en 2011 (en %)	Revenu par unité de consommation						Rapport interdécile (D9/D1)	
		1 ^{er} décile (D1)		Médiane		Dernier décile (D9)		2007	2011
		2011 (en €)	Évolution 2007-2011 ² (en %)	2011 (en €)	Évolution 2007-2011 ² (en %)	2011 (en €)	Évolution 2007-2011 ² (en %)		
Grandes aires urbaines (230 aires)	77,4	6 800	- 2,1	19 800	2,6	40 700	2,6	5,8	6,0
Grands pôles urbains	58,0	5 900	- 4,4	19 500	2,2	41 900	2,5	6,6	7,1
Villes-centre	23,2	4 400	- 9,2	18 200	1,6	42 000	2,7	8,5	9,5
Banlieues	34,7	7 100	- 2,1	20 300	2,2	41 900	2,5	5,7	5,9
Couronnes des grands pôles urbains	19,4	9 700	3,8	20 500	3,8	37 500	2,9	3,9	3,8
Moyennes aires (126 aires)	3,4	6 800	- 3,1	17 800	2,6	33 500	1,9	4,7	4,9
Moyens pôles	2,8	6 300	- 4,9	17 600	2,2	33 700	1,8	5,0	5,3
Couronnes des moyens pôles	0,6	9 100	4,4	18 500	4,0	32 600	2,5	3,6	3,6
Petites aires (415 aires)	3,9	6 700	- 2,7	17 400	2,8	32 500	2,3	4,7	4,8
Petits pôles	3,7	6 600	- 3,4	17 300	2,6	32 500	2,2	4,7	4,9
Couronnes des petits pôles	0,3	8 600	5,7	18 200	4,6	32 500	3,3	3,9	3,8
Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	5,3	8 300	2,9	18 600	4,0	33 700	3,2	4,1	4,1
Autres communes multipolarisées¹	5,4	8 000	3,8	17 600	4,3	32 000	3,1	4,0	3,9
Communes isolées hors influence des pôles	4,6	7 000	3,9	16 800	4,8	32 200	4,5	4,6	4,6
France métropolitaine	100,0	6 900	- 1,3	19 200	3,0	39 000	2,7	5,1	5,7

1. Ce sont des communes attirées par au moins deux aires hors des grandes aires urbaines.

2. En euros constants.

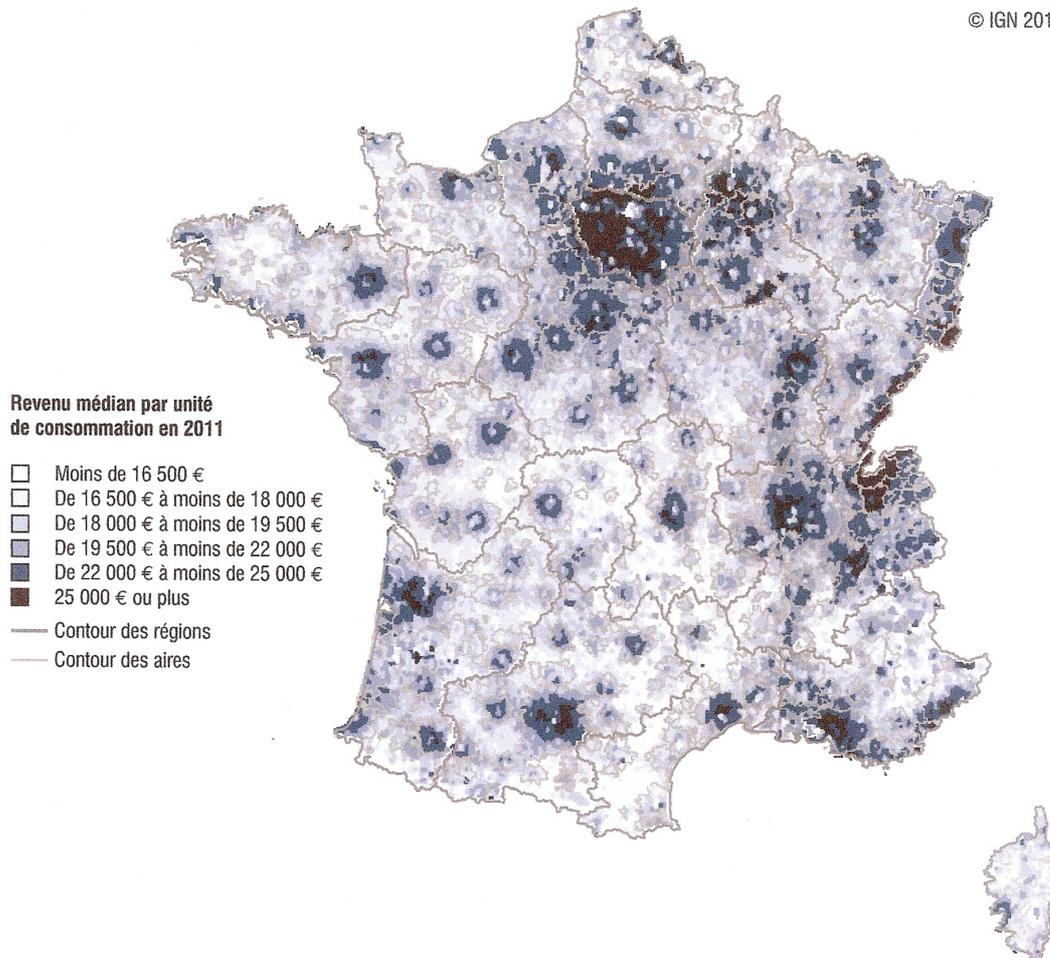
Champ : France métropolitaine.

Lecture : en 2011, dans les grands pôles urbains, les 10 % de ménages les plus modestes gagnent moins de 5 900 euros par unité de consommation (D1). À l'opposé, les 10 % de ménages les plus aisés gagnent plus de 41 900 euros par unité de consommation (D9), soit 7,1 fois plus (rapport interdécile, D9/D1). Dans les grands pôles urbains, le revenu médian atteint 19 500 euros par unité de consommation, soit une augmentation de 2,2 % en euros constants entre 2007 et 2011.

Sources : Insee ; DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2007 et 2011.

2. Revenu médian par unité de consommation en 2011

© IGN 2014



Champ : France métropolitaine.

Sources : Insee ; DGFIP, Revenus fiscaux localisés des ménages 2011.

4. Grille de questionnaire

La grille de questionnaire suivante a été établie afin de cadrer et d'organiser la mission.

- Analyser le concept de frange urbaine : la mission a élargi la notion de franges urbaines aux territoires qui les contiennent, c'est-à-dire au moins aux espaces constitués par les couronnes périurbaines des aires urbaines (selon les définitions INSEE) ; elle n'a traité la gestion de la « frange » comme ligne de contact « urbain-rural » (ou « bâti-non bâti ») qu'en l'abordant avec les acteurs de terrain, pour illustrer, le cas échéant, des exemples de traitement pertinent de cette ligne, pouvant donner lieu à des préconisations généralisables.
- Caractériser les processus récents d'urbanisation produisant ce phénomène de franges urbaines, à la fois en termes de dynamique et de résultat sur la forme urbaine, pour mieux qualifier la problématique : au-delà d'une approche globale quantitative du phénomène de production des franges urbaines (en partie dépendante des indicateurs disponibles), la mission s'est attachée à le décrire qualitativement, ainsi qu'à identifier les principales caractéristiques des territoires qu'elles produisent.
- Appréhender les principaux facteurs à l'origine de la dynamique des franges urbaines afin de mieux situer les leviers de l'action publique : pour formuler des recommandations concernant l'action publique, la mission s'est attachée à expliciter les « moteurs » du processus conduisant à la croissance des franges urbaines, en particulier l'intérêt, réel ou supposé, des acteurs de ce processus (intérêt des ménages, des acteurs économiques, des collectivités concernées...) et les éléments clef du contexte : questions foncières, enjeux de logement et trajectoires résidentielles, fonctionnement socio-économique des territoires, gouvernance des territoires, enjeux environnementaux, paysagers et productifs (forestiers ou agricoles) des territoires concernés.
- Expliciter les éléments de débat et visions actuelles sur ces franges urbaines, pour objectiver les enjeux et légitimer l'action publique : à partir des analyses déjà existantes et disponibles, ainsi que des études de cas qu'elle a menées, la mission rend compte des éléments de débat et de la diversité des visions relatives aux territoires périurbains, dans le champ des politiques publiques des ministères MLETR et MEDDE.
- Appréhender la gouvernance des territoires de frange urbaine pour proposer, le cas échéant, des évolutions adaptées pour les politiques publiques : la situation d'interface géographique, la sociologie et la dynamique des franges urbaines jouent sur leur gouvernance territoriale. Cette dimension a été analysée par la lecture des travaux des chercheurs et des instituts de prospective comme par les échanges avec les acteurs de terrain notamment pour comprendre la possible émergence de systèmes territoriaux spécifiques (coopération ou non avec l'agglomération centre, territoire « ouvert » ou « fermé » aux évolutions, stratégies territoriales...) et de solidarités territoriales pertinentes.
- Apprécier l'influence qu'ont eu jusqu'à présent les politiques publiques (planification en urbanisme, habitat, foncier, déplacements, valorisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, aménagement commercial,...) sur le développement des franges urbaines, selon

divers contextes de mise en œuvre (décentralisation et rôle de l'Etat, ingénierie et culture technique, jeux d'acteurs...).

- Identifier, de façon prospective, les principales questions d'avenir et les principaux enjeux de développement durable attachés, d'une part, au phénomène de périurbanisation, d'autre part à la gestion des espaces qui en sont issus, pour identifier les points critiques : la mission s'est attachée à projeter les termes du débat actuel dans l'avenir, pour déterminer dans quelle mesure les franges urbaines peuvent et doivent être une composante de la ville « durable et résiliente ».
- Formuler, sur la base de ces analyses, des propositions opérationnelles dans le champ des politiques du MEDDE et du MLETR, ainsi que toute recommandation plus largement profitable à l'action publique concernant la gestion des territoires périurbains.

5. Références chronologiques

En termes de bibliographie, outre les ouvrages ci-après et ceux cités au fil du texte du rapport, on se référera utilement à la synthèse documentaire sur l'étalement urbain en France établie par le Centre de ressources documentaires aménagement, logement, nature du ministère (Robert Laugier, février 2012).

5.1. Chercheurs

L'émergence de la problématique dans les années 60 /70

- 1966 : Les pavillonnaires, Haumont
- 1976 : La rurbanisation, Bauer et Roux

La controverse ville émergente/ville compacte

- 1996 : La ville émergente, Y. Chalas et G. Dubois-Taine
- 2003/14 : Du « périurbain à l'heure du crapaud buffle » à « la ville au large », M. Vanier
- 2004 : La ville franchisée, D. Mangin

L'opposition métropolisation/périphérie

- 2009 : Métapolis, F. Ascher
- 2014 : La France périphérique, Ch. Guilluy
- 2014 : L'urbanisme de la vie privée : O. Piron

5.2. Institutions

- 1978 : Rapport Mayoux
- 1981 : Rapport de la DATAR, comportement des nouveaux habitants et mécanismes économiques dans les zones périurbaines
- 1996 : Programme de recherches du Plan Construction : La ville émergente (Y. Chalas et G. Dubois-Taine)
- 2005 : Programme du PUCA : La ville à la limite de la mobilité, animé par Patrice Aubertel et Michel Bonnet
- 2007 : Programme du PUCA : Vivre en ville hors des villes, animé par Marie-Flore Mattei

- 2010 : Rapport de la DATAR: Territoires 2040 : perspective périurbaine et autres fabriques de territoires :
- 2012 : Centre d'analyse stratégique : Les nouvelles mobilités dans les territoires périurbains et ruraux par O. Paul-Dubois-Taine
- 2014 : Commissariat général à l'égalité des territoires : L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : L. Davezies et M. Tallandier
- 2014 : séminaire du PUCA : Espaces périurbains et entrées de ville.

5.3. Professionnels

- 2010/12 : Fédération nationale des CAUE : Questionner l'étalement urbain, Cycle de rencontre et de formation
- 2013 : Forum vies mobiles : Réhabiliter le périurbain (L. Rougé , C. Gay, S. Landrière, A. Lefranc-Morin, C. Nicolas)
- 2013 : Fédération nationale des agences d'urbanisme : Campagnes urbaines, un avenir à bâtir (thème de la 34e rencontre de la FNAU)
- 2014 : Syndicat national des lotisseurs (SNAL) et Union des maisons françaises (UMF) : l'étalement urbain n'est pas le problème mais la solution (d'après étude de O. Piron)
- 2015 : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU) : Coupes et découpages territoriales, quelle réalité du bassin de vie ?

5.4. Médias et public

- 2010 : Télérama : Halte à la France moche !
- 2012 : Le Monde : Le paysage français, grand oublié des politiques d'urbanisation, par N. Herzberg
- 2013 : Blog Centre d'observation de la société : Villes, périurbain, rural, quels sont les territoires les moins favorisés, où vivent les pauvres diffusions
- 2014 : Terra Nova : Quelles politiques pour la France périurbaine.

6. Comptes-rendus des visites

6.1. Territoires toulousains

Mission dans la région de Toulouse les 21 et 22 janvier 2015 réalisée par :

- Pierre Narring
- Jérôme Peyrat
- Jean-Pierre Thibault

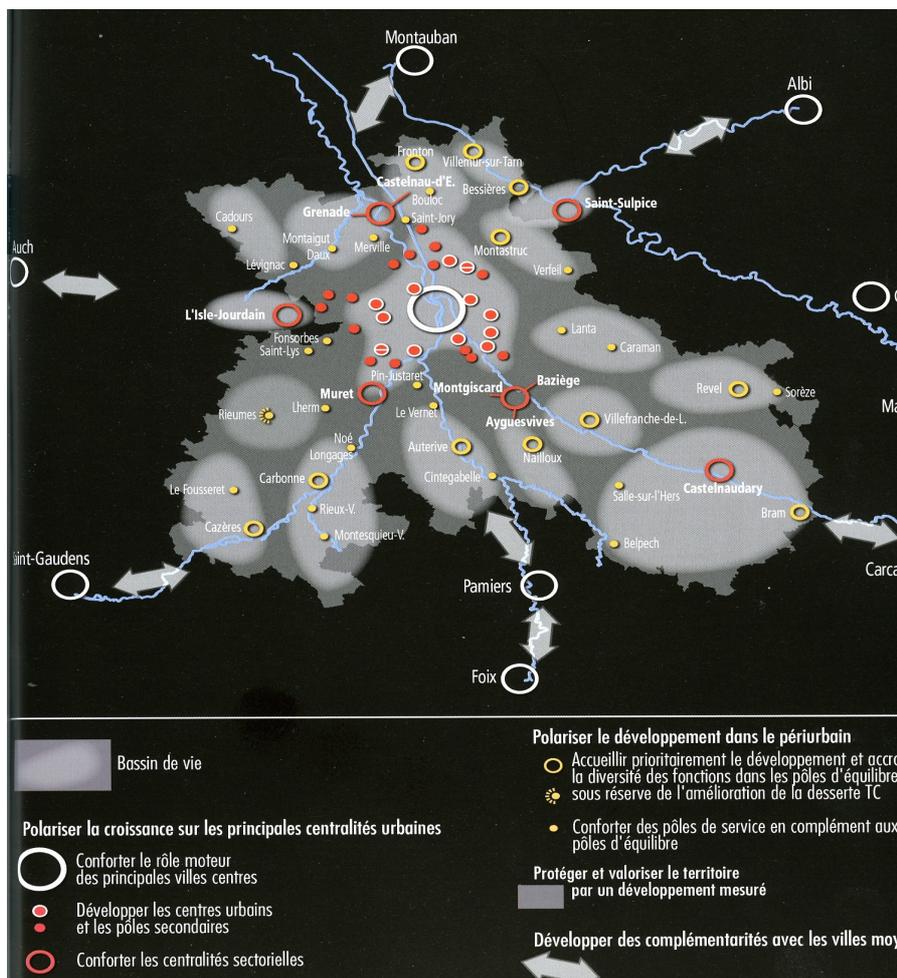


Rencontre avec l'agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire de Toulouse (AUAT) et les partenaires de l'Inter-SCoT

- Jean-Marc Mesquida, directeur ; Françoise Henri, CAUE de la Hte-Garonne ; Yann Cabrol, AUAT ; M. Dupré, Agence Technique Départementale de la Hte-Garonne ; Geneviève Bretagne, AUAT, espaces ouverts, écologie...

Emboîtement des échelles et complémentarité des intervenants : l'AUAT assure la maîtrise d'œuvre du SCoT central (SCoT Grande Agglomération Toulousaine « GAT ») ainsi que le suivi du GIP Inter-SCoT, et enfin la conduite du PLUi Toulouse-métropole.L'ATD, avec l'appui du CAUE, a assuré la maîtrise d'œuvre des 3 SCoT périphériques (Lauragais, Sud et Nord).

Le parti d'aménagement



La couronne périurbaine est particulièrement prégnante dans les préoccupations des planificateurs : l'agglomération vit depuis 30 ans une crise de croissance, en termes de capacité d'accueil des entreprises et des habitants. Les nouveaux arrivés se sont installés d'abord sur le centre, puis de plus en plus loin : depuis 20 ans la « grande couronne périurbaine » a vu s'accroître son rythme d'accroissement : désormais les nouveaux se répartissent entre 1/3 sur la ville-centre, 1/3 sur les pôles urbains voisins et 1/3 grande couronne (contre 10 à 20 % seulement il y a 10 ans) ; mais l'emploi ne suit pas : il reste concentré sur le Centre, Blagnac (aéronautique), le « SICOVAL » (frange sud-est de Toulouse) et l'axe Toulouse-Montauban, avec des problèmes de capacité de desserte. Historique des démarches de planification.

En 2001, le Préfet Hubert Fournier rassemble 342 communes (et une vingtaine d'EPCI) pour poser le problème de la planification à cette échelle (à noter qu'aujourd'hui l'aire urbaine comporte 453 communes). A l'époque, la planification existante (SDAU) ne couvrait que 60 communes, le seul SCoT GAT (centre) en couvre aujourd'hui 112.

Le débat de l'époque était : un seul SCoT ou une structuration fédérative ? La position du Département a fait opter pour la seconde solution, en s'en donnant les moyens : l'ATD est missionnée pour soutenir le dispositif et dotée des moyens humains et des compétences correspondants.

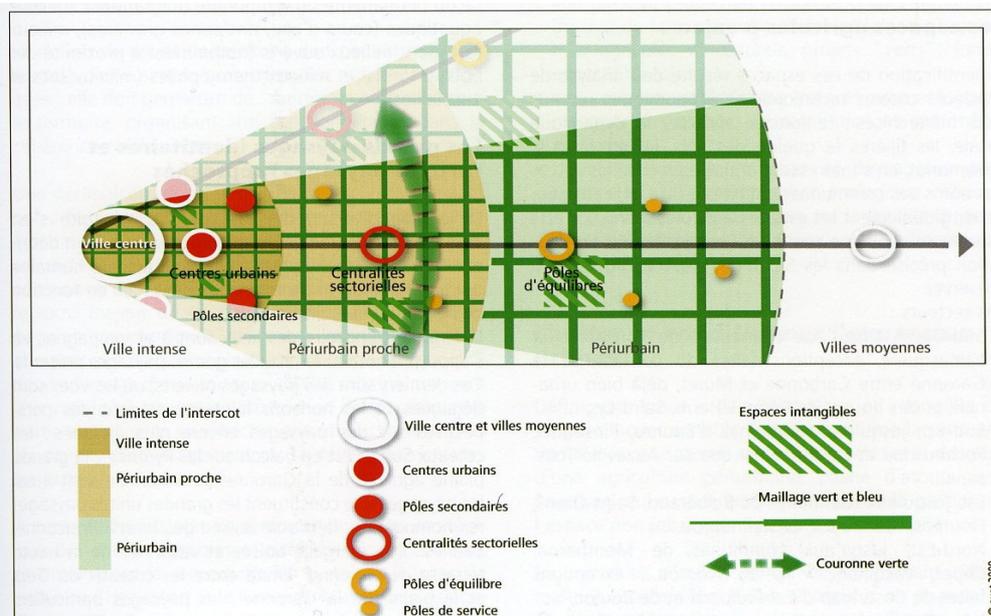
Un GIP Inter-SCoT est ainsi constitué en 2006 et 4 bassins sont identifiés pour établir des SCoT à partir de cette réflexion d'ensemble. Les années 2010-2011 voient l'approbation des 4 SCoT.

En relais de l'impulsion donnée par le préfet Fournier, Claude Raynal maire de Tournefeuille, conseiller général et Pdt du GIP est aux commandes de cette démarche depuis 2001. Il est Vice Pdt de Toulouse métropole, et, depuis peu, Sénateur.

Les périmètres des SCoT périphériques (sauf le nord) correspondent aux démarches de Pays soutenues par le Département. Certains des territoires concernés sont encore en secteur rural très profond (ils comptent des communes de quelques 10aines d'habitants sans croissance démographique et gérées par le seul RNU, comme le canton de Cadour, dans le SCOT nord...).

Le problème du « 4^e pétale de la marguerite » : vers l'ouest (territoire gersois), une partie de l'aire urbaine échappe à la coordination de l'Inter-SCoT : le département du Gers souhaite garder le contrôle et prévoit même une démarche de SCoT à son échelle !

Structurer le périurbain



Les enjeux du dispositif

Un des plus gros défi est celui de l'urbanisme commercial porté par la croissance démographique : une commission spécifique de l'Inter-SCoT a été créée pour traiter le problème. Un « rattrapage » en périphérie était sans doute nécessaire, mais il semble aujourd'hui avoir dépassé ce strict objectif de mise à niveau...

A noter que la démarche de projet d'échelle Inter-SCoT s'est ensuite déclinée avec fidélité aux principes dans chacun des SCoT, en particulier dans les stratégies d'accueil de population et d'activités.

Les 3 défis Inter-SCoT initialement identifiés étaient : « rayonnement-compétitivité », « cohésion sociale », « ville maîtrisée ». Or, ce dernier enjeu est devenu le premier au fil de la discussion : le principal objectif du projet inter-Scot est que 80 % des nouveaux habitants et nouvelles activités soient désormais accueillis dans le pôle central.

La maîtrise de l'urbanisation, la cohésion sociale, et l'organisation des liaisons sont à présent les objectifs communs au 4 SCoT, et dans cet ordre.

La croissance prévue de la population de l'aire urbaine est de 320 000 à 400 000 habitants supplémentaires en 2030.

La couronne verte et le lien avec l'opérationnel

Une limite franche urbain-rural matérialisée par la « *couronne verte* ». Cet espace doit marquer la limite entre l'« urbain dense » et la « campagne ». D'une valeur paysagère et agronomique forte, il est conçu comme un territoire de projets (publics ou privés) : maraîchage, forêts, loisirs, fermes pédagogiques... Ce territoire d'interface a été positionné volontairement sur les 4 SCoT, même si la majorité de sa surface se situe en SCoT central . Il faut à présent sortir de l'idée d'un « espace récréatif pour les urbains en mal de verdure ».

Le document-cadre de l'Inter-Scot définissant cette démarche en fait un projet de territoire sur les espaces ouverts. Il illustre la notion d'« inversion du regard » à l'image des démarches suivies en ce sens à Rennes ou Montpellier ; il ne prévoit pas de préservation de type réglementaire mais une mosaïque de projets répondant aux 5 finalités du Développement Durable, avec identification des singularités toulousaines.

Pour déterminer le « territoire de couronne verte », on a d'abord fait la liste des « communes concernées » dans les 4 SCoT (il y en a ainsi 20 sur le SCOT NT) mais sans dessiner avec précision son contour dans les 3 SCoT périphériques (simple restriction non localisée de l'urbanisation dans les territoires identifiés).

Pour le passage à l'opérationnel, la démarche bute sur les moyens techniques très différenciés entre le SCoT Centre et les 3 autres. Ces derniers, faute de projets, perçoivent donc la couronne comme une contrainte, d'autant que la vision du « développement » dans ces secteurs (mais pas seulement) reste très marquée par l'« urbain classique » : construire, créer des emplois et des équipements....

Il manque un porteur opérationnel de cet ensemble, rôle que ne peut assurer le GIP sans modification de ses compétences, un portage politique affirmé... et des crédits spécifiques. Dès

lors, le GIP pourrait « écrire un récit » de cette couronne verte mobilisant soit les EP porteurs de SCoT (qui répondent mal...), soit les intercommunalités elles-mêmes, plus opérationnelles.

Quant à l'action foncière, il existe bien un Établissement Public Foncier Local (EPFL), mais uniquement dans un but de renouvellement urbain et d'accueil économique, avec un périmètre limité aux deux communautés d'agglomération « Toulouse métropole » et SICOVAL.

La prise de conscience des collectivités est très variable selon les secteurs. En revanche la demande citoyenne est croissante, en termes de nature de proximité et en termes de circuits courts pour l'alimentation, ce qui peut renforcer ou susciter des projets.

Un projet Inter-reg exploratoire sur les franges urbaines intitulé « Nat'urba » a impliqué le SMEAT (syndicat mixte du SCOT Centre) ainsi que SICOVAL en même temps que des territoires espagnols et portugais de problématiques comparables, ce qui a permis une maturation des esprits.

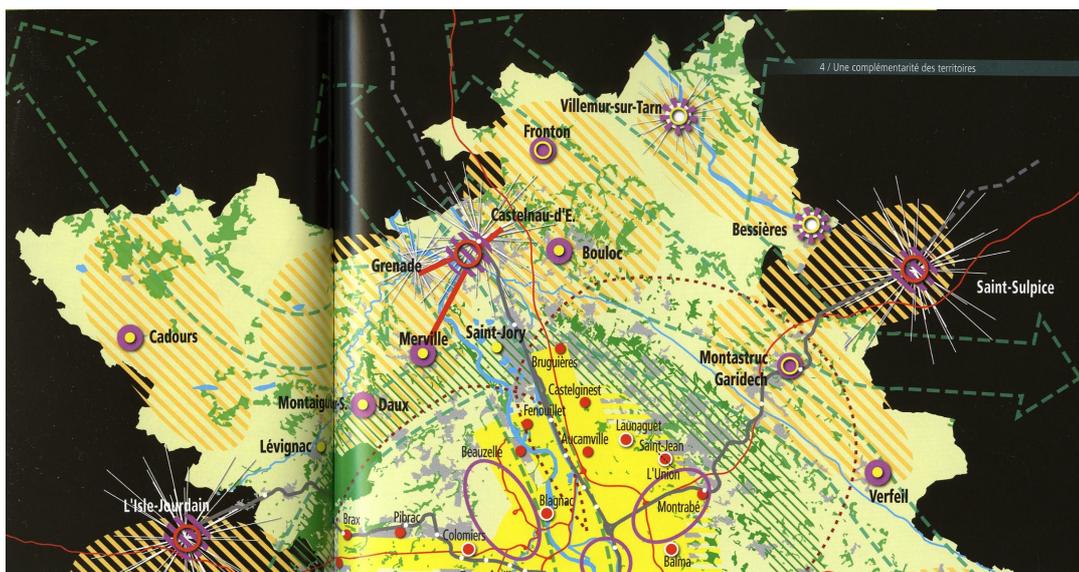
Le périurbain au-delà de la couronne verte

Les SCoT se sont livrés à une approche par « bassins de vie » assez classique : avec détermination de pôles d'équilibre, puis de pôle-relais de services. Les bassins identifiés de sont tailles très variables, plus ou moins cohérents.

Où commence l'hyper-ruralité (y compris « poches de ruralité » internes à l'aire urbaine) et qu'en fait-on ? Réponse encore à venir (même problème que pour la couronne verte : le « développement » implique du bâti et des équipements).

Au global, on a vu émerger des outils de planification forts avec les SCoT, mais on reste encore au fil de l'eau dans les PLU.

Une complémentarité des territoires



Les « *Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux* » se mettent en place partout sur la périphérie toulousaine, avec des projets assez ouverts dans tous les cas. Exception : le nord toulousain où le périmètre du SCoT apparaît moins large que celui du pays (il exclut la communauté de communes des coteaux de Bellevue qui dépend du SCoT Centre)⁷⁶.

Il faut également noter que la zone d'activités (essentiellement fret) « *Eurocentre* » (siège récent du SCoT Nord) résulte d'un projet porté il y a dix ans par deux communes seulement, avec des retombées économiques non partagées.

L'émergence des métropoles est perçue par les territoires périurbains comme un risque de fermeture du dialogue prioritaire avec la ville voisine, cette dernière privilégiant désormais les relations directes avec les autres pôles métropolitains (ici : Albi, Auch, Montauban ou Carcassonne). Le maintien d'espaces de concertation de type Inter-SCoT est plus que jamais indispensable..

Enfin, on note l'importance de l'intermodalité dans la structuration de l'agglomération et la nécessité de porter attention à la compétence régionale (schémas régionaux de l'intermodalité) envisagée dans les discussions du projet de loi NOTRe.

Rencontre avec la DREAL Midi-Pyrénées et la DDT de Haute-Garonne

- Philippe Grammont Directeur-adjoint DREAL
- René Dalmau, chef du pôle « politiques d'aménagement » DDT31
- Marie Durand, chargé de mission aménagement durable STAEL, DREAL

Les acquis et les limites de l'Inter-SCoT

C'est une initiative de l'État suite à loi SRU. Elle est partie du constat d'une volonté de SCoT « défensifs » périphériques face à l'agglomération-centre. Il en est résulté un compromis prenant acte de la méfiance à l'égard d'une approche trop centralisée: la structuration d'une démarche cohérente entre différents SCoT.

De grands progrès ont été réalisés en termes de maîtrise de l'étalement urbain, notamment dans la partie nord.

Le calage des démarches de SCoT s'est fait sur les Pays (qui vont passer en PETR) dans le Lauragais et le sud toulousain. Le Nord toulousain reste un territoire très éclaté (70 km de long avec des bassins de vie très ruraux à l'ouest) ; il est marqué par une rupture géographique en son milieu avec la Garonne et l'autoroute ; une double centralité s'est mise en place (Castelnau

⁷⁶ A noter que la loi MAPTAM qui définit les PETR donne à ces derniers la *possibilité* (et non l'obligation) d'exercer la compétence SCOT. Cette possibilité est seulement envisageable lorsque le périmètre de pôle correspond à celui du SCOT.

d'Estrétefonds et Grenade s/ Garonne). La démarche a bénéficié de présidents remarquables qui ont obtenu d'excellents résultats en termes de consommation d'espace.

Le dispositif technique en appui de l'Inter-SCoT a dû tenir compte de la méfiance des périurbains : le partenariat avec l'ATD a été décisif suite à une décision personnelle du Président du Conseil Général stipulant que « l'ATD allait désormais s'occuper des SCOT », et l'embauche corrélative de personnels compétents. Les SCoT eux-mêmes se sont dotés de petites équipes souvent de grande valeur.

La Charte Inter-Scot est très ambitieuse, même si les « pôles de centralité » se sont un peu multipliés en passant de l'Inter-Scot aux SCOT. La définition des pôles d'équilibre reste incertaine et il n'y a pas de politique très affirmée de hiérarchisation de ces derniers. On constate même parfois des postures de refus d'assumer ce rôle de pôle d'équilibre par crainte d'extension urbaine et démographique trop rapide (rester entre soi).

Le nouveau rôle des espaces ouverts

L'extension des pouvoirs des Commissions Départementales de Consommation des Espaces Agricoles (CDCEA) va jouer un rôle important dans la maîtrise de l'étalement urbain : les nouvelles Commissions Départementales de Préservation des espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CDNAF), issues de la « loi d'avenir pour l'agriculture » rendent désormais des avis conformes pour l'ouverture à l'urbanisation et leur champ d'action a été étendu aux espaces naturels et forestiers.

Toutefois, l'outil foncier fait défaut : il n'y a pas de politique foncière à l'échelle de l'aire urbaine. Seule l'agglomération stricto sensu (centre + SICOVAL) devrait bientôt disposer d'un EPFL. Un projet d'EPF porté par l'État et la Région s'est heurté à l'opposition de deux présidents de Conseils Généraux influents : 31 (Izard) et 82 (Baylet). La fusion avec Languedoc-Roussillon va reposer la question puisqu'il existe un EPF d'État dans cette dernière région.

Une « stratégie de consommation d'espace » au niveau régional portée par la DREAL et la DRAAF. (et validée en CAR) comporte un développement des outils de connaissance et d'étude, une formalisation des relations entre opérateurs fonciers, des séminaires de travail. Il faut en effet préciser les concepts : quand on dit aujourd'hui : « Toulouse se densifie », on ne sait pas, en fait, le mesurer réellement. Pour le moment on compte le nombre d'habitants, et non l'espace réellement consommé.

Les SCoT périphériques, ont appliqué la technique de l' « étiquette » : les territoires sont affectés d'un taux maximal de consommation d'espace (pour activités, habitat, ou global) sur 20 ans, avec des flèches manifestant l'extension d'urbanisation préférentielle, mais sans zonage : c'est aux PLU de préciser le zonage.

Actuellement, on arrive à ce que la situation n'empire pas, mais on ne sait pas gérer le stock. Que fait on des « lotissements de pauvres » qui pourraient constituer des « bombes à retardement sociales » ?

La faisabilité des orientations annoncées

La couronne verte : l'idée d'un espace de transition est astucieuse ; une commission a été créée au sein du GIP, mais celle-ci n'a jamais réellement produit d'actions concrètes. Il s'agit d'un « espace de projets sans projets » aux limites floues. Cette couronne est réduite à une très fine bande au niveau de l'espace Eurocentre, à Castelnau. De surcroît, on est en présence d'une population agricole vieillissante qui n'a que la vente du foncier pour assurer sa retraite.

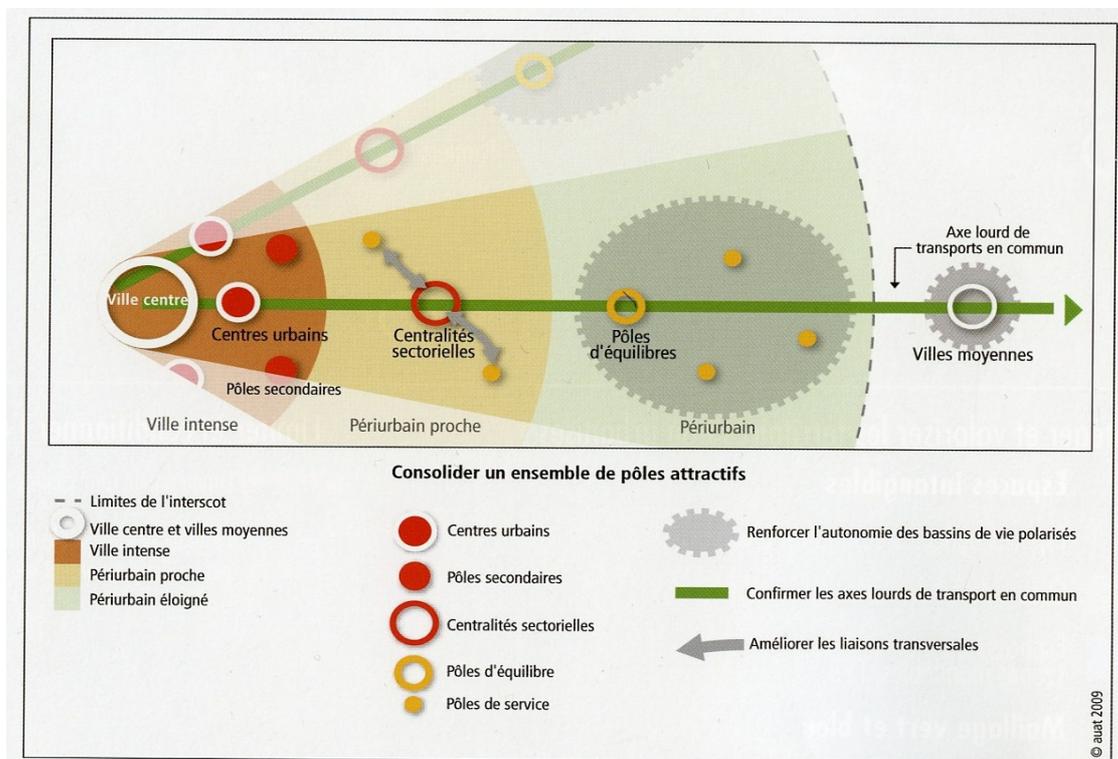
On constate aujourd'hui que les franges urbaines vont au-delà de l'inter-Scot : un « atelier des territoires » est en préparation sur le sud du Tarn et Garonne, territoire sous forte pression, mais totalement dépourvu d'ingénierie. Une conférence du « grand bassin toulousain » avec l'ensemble des SCoT des agglomérations voisines est mise en place sur le papier, mais s'avère un peu complexe à réunir.

La démarche BIMBY est portée dans le SCOT Nord. Les formes urbaines sur lesquelles ce processus est possible sont mises à l'étude : il s'agit d'éviter les règles qui empêcheraient cette évolution dans les documents d'urbanisme.

Il existe 30 ans de foncier disponible sur les zones d'activité existantes, mais de nouvelles zones sont quand même créées. Le SCOT Nord avait mis en chantier un Document d'Aménagement Commercial ; il n'a pas été repris dans le document final, mais les réflexions suscitées sont restées dans les têtes.

Les PLUi ont un très faible succès en Haute-Garonne car perçus par les élus locaux comme une dépossession : la DDT promeut l'idée de cahier des charges commun pour les études, et de PADD commun à plusieurs communes comme premiers pas vers le PLUi.

Consolider un ensemble de pôles attractifs



Rencontre avec Marie-Christine Jaillet

Enseignante-chercheuse à l'université de Toulouse-Le-Mirail, responsable du laboratoire CIEU (Centre International d'Études Urbaines), Présidente du Conseil de Développement de la métropole toulousaine

« Les discours majoritairement tenus sur le péri-urbain sont tous disqualifiants » : coûts insupportables de l'étalement, paupérisation des ménages, et, tout dernièrement et comme un point d'orgue, source du vote Front National.

Ces discours se heurtent à la réalité de la persistance, sinon de la progression du phénomène : on n'a pas encore vu la planification arrêter l'étalement de la ville. Elle ne fait que l'accompagner en la culpabilisant.

Dans le même temps, des politiques incitatives contredisent ce discours ; la « France de propriétaires » ou bien les maisons à 100 000 € prônées par J-L Borloo en son temps ne peuvent se concrétiser qu'en périphérie !

Les discours extrêmement généralistes gommant les contextes locaux spécifiques : on ne peut ainsi parler de la métropole toulousaine sans souligner à la fois son exceptionnelle croissance démographique et une socio-économie plus favorable qu'ailleurs : les salariés y sont mieux payés qu'ailleurs, ce qui a d'évidentes conséquences sur leur manière de s'approprier l'espace.

En outre le terme-même de « frange » ou de « couronne » témoigne d'une *vision « urbano-centrée »*. en fait l'organisation ressentie n'est pas celle d'une plus ou moins grande distance à la ville-centre, mais d'une multipolarité : tel service ou telle aménité à un endroit ou à un autre, comme un fait de vie quotidienne.

Par exemple, le modèle familial est celui d'un seul adulte « navetteur », l'autre (généralement la femme) ayant une activité professionnelle proche du domicile, cette activité ayant souvent été le facteur de choix du lieu de résidence. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que le périurbain est le lieu des familles avec enfants.

Il n'est pas vrai non plus que les lotissements vieillissent toujours mal : des équipes ont constaté que la banalité initiale des morphologies (en « raquette de tennis ») ou des constructions, est parfois améliorée nettement au fil des ans par appropriation des lieux, bricolages, plantations ; ces territoires présentent -pas partout néanmoins- une certaine résilience. Par ailleurs on sait faire aujourd'hui des formes urbaines plus originales tant en termes de construction de bâtiments qu'en termes de formes urbaines.

En revanche, le périurbain n'est pas systématiquement celui des couches les plus défavorisées : il y a au contraire des secteurs riches, voire très riches, une « gentrification » de certaines franges où l'on pratique un « urbanisme de clubs » et où s'exacerbe le phénomène NIMBY. Dans de tels cas, l'« effet site » est décisif : dans la toponymie, il faut observer le discours sur « haut » et le « bas » (« les hauts de... »). De même l'effet des infrastructures de déplacement qualifie ou déqualifie un territoire plus sûrement que sa distance au centre.

Ne pas oublier non plus que l'espace périurbain se caractérise aux yeux de beaucoup, par sa « tranquillité sociale » : les populations à problèmes en sont absentes. Inversement, il s'y développe une activité associative souvent dynamique, en tout cas plus élevée qu'ailleurs : les

habitants n'y sont pas et ne s'y sentent pas « abandonnés ». Ils poursuivent au contraire « un processus d'incorporation à la société locale ».

En termes de projets possibles pour ces types de territoires, il faut noter des stratégies d'alliance potentielles entre, par exemple, cadres supérieurs et agriculteurs jeunes⁷⁷, autour du thème très porteur de la production agricole de proximité.

L'organisation contemporaine des modes de vie se fait à plusieurs échelles concomitantes : celle de la commune et de la métropole, avec le problème de la maille démocratique. Jean Viard disait qu' « *on vote là où on dort* » : ce n'est plus tout à fait vrai avec le vote désormais organisé aussi à l'échelle de la métropole. En outre les communes périphériques ne se contentent plus de subir l'extension de la ville-centre : elles développent aussi des logiques de projets notamment fondées sur leur patrimoine culturel ou naturel.

De plus, l'espace périurbain s'organise pour entrer en dialogue avec le centre : le mode de gouvernance adopté à Toulouse avec les SCoT « en marguerite » est à cet égard plutôt positif, en tout cas d'un grand réalisme. L'espace périurbain entre ainsi sur la scène métropolitaine avec un projet et une identité assumés.

Le problème subsiste toutefois d'une ingénierie pour le périurbain, que celui-ci n'acquiert que très progressivement et avec des aides extérieures. La métropole considère, certes, qu'elle a une responsabilité, mais elle ne la traduit pas encore concrètement...

En termes de participation, l'expérience des CODEV, quand ils existent (dans les anciens « pays » de la DATAR) est jugée très positive : ce sont des lieux de dialogue très fructueux entre les acteurs du territoire dans toute leur diversité (celui de la métropole toulousaine compte ainsi 230 membres avec, en dépit de ce nombre, une production très féconde).

⁷⁷ Et non « jeunes agriculteurs » car la représentation agricole dominante (chambres, syndicats) n'identifie pas ces formes émergentes d'agriculture qui s'appuie sur la qualité et la proximité.

"tissu économique / tissu mixte" - Andromède à Beauzelle



Entretien avec le Sénateur Claude Raynal (au Sénat le 1^{er} avril 2015).

effectué par Pierre Narring et Jérôme Peyrat.

Claude Raynal est vice-président délégué de Toulouse Métropole et président du GIP Inter-SCoT.

Le sénateur donne corps à une vision politique, cohérente et structurée, de la mise en place des 4 SCoT et de l'Inter-SCoT. On comprend à l'entendre la part qui revient à quelques élus dans cette mécanique lancée par l'État.

Il revient assez longuement sur l'historique depuis la constitution des intercommunalités, le boom démographique qu'il a mesuré dans sa commune de Tournefeuille passée de 1000 à 27 000 habitants. Il pointe aussi l'orientation qu'il a donnée, en tant que membre du Conseil Général de Haute-Garonne. Le département a fortement incité les intercommunalités à s'organiser tout en refusant le SCoT unique (trop entre les mains de la ville centre). Il note plus de réticence

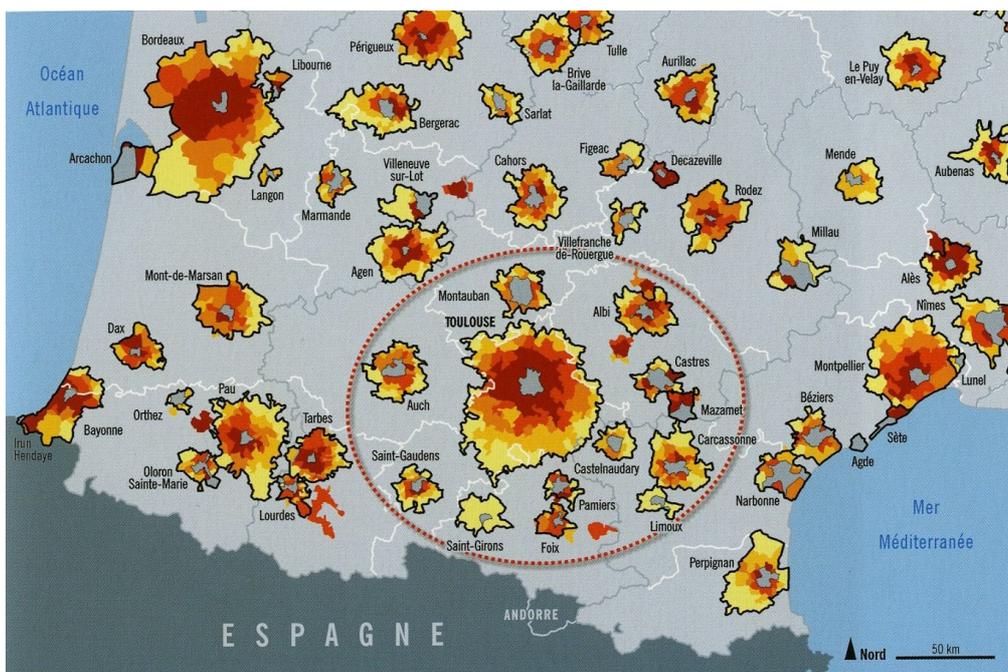
historique de la ville de Toulouse qui a voulu le minimal, le district, d'abord, jusqu'à la transformation en Métropole à la suite de Nice.

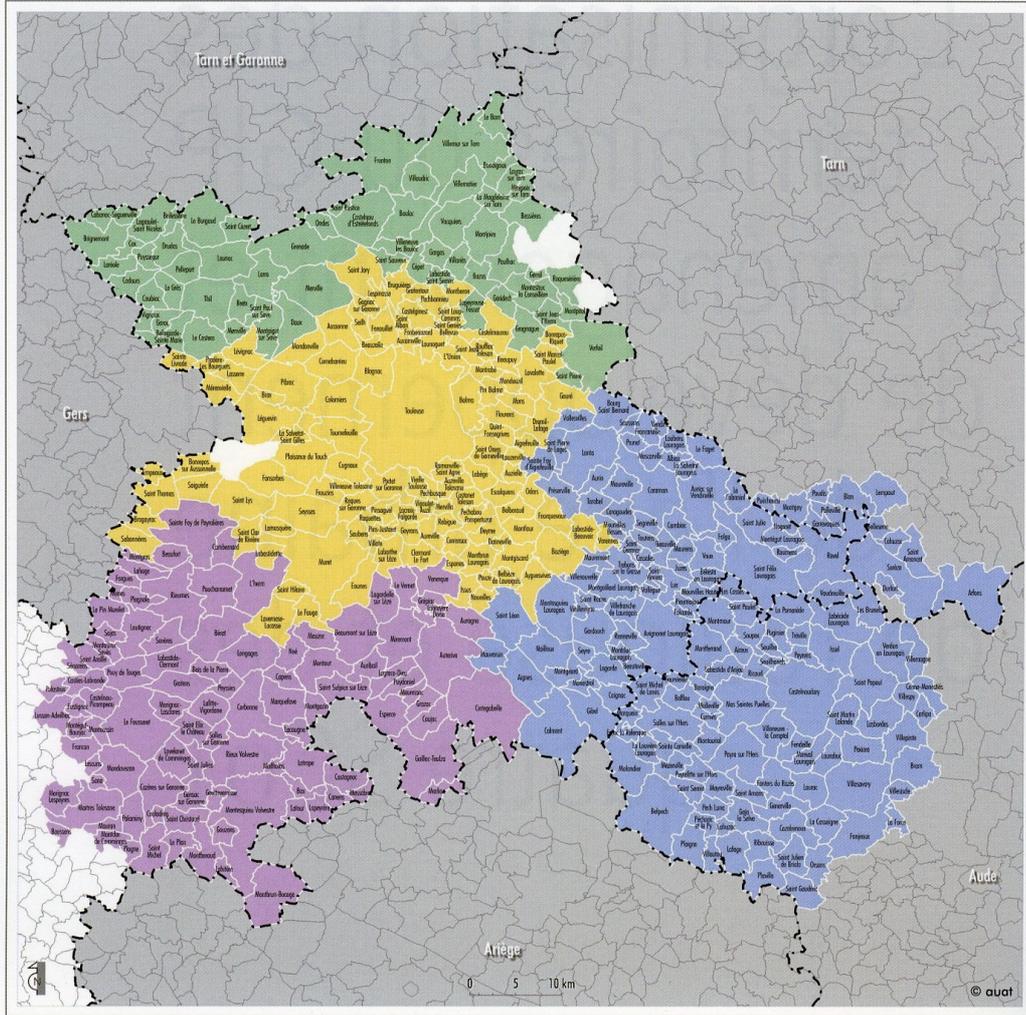
Il rappelle le pragmatisme des élus, qui lors de réunions informelles à partir de la charte de l'AU, votée en 95, dessinent un cœur (agglomération de Toulouse) et 3 territoires gérés par 3 Pays. Avec un PADD commun aux 4 SCoT, et malgré les 4 gouvernances, le taux de consommation de territoires a été réduit de 50% sur 10 ans. Il rappelle que les 4 SCoT ont des objectifs cadrés ensemble et sont des documents tramés de la même manière.

Les enjeux pour l'avenir :

- "fin 2015, le GIP s'arrête on essaye pour 2016 un GIP à l'échelle métropolitaine, une vingtaine vont venir ça intégrerait les villes moyennes périphériques, l'Inter-SCoT leur proposera des documents pour s'organiser",
- veiller à ce que les villes-centres ne se mettent pas à tout facturer par répercussion. Il donne l'exemple de l'opéra métropolitain de Toulouse.
- nécessité de préserver un modèle de « transferts financiers » par l'activité générée par les dépenses des retraités 25%, ou de services publics (État, Département, Métropole).
- sur la qualité urbaine, constat de la persistance prévisible du phénomène pavillonnaire par une culture du « sud » spécifique à Toulouse (crainte pour la gestion future de tous les nouveaux espaces publics formés par les cheminements entre les pavillons),
- sur le rôle de l'Etat, nécessité de favoriser les PLUi, afin que l'urbanisme s'établisse sur les bases les plus larges possibles et de fournir encore « un peu d'ingénierie territoriale », en complément de celle du Département.

Une complémentarité à assurer entre les Scot de l'espace métropolitain





■	SCoT du Nord Toulousain (62 communes)
■	SCoT Lauragais (159 communes)
■	SCoT du Pays du Sud Toulousain (99 communes)
■	SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine (117 communes)
Total communes 437	

Départements

Source : AUAT - 02/2010

437 communes
1 164 200 habitants

6.2. Territoires rennais

Mission dans les territoires rennais les 3 et 4 février 2015 réalisée par :

- Pierre Narring
- Jean-Pierre Decourcelle
- Jérôme Peyrat



Plusieurs rendez-vous au sein de Rennes-Métropole et dans son « écosystème » puis visite d'une commune au titre d'étude de cas

- M. Crocq, vice-président en charge de la planification urbaine et du développement durable, président du SCOT du Pays de Rennes.
- Mme Isabelle Lechevallier, responsable du service prospective, évaluation et développement durable.
- M. Tresse, chargé de mission planification et SCOT.
- Mme Zimmermann, chargée de mission formes urbaines et valorisation du territoire.
- M. Verdier, chargé de mission agriculture et espaces naturels.
- M. Poirier, ancien vice-président en charge de la prospective, ancien président du SCOT et ancien coprésident de « Terres en Villes ».

A l'AUDIAR, Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise, M. Ruiz, directeur de l'agence.

M. Bohuon, Maire de la Chapelle-Thouarault (commune choisie parce que située à la « frontière intérieure » de Rennes-Métropole, donc proche des problématiques des communes de l'aire urbaine), par ailleurs secrétaire de l'association BRUDED (voir ci-dessous)

M. Laurent, représentant de l'association Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable, BRUDED.

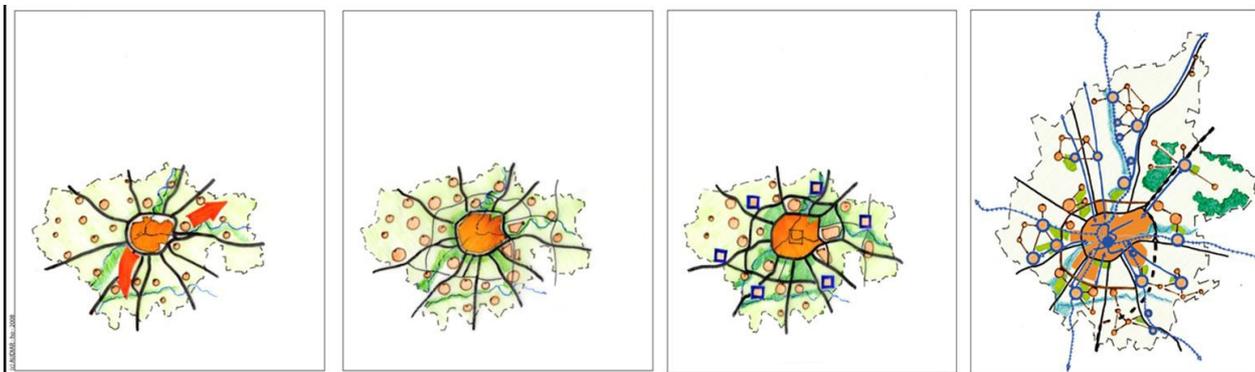
M. Le Caro, Maître de Conférence en géographie en aménagements des espaces ruraux à l'Université de Rennes 2.

S'agissant des visites, il a été décidé de privilégier le cas de la commune de La Chapelle-Thouarault qui concentre l'exemplarité du modèle rennais et ses limites (visite guidée par le Maire de la ZAC de la Niche aux Oiseaux).

Pour s'y rendre, une diagonale en voiture, du cœur de la métropole jusqu'à la limite ouest, est l'occasion de passer en moins de 20 km du bâti urbain dense à une ZAC à La Chapelle-Thouarault, en longeant des champs urbains, des espaces verts et des hameaux densifiés et empruntant une des routes pénétrantes (route de Brest).

Les caractéristiques du SCOT et l'articulation avec le territoire métropolitain

Historique et cartographie de la planification



SDAU 1974 - Une urbanisation continue le long d'axes lourds de transport en commun, type ville-nouvelle

SD 1983 - Le "SD vert des villettes": un développement équilibré sur l'ensemble des communes dans la ceinture verte

SD 1994 - L'alternance et l'équilibre entre la ville et la campagne, une structuration autour de pôles d'appui

SCoT 2007 - Un changement d'échelle et d'outils : la ville-archipel en réseau

Le SCoT s'applique sur le territoire du « Pays de rennes », (soit pour mémoire 5 EPCI, 76 Communes, 475 000 habitants représentant 69 % de la population de l'AU). L'objectif démographique du SCOT est d'accueillir 70 % de la croissance démographique de l'AU dans le SCoT (6 000 nouveaux habitants/an) et de produire 5 000 logements /an. La mise en œuvre de cet objectif repose sur un projet d'armature urbaine original pour les 15 ans qui viennent qui distingue : Le « Cœur de Métropole », CdM, (Rennes et les 4 villes voisines, Cesson-Sévigné, Chantepie, Saint-Grégoire et Saint-Jacques-de-la-Lande) ; les « Pôles d'appui au CdM » (les 4 villes de Betton, Chartres de Bretagne, Le Rheu et Vern sur Seiche) ; les « Pôles structurants de

bassin de vie » (6 villes à la limite de la Métropole) et une cinquantaine de communes dites « Pôles de proximité ».

Dans cette armature urbaine et en vue d'une économie d'espace, l'effort de construction de 5 000 logements est réparti en fonction de règles de densité (de 45logt/hab en CdM à 20 logt/hab en Pole de proximité).

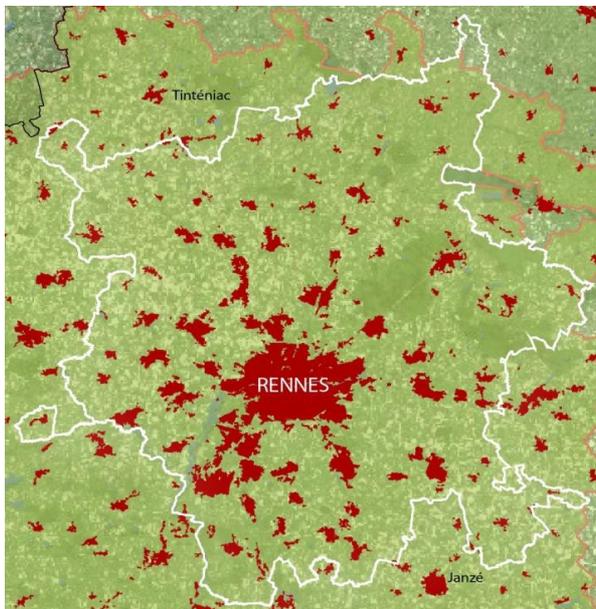
La préservation des espaces agro-naturels est d'abord assurée par les 17 « champs urbains » couvrant 56 % du territoire, notion typiquement rennaise, concrétisation spatiale d'un oxymore, et sur laquelle se focalise louanges et nuances sur les système rennais (les champs urbains sont protégés à la parcelle).

Yvan Le Caro relève notamment le caractère très différent de ces champs en fonction de la culture développée et des usages qui s'établissent. Les coexistances connaissent des réussites variables, les mouches des vaches et chevaux étant moins supportées que les céréales.

Les autres instruments sont : la Trame Verte et Bleue, la Biodiversité (10 % du territoire protégé par 538 Milieux Naturels d'Intérêt Écologique , MNIE) et les règles habituelles de prévention des ressources et des risques.

L'effort de réduction des espaces urbanisables est une vraie réussite. Le schéma directeur de 1994 concernait 50 203 ha et prévoyait 6600ha urbanisables (environ 13%), le SCoT de 2014 concerne 130 392 ha et prévoit 5007ha urbanisables (moins de 4%).

Champs urbains et « pôles d'appui » de l'armature urbaine



Aux origines du concept de « Ville-Archipel », déterminant fort du « pèlerinage à Rennes » de tous les chercheurs

En fait le terme apparaît progressivement. Selon, M. Verdier, le mot n'est pas présent dans les premiers textes de l'ère Henri Fréville. En 1977, le nouveau maire Edmond Hervé subit une forte critique de la part des maires élus de la périphérie et opposés à lui politiquement. M. Verdier situe à ce moment-là la naissance d'une démarche englobante où « on va de la périphérie vers la ville ». Présente donc dès le Schéma Directeur de 1983, cette tendance se trouve renforcée en 1994. Ainsi, est donné le sentiment que la campagne (les espaces verts) vont vers la ville centre, mais, en réalité la fiscalité économique en place (TPU) incite déjà les communes à renoncer à leur projet de zones d'activité.

À noter l'origine très pragmatique d'un concept appelé à devenir un concept, voire une légende. Au sein de cette coexistence revendiquée entre une " ville constituée " et une " ville territoire ", la définition du concept de « Ville-Archipel », celle à laquelle se réfèrent le plus nos interlocuteurs reste celle retenue par Jean Yves Chapuis, vice-président de Rennes Métropole (avant-dernière municipalité), urbaniste et enseignant à l'ENSA de Paris Val-de-Seine et à l'Institut français d'urbanisme dans son livre d'entretiens avec Jean Viard, sociologue, directeur de recherches au CNRS et au Cevipof⁷⁸ : « c'est la ville au-delà de la ville dense, qui s'ouvre à des communes, à l'origine rurales, devenues des noyaux sur lesquels nous avons construit notre développement urbain. Ces communes se développent en continuité urbaine et en renouvellement urbain suivant un programme local de l'habitat exigeant. Cette forme urbaine est traversée d'un morceau de campagne, de nature et de champs urbains. Ce paysage nouveau crée un territoire singulier où le distinguo ville/campagne n'a plus lieu d'être et donne une vision apaisée et douce de la ville devenue métropole. [...] Il n'y a pas des pleins et des vides mais tout est plein, car tout est essentiel à ce nouveau paysage urbain. C'est dire ainsi que la nature construit aussi le paysage urbain [...]. Tout cela forme une ville souple où chacun peut vivre séparé mais pas isolé ».

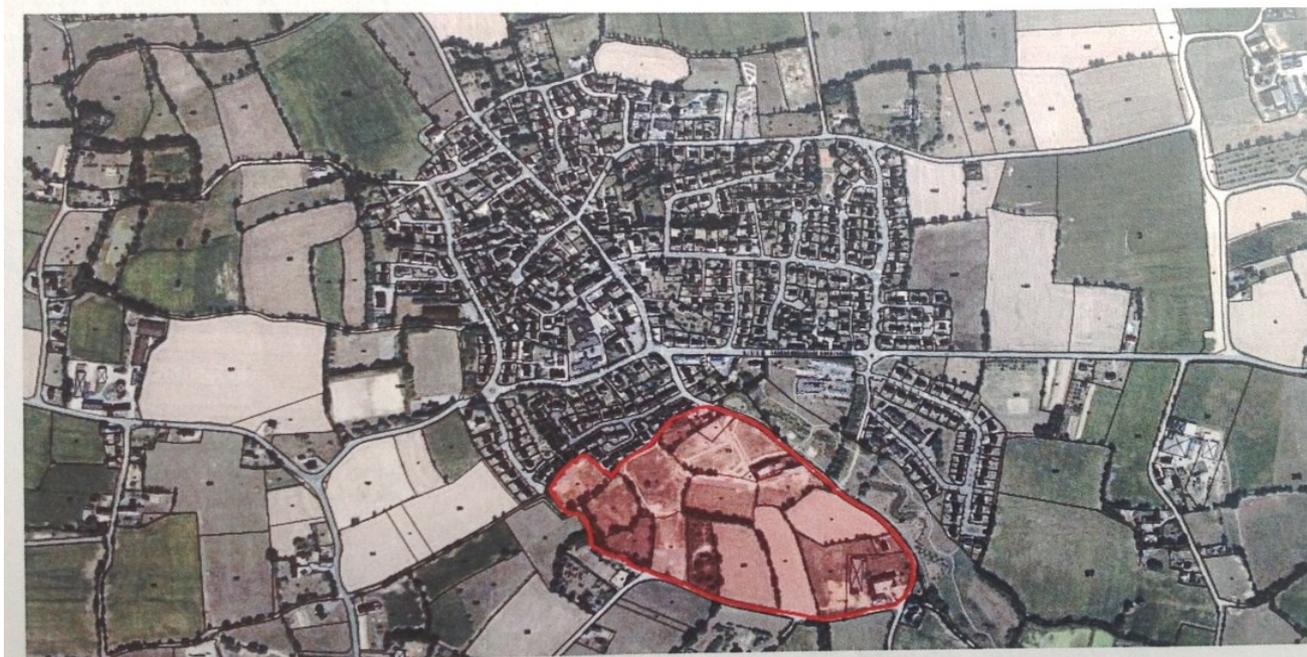
J.Y. Chapuis attribue clairement le terme de « ville archipel » à Philippe Tourtelier, premier vice-président de l'agglomération de Rennes Métropole (1989-2008) qui pensait que le terme « ville territoire » n'était pas assez imagé pour définir le passage de la ville constituée à la ville métropole. Il précise : « La ville archipel, c'est reconnaître qu'il n'y a plus de dichotomie entre l'urbain et le rural, que la campagne n'est pas un vide mais un autre plein, que l'agriculture péri-urbaine ne concerne pas seulement le monde agricole mais aussi les urbains et qu'il faut discuter des différentes formes de l'agriculture ». Par la notion de « champs urbains », il l'auteur défend le fait que l'agriculture appartient au patrimoine de la ville : « [...] on prend de plus en plus conscience que cette ceinture entre Rennes et les communes et les ceintures entre les communes permettent de parler et d'intégrer la nature, l'agriculture ; le périurbain n'est plus un rejet de la ville, il est une autre manière de faire la ville. » (Jean- Yves Chapuis, p. 21). À noter dans l'ouvrage une considération qui va bien au-delà de l'état d'esprit de nos interlocuteurs et des élus rencontrés, mais qui en dit long sur ce qu'a pu être l'ambition théorique globale sous-tendant les comportements et les déclarations d'intention : « ...la ville archipel permet d'impliquer tout le monde dans le débat de la ville qui s'invente et la ville n'est plus une idée de rejet, mais elle se transforme sur un territoire plus vaste....»

⁷⁸ Jean-Yves Chapuis, et Jean Viard. Rennes, La Ville Archipel. En tête, 2013. Bibliothèques des territoires

L'exemple de la ZAC de la Niche aux Oiseaux

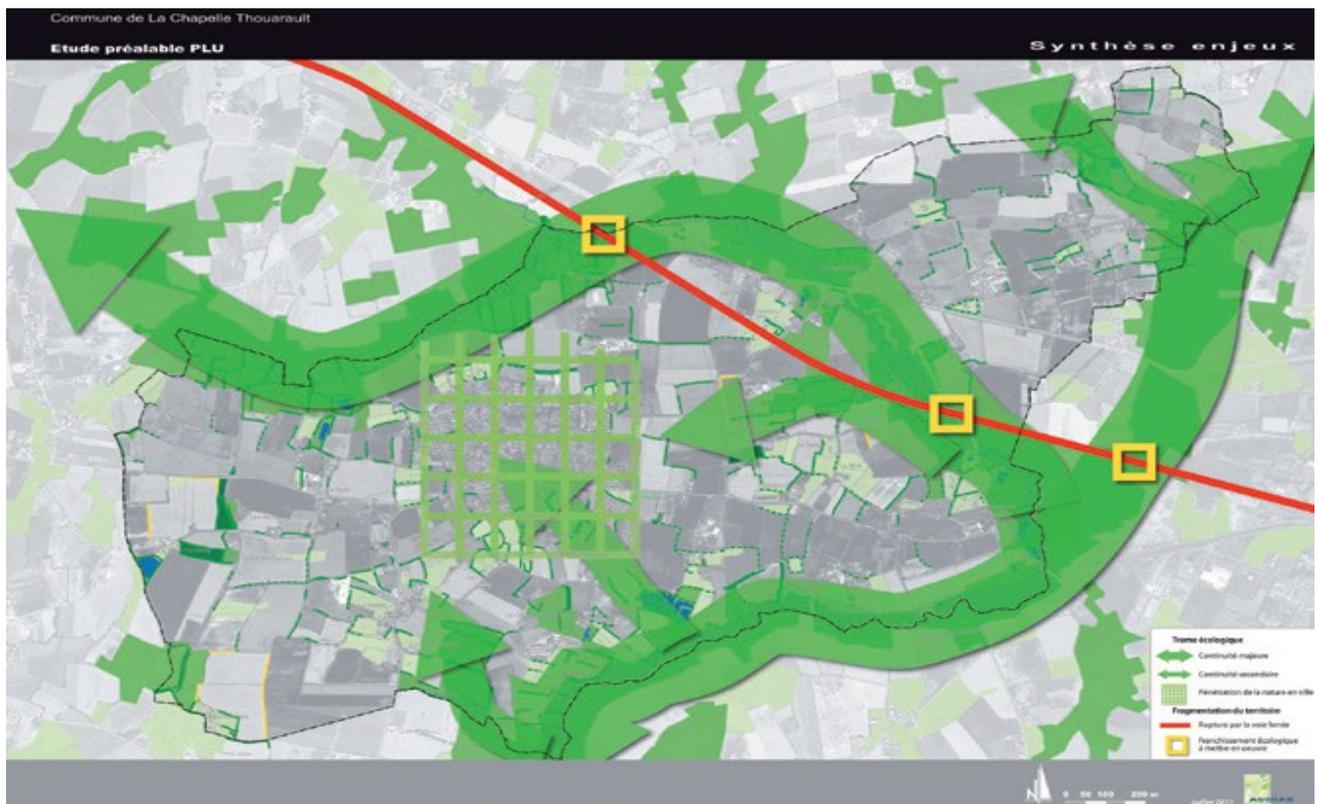
Commune périurbaine de la communauté d'agglomération de Rennes et du SCOT du pays de Rennes, La Chapelle-Thouarault compte 2 000 habitants sur 7 km² (densité 285 hab/km²). La population est en augmentation grâce à un solde migratoire positif. Le territoire largement agricole (74 % de sa surface) est entouré par un important réseau hydrographique. La commune est confrontée à deux enjeux majeurs : la préservation des terres agricoles qui implique une densification respectueuse du cadre de vie et la reconquête de la qualité des milieux aquatiques, en redonnant un pouvoir tampon au bassin versant et en limitant le rejet des pollutions.

Une extension urbaine dans une démarche environnementale réfléchie



En nous recevant à La Chapelle-Thouarault, le maire, M. Bohuon souligne la position clé de sa commune, dans la Métropole depuis le début, tout en étant en limite du reste de l'aire urbaine, à l'ouest de Rennes. La commune présente de fait une remarquable palette des caractéristiques d'urbanisation posées par le SCoT 2014 : densification du bâti, mixité des habitats, insertion paysagère, éco-labellisation de l'ensemble des réalisations immobilières, déplacements doux (piste cyclable jusqu'à la gare de l'Hermitage), démarche de développement durable jusqu'en les systèmes de récupération des eaux et de traitement des déchets. Elle est emblématique des réflexions d'aménagement en cours depuis le premier schéma directeur. La commune, sur l'axe Rennes Lorient, est desservie, environ toutes les dix minutes, par une ligne de bus vers Rennes où vers une ligne circulaire dans la Métropole.

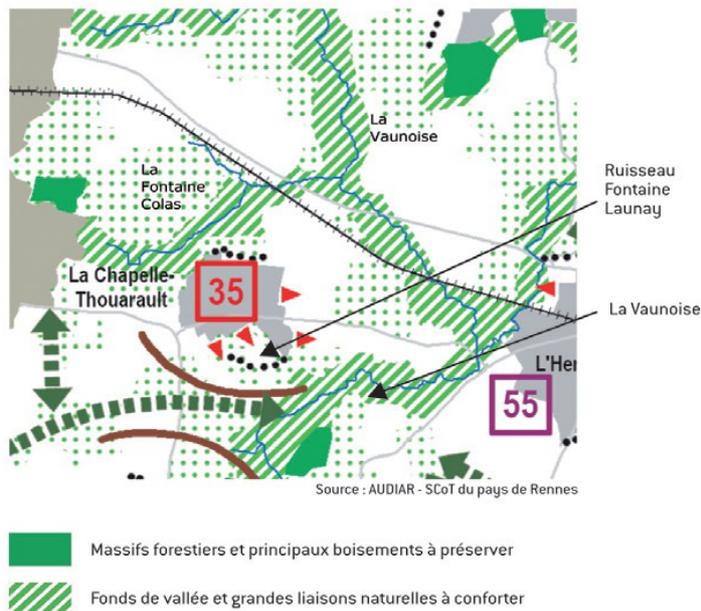
La Chapelle-Touarault, étude préalable au PLU, détails de l'insertion dans les champs urbains et le trame verte et bleue



Dans ce contexte, l'opération de ZAC, 9ha aménagés par lots durant 7ans, s'articule autour d'une coulée verte où se concentrent les eaux de pluie et les divers ruissellements. L'ensemble naturellement filtré permettra au débouché de cette coulée sur les champs urbains à l'est d'établir la « niche aux oiseaux », contexte paysager unique.

L'ensemble des acteurs publics se congratulent sur l'accompagnement dont cette opération a fait l'objet. Extraits de la fiche « Trame et Verte et Bleue » du « Centre de Ressources du Développement Territorial » éditée en juin 2012 (avec le soutien de la Datar et la Caisse des Dépôts) : "La réflexion sur l'urbanisation de ce secteur a intégré une ADDOU (Approche du développement durable dans les opérations d'urbanisme) déclinaison de l'AEU (Approche environnementale de l'urbanisme) nationale qui vise à définir des principes d'urbanisme en faveur d'un aménagement durable. Cette démarche participative associe élus, techniciens et habitants dans des ateliers thématiques animés par l'AUDIAR. (Agence d'urbanisme et de développement intercommunale de l'agglomération rennaise), le CLE (Agence locale de l'énergie), et le pays de Rennes. Ils ont permis de définir les grands principes d'aménagement, notamment environnementaux, leur traduction dans les documents de planification avec le classement des haies majeures (dont celle de la ZAC) en Espaces boisés classés (EBC) dans l'ancien POS et déclinaison d'une trame verte urbaine dans le futur PLU.

Préserver la grande armature écologique



L'opération est de fait une réussite. Elle doit beaucoup à la persévérance d'un maire qui en a fait la marque de son action. Contrepoint parfait de la ville dense, elle constitue l'illustration efficace de la Ville-Archipel.

Cependant, ni l'ensemble de l'aire urbaine, ni le pays de Rennes, ni la Métropole ne sont à l'unisson de ce modèle sans doute un peu trop mis en lumière. Ces nuances apportées à la réussite de l'exemple rennais sont formulées avec clairvoyance par les acteurs eux mêmes.



Regards croisés et critiques sur un paradigme

Au fil des rendez-vous et des visites, les acteurs institutionnels, associatifs et autres, apportent chacun un éclairage spécifique, voire critique.

– M. Crocq, Vice-Président en charge de la Planification Urbaine et du Développement Durable, Président du SCOT du Pays de Rennes, ajoute à la présentation générale la mention de problèmes persistants, difficiles à régler et sources de distorsions, comme la maîtrise du foncier dans les bourgs. Il souhaite pouvoir faire varier la densité de manière plus fine sur chaque commune. Il regrette la limitation des abattements fiscaux sur l'investissement locatif. Ensuite, le commerce et la maîtrise de l'implantation des centres commerciaux dans et hors agglomération. Le SCOT du Pays n'harmonise pas assez les règles.

– M. Poirier, ancien Vice-Président en charge de la prospective, ancien Président du SCOT et ancien coprésident de « Terres en Villes » estime que la force de l'exemple rennais est dans la qualité du débat public. Les limites et perspectives d'amélioration sont aujourd'hui dans l'ajustement des périmètres, la prise en compte encore plus forte et mieux négociée des dimensions économiques (commerces et d'activités).

- A l'AUDIAR, Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise, le discours de M. Ruiz, directeur de l'agence, confronte directement le sujet des franges urbaines aux éléments dont il dispose. Il rappelle les deux outils technique dont l'agence et la DDT usent pour maintenir la ville archipel : les champs urbains et les 400 MNIE. Dans ce paysage un rien idyllique, il pose les éléments du problème : " dans l'hinterland de la Métropole, le reste de l'aire urbaine, le taux de croissance reste supérieur aux territoires du Pays de Rennes, voir de certaines communes dans la Métropole". Pour lui le phénomène de frange se lit là. "Le Pays de Rennes, 70% de la population de l'AU, ne capte que 30 à 40 % de la croissance".

Il pointe donc des territoires dont l'usage est très maîtrisé dans Rennes-Métropole et une "zone grise" dans les communes ou communautés du Pays mais hors Rennes-Métropole. A terme, la solution serait pour lui de consolider la Métropole sur ces zones. En attendant il définit 3 axes de travail : les transports (souci majeur des EPCI voisins de l'agglomération qui sont AOT, ou des AOM, pour mobilité, dans la loi MAPAM) ; le commerce (maîtriser l'installation de centres commerciaux sur les axes de transports en limite extérieure de la Métropole, alors que dans la Métropole les commerces de bourg sont protégés) ; l'armature urbaine (chaque SCoT voisin ayant aussi son armature). Il conclue en plaidant pour un dialogue métropolitain ou un "dialogue des SCoT".

- M. Laurent, représentant de l'association Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable (BRUDED), rappelle combien le réseau associatif fait partie intégrante de la démarche rennais. De fait, l'association est très implantée sur l'ensemble breton. Son financement l'atteste (Région 100 000 €, cotisation des communes 8 000, ADEME 25 000, 15 000 chacun pour les départements de l'Ille et Vilaine et du Finistère et même 5000 € de la Loire Atlantique). Il insiste sur le partage d'expérience entre élus et aussi sur les modèles d'accompagnement des petites communes dans leurs démarches environnementale. L'association apparaît en fait comme un creuset idéologique fortement inspiré par l'historique de l'urbanisme rennais.

Il rappelle la puissance des échanges d'expérience et de la formation et de la sensibilisation des élus. Il prend l'exemple fort de la densification des centres-bourgs, notamment par le logement

social. Il pointe cependant les risques de "recul" dans l'équilibre historique. Il dénonce une "incohérence entre nature et énergie" (regrette qu'on n'emploie pas plus les matériaux proches, paille, terre, chanvre), et considère qu'on tend vers des zones d'activité "à bas prix" .



- M. Le Caro, Maître de Conférence en géographie en aménagements des espaces ruraux à l'Université de Rennes 2. Il précise les postulats de sa théorie : la périphérie des agglomérations se définit par la ville -centre. La "Ville Archipel" est un style de métropolisation parmi d'autres, pas un cas d'exception. Dans ce contexte il définit les franges urbaines comme "l'intersection entre le bassin d'habitation urbain et le bassin de production agricole".

Il pointe le caractère très aléatoire de cette intersection et les attitudes variées selon les villes et leur taille (exemples du bassin porcin accepté à Lamballe et rejeté à Rennes). Il apprécie le concept de "rurbanisation" et propose cette métaphore : " la rurbanisation, ça s'hybride". De fait, les règles de partage de l'espace (randonneurs, cavaliers, terres agricoles) et les usages s'établissent et prennent ou pas. La belle image des pâturages à quelques dizaines de mètres des petits immeubles sur 3 niveaux en prend un coup : les parcelles proches des habitations créent moins de problèmes de cohabitation si elles sont vouées à l'agriculture plutôt qu'à l'élevage.



6.3. Arrondissement de Valenciennes

Mission dans le Valenciennois les 17 et 18 mars 2015 réalisée par :

- Pierre Narring
- Jean-Pierre Decourcelle
- Jérôme Peyrat

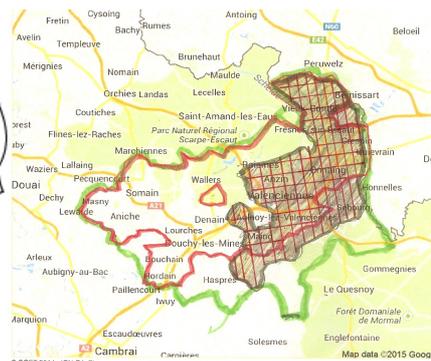
Le contexte géographique du Valenciennois : par Olivier Vandamme, DGA Valenciennes Métropole

Le territoire du Valenciennois est structuré par l'Escaut qui coule du sud vers le nord avec au nord-ouest le Parc Naturel Régional de Saint-Amand et à l'est un plateau agricole entaillé par des affluents de l'Escaut.

Historiquement, deux villes fortes ont marqué ce territoire frontalier disputé et prospère : Valenciennes au sud et Condé au nord ; au 19^{ème} siècle, la découverte et l'exploitation du charbon sur un arc s'étendant de l'ouest du Pas de Calais jusqu'au Borinage belge, a constitué sur ce territoire, ce qui est désormais appelé le « corridor minier » avec un chapelet de puits et de cités minières s'étendant globalement sur l'axe de l'Escaut.

L'arrêt de l'exploitation minière et la désindustrialisation qui a suivi ont conduit au déclin économique et à une précarité sociale importante. Depuis 20 ans, ce territoire, sous l'impulsion initiale de Jean-Louis Borloo, a donné lieu à une intervention massive de la politique de la ville (10 quartiers ont été restructurés par le PNRU 1).

Le contexte institutionnel :



L'arrondissement de Valenciennes (350 000 habitants et 82 communes) recoupe assez largement l'aire urbaine n° 26 (368 000 habitants et 63 communes), (périmètre vert sur la carte, à droite, ci-dessus).

L'unité urbaine constituée de la zone agglomérée (334739 habitants) suit la vallée de l'Escaut et l'ancien « corridor minier » (périmètre rouge, ci-dessus).

Deux EPCI ont été créés au début des années 2000 : les Portes du Hainaut (CAPH), autour de Saint-Amand-les-Eaux et Valenciennes-Métropole (CAVM) qui regroupe 34 communes accueillant 179 000 habitants (zonage hachuré pour la couronne, quadrillé pour l'unité urbaine).

Territoire	Population totale 2011	superficie en km2	Densité de population hab/km2	Variation population 2006/2011
Valenciennes (partie française)	367 998	643	572	0,1 %
Valenciennes Unité urbaine	334 739	440	761	-
Valenciennes EPCI	191 712	263	728	-
Valenciennes commune	43 471	14	3 146	0,4 %
Valenciennes couronne aire urbaine	33 259	203	164	

La logique d'arrondissement, partagée de façon assez ancienne par les élus locaux (avec le souhait récurrent de créer un nouveau département au « sud du nord ») a prévalu pour la réflexion concernant le renouvellement urbain au début des années 2000 et pour la planification urbaine avec l'élaboration d'un SCoT commun (avec une évolution prochaine vers un PLUi, à l'échelle de la CAVM). Schématiquement, le SCoT a retenu pour Valenciennes Métropole, 5 types de territoires qui ne recourent pas la typologie INSEE , peu utilisée localement :

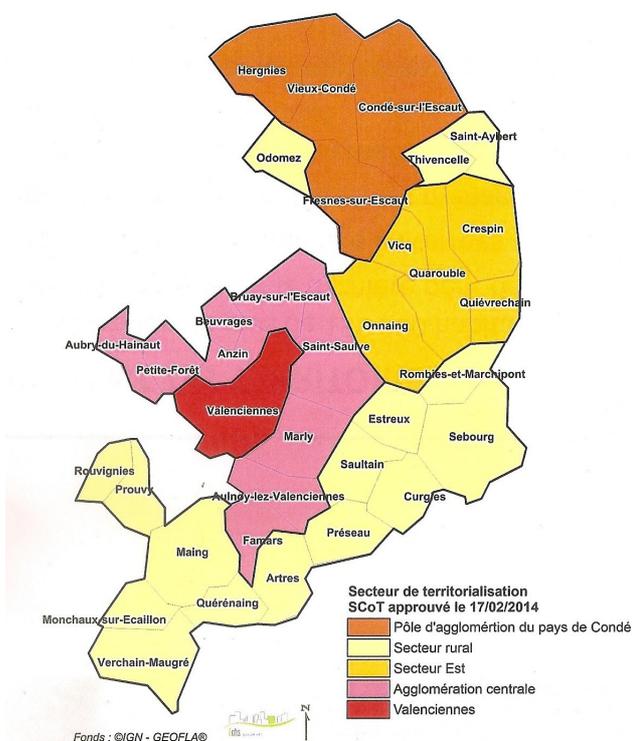
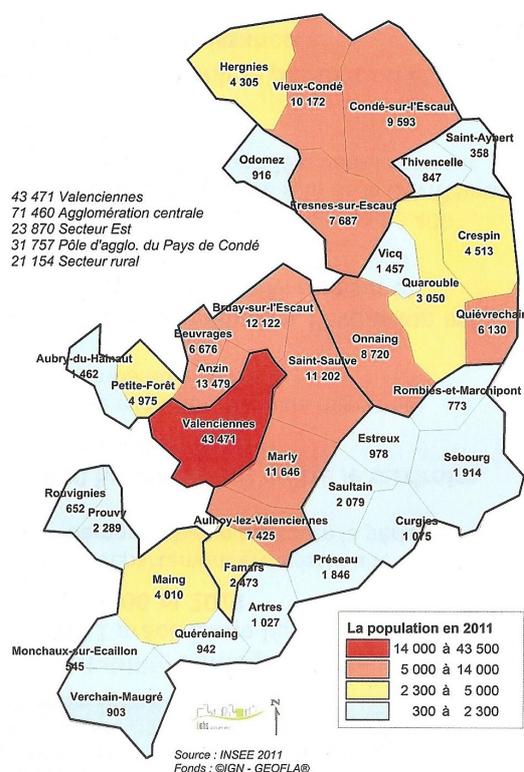
1 - Valenciennes : **43 471 habitants**,

2 - Autour de Valenciennes , la zone d'agglomération centrale, constituée, à l'ouest de communes minières peu attractives et à l'est de communes de franges (mais pas considérées en couronne au sens Insee) : 9 communes, **population de 71 460 habitants**,

3 - Au nord du corridor minier, le pôle d'agglomération du pays de Condé, secteur urbain en déprise : 4 communes, **population de 31 760 habitants**,

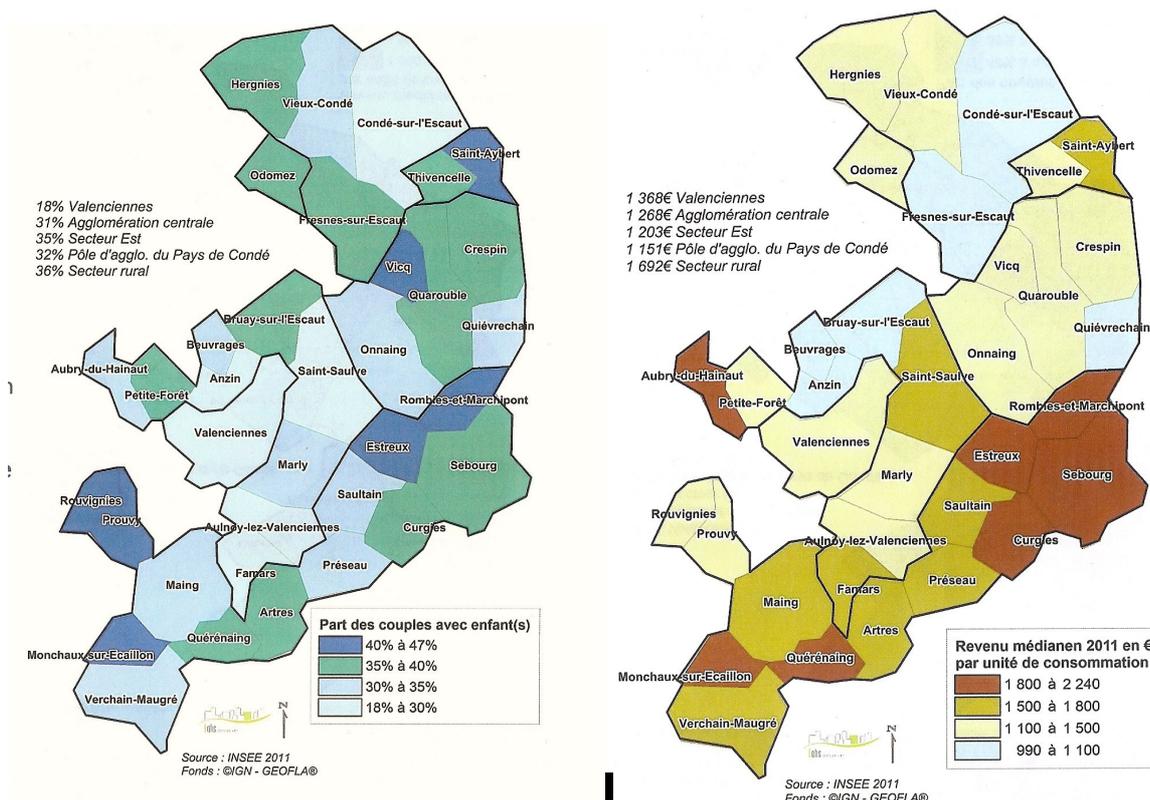
4 - Le secteur nord-est, aggloméré mais avec des discontinuités urbaines et des fortes implantations industrielles (automobile Toyota à Onnaing, ferroviaire Bombardier à Quiévrechin) : 5 communes, **population de 23 870 habitants**,

5 - Le secteur rural, principalement au sud-est : 13 communes avec des noyaux villageois attractifs plus 3 communes au nord, **population de 21 154 habitants**.



Un territoire pauvre au peuplement contrasté

Le territoire est encore familial avec une part importante de ménages avec enfants, surtout dans les secteurs rural et est ; les ménage de la CAVM comptent en moyenne 2.3 personnes (contre 2.6 en 1999) avec un vieillissement moins prononcé que sur l'ensemble du département (avec cependant une augmentation plus forte des plus de 75 ans sur la zone centrale et est).



La croissance démographique est portée par la ville centre (avec un desserrement des ménages assez marqué), le secteur rural et plus récemment par les secteurs est, alors que la déprise démographique est importante pour le pays de Condé.

On constate de très grandes disparités dans les revenus des ménages et dans le rapport à l'emploi. Moins de 1300 € de revenu mensuel par unité de consommation (UC) en 2011, soit des revenus très inférieurs à ceux du département du Nord ; seuls 15 % des ménages ont des revenus supérieurs à 1500 € par mois par UC.

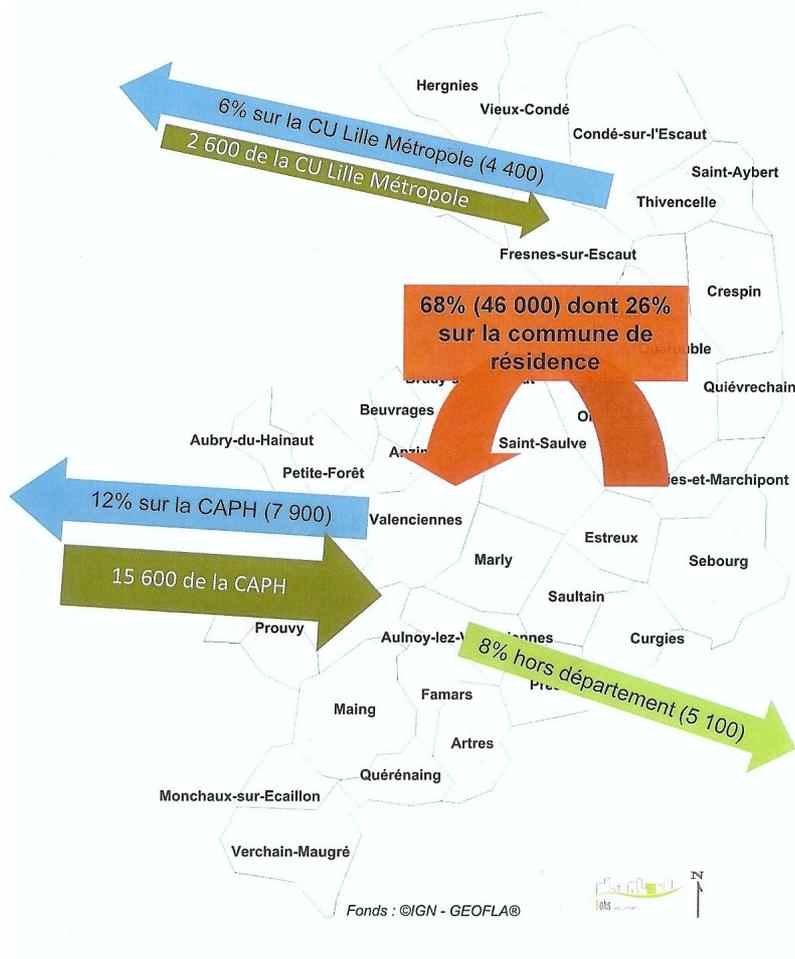
La part des actifs et des actifs occupés est plus faible que sur le département (avec un taux de chômage en plus forte hausse et une surreprésentation des ouvriers par rapport au Nord).

Les difficultés sont concentrées dans le Pays de Condé, le corridor minier et Quiévrechain alors que la situation est très favorable dans le secteur rural (entre 1800 et 2240 €/mois/UC)

Les emplois sont essentiellement occupés au sein même de la CAVM :

- 2/3 des flux quotidiens domicile/travail sont interne à la CAVM avec un 1/4 des actifs travaillant dans leur commune de résidence),
- les pôles d'emploi secondaires pour les actifs de la CAVM sont sur la Communauté d'agglomération des Portes du Hainaut (CAPH) et sur la communauté urbaine de Lille Métropole,
- 8 % des flux s'exercent hors du département,
- 32600 actifs travaillant sur la CAVM n'y habitent pas (ils occupent environ 40 % des emplois).





La politique locale de l'habitat d'après Sylvain Broussard, directeur de projet renouvellement urbain

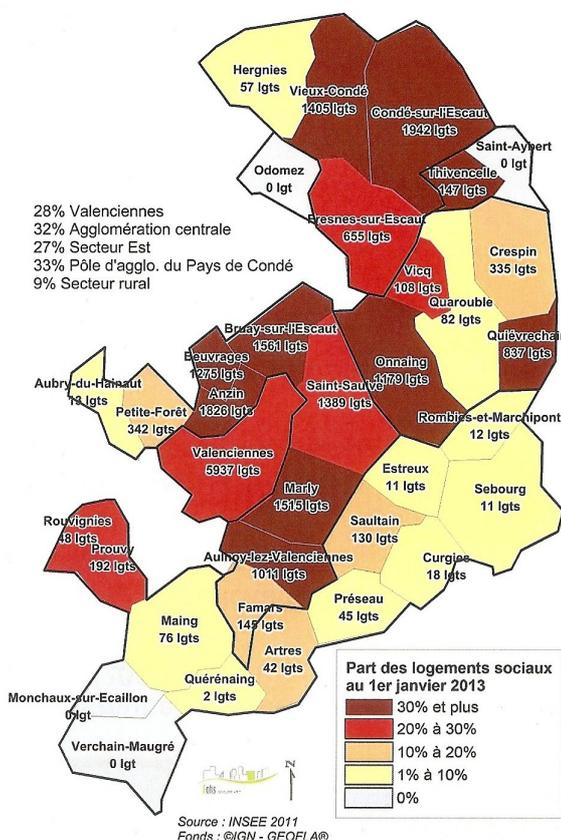
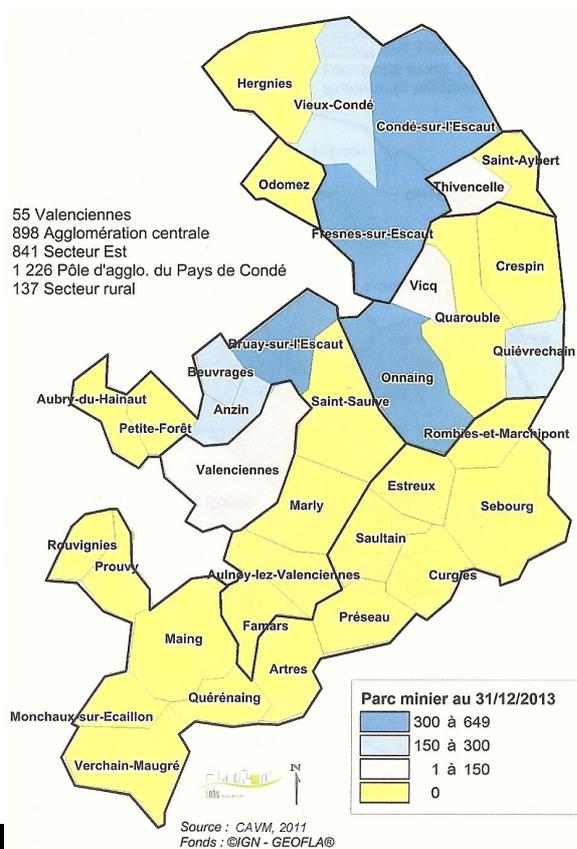
L'offre résidentielle sur le territoire est caractérisée par :

- un habitat individuel dominant,
- la moitié des ménages propriétaires de leur logement,
- la prédominance de grands logements (sauf à Valenciennes),
- un important maillage du logement social sur le territoire,
- un fort besoin de réhabilitation du parc ancien.

La production de logements s'est effondrée dans la dernière période (avec 664 lgts/an sur la période 2009/2014 alors que le PLH en prévoyait 800) malgré la production de 290 logts HLM/an hors PNRU .

La politique d'habitat de la CAVM porte sur les priorités suivantes :

1. poursuivre la restructuration des quartiers d'habitat HLM (la CAVM y consacre 3 M€/an depuis 10 ans dans le cadre du PNRU 1),
2. améliorer les cites minières prioritaires (cf. étude Grether /Espace) selon 3 critères :
 - urbain : désenclavement, mutabilité foncière, diversification,
 - bâti : améliorer les passoires thermiques,
 - social : priorité sur les plus pauvres et ceux qui s'appauvrissent le plus vite,
3. densifier les pôles gares de transport collectif,
4. renouveler les centres des petits bourgs ou villages ruraux.



Éléments de stratégie et de prospective territoriale d'après Claude Naivin, directeur de la prospective territoriale

Il n'existe pas d'agence d'urbanisme dans le territoire et la CAVM s'est dotée d'un service de prospective qui a contribué à la formulation d'une stratégie territoriale structurée autour des priorités suivantes :

1. densification des zones centrales par le renouvellement urbain
2. renforcement de l'armature de transports collectifs

3. relance du développement économique

Après une période de réalisation de grandes infrastructures par le recyclage de grandes friches industrielles (Vallourec par exemple) ou par la création de zones d'activité nouvelles comme Toyota à Onnaing, il s'agit maintenant de changer d'échelle en développant des petits fonciers industriels mieux insérés dans le tissu (on note cependant des débats avec l'Etat qui reproche de ne pas remplir suffisamment les grandes friches encore disponibles).

La mobilisation des acteurs du développement économique

L'Etat note avec intérêt l'émergence d'une réflexion économique à l'échelle du Hainaut et plus seulement du bassin minier.

Le CODEV (conseil de développement)

Le CODEV fonctionne en mode consultatif sur des thèmes tels que la démographie médicale et l'accès aux soins, les mobilités, l'économie sociale et solidaire.

Il permet de débattre de sujets tels que l'agriculture qui est un enjeu important du territoire dont elle représente 50 % de son utilisation (68 % dans la région) ; elle alimente largement la filière agro-alimentaire. La taille moyenne des exploitations est de l'ordre de 60 à 70 ha, ce qui reste viable en fonction des filières de production.)

Les agriculteurs remarquent la persistance de conflits d'usage et de voisinage entre les pratiques agricoles et les « rurbains ».

Pour le représentant de la CCI, l'enjeu majeur concerne le maintien du commerce de centre ville toujours concurrencé par les implantations périphériques.

L'Epareca

Son action est significative sur 4 sites de la politique de la ville où il a permis de rénover ou de créer 2700 m² de commerces et 3000 m² de locaux artisanaux parfois avec d'autres acteurs spécifiques tels la Société d'investissement régional Batixia, créée par la Caisse des dépôts et le Conseil régional avec des partenaires privés en application de la loi SRU (cas resté malheureusement unique en France ...)

Le renforcement ou la création de nouvelles centralités commerciales concerne :

- Beuvrages ; place de la Paix avec 11 boutiques -1135 m² à proximité d'un inter marché existant et pouvant accueillir un marché forain,
- Bruay sur l'Escaut : le centre commercial Thiers -7 commerces -930 m²- contribue à reconstituer un pôle majeur d'équipements et de services, à l'échelle du renouvellement urbain du corridor minier,

- Chasse royale : la rénovation d'un petit pôle commercial constitué de 4 boutiques couvrant 650 m² accompagnera la rénovation urbaine d'un des quartiers les plus déshérités du Valenciennois.

Le développement de cités artisanales porte notamment sur le pôle artisanal Bruay'co dans la Zone Franche Urbaine Neoval/Val d'Escaut, réalisé avec Batixia ; il offre depuis 2011 3 000 m² de locaux à vocation artisanale sous forme de petits lots particulièrement adaptés à la demande locale constituée essentiellement de TPE du BTP qui recherchent des volumes de stockage et de livraison à des loyers abordables (49,50 €/m²/an).

Éléments de bilan et de questionnements

On relève notamment les aspects suivants :

- un territoire pertinent pour l'analyse en raison de ses spécificités géographiques, sociales et économiques,
- une imbrication du renouvellement urbain et du développement territorial qui atténue la notion du périurbain (jamais évoqué par nos interlocuteurs) et des franges ; la déprise pourrait même réduire l'emprunte urbaine et remplacer des cités minières obsolètes par des corridors écologiques,
- une gouvernance intéressante (tradition de gestion du territoire à l'échelle de l'arrondissement et, actuellement, évolution vers le PLU i),
- enjeu de l'armature urbaine et du renforcement des noyaux villageois
- le questionnement sur les corridors écologiques et les cheminements doux.

Quels opérateurs ?

- EPARECA (dont le rôle pourrait être élargi au-delà des territoires en politique de la ville),
- EPF, ANAH,
- opérateur d'aménagement (il n'y a pas de culture de SEM d'aménagement dans le Valenciennois).

Quels financements ?

- les fonds européens,
- la solidarité communautaire.

Illustration des situations urbaines et périurbaines

La ville dense et historique



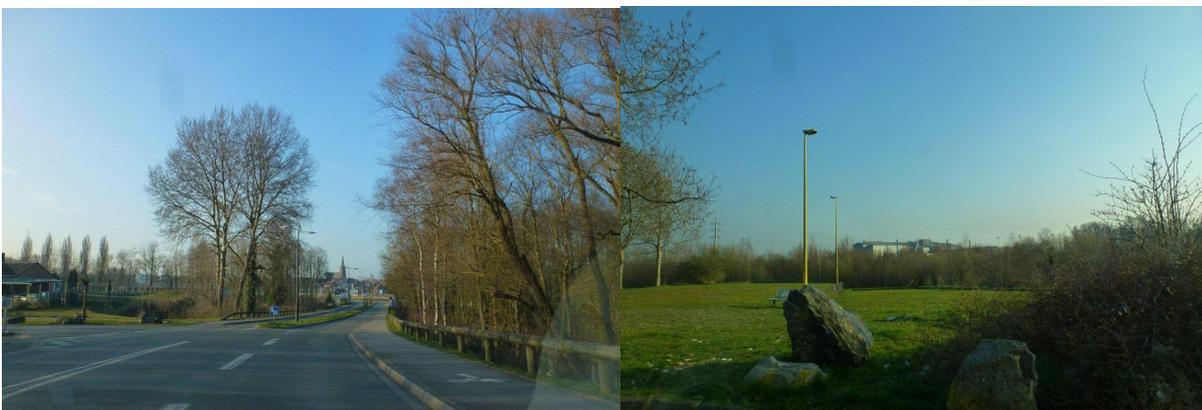
Vestiges historiques du centre de Valenciennes et reconstruction de la place d'armes

Le renouvellement urbain



Reconversion de la friche Vallourec

Les franges urbaines



Le redéveloppement des noyaux villageois et du corridor minier



Un village de l'est et le centre artisanal de Bruay

Mobilité et transport



Le tram et un cheminement piéton sur l'ancien cavalier minier à Bruay

Le potentiel paysager du Valenciennois



Reconversion paysagère de zone d'affaissement minier et coulée verte dans le corridor minier

8.9. Gâtinais françaises

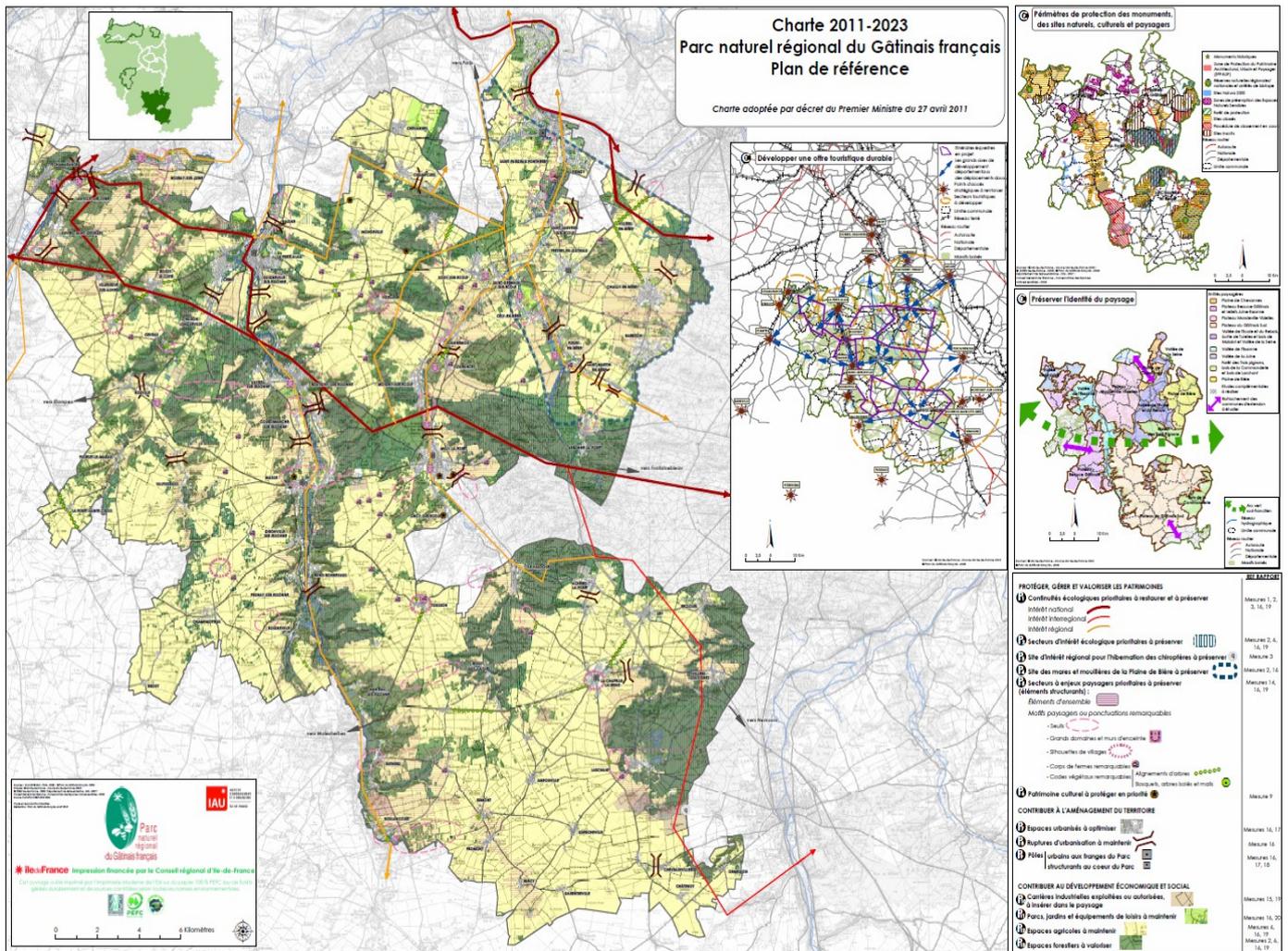
Mission dans le Gâtinais français le 13 mars 2015 réalisée par Pierre Narring

Réunion de travail au Parc naturel régional (PNR) avec :

- Jean-Jacques Boussaingault, président
- Emmanuelle Guilmault-Fanchini, directrice
- Dephine Potier, chargée de mission aménagement et paysage
- Pierre-Denis Ménager, chargé de mission urbanisme durable

suivie d'une visite de quelques sites en présence du maire de la commune concernée.

Présentation du PNR du Gâtinais français



Le Parc naturel régional du Gâtinais français a été créé en 1999 au sud des territoires de l'Essonne et de la Seine-et-Marne, à la limite de l'Île-de-France. Il regroupe 69 communes, 9 communautés de communes, les deux Départements concernés, la Région et L'Etat. Ce projet s'est développé à l'initiative d'élus locaux et avec l'appui de la Région, en réaction à l'urbanisation galopante de la région capitale et notamment des villes nouvelles d'Evry et de Sénart.

Le territoire comporte 80.000 habitants et un tissu artisanal important mais peu de grandes entreprises. Les activités emblématiques du secteur, soutenues par le PNR, sont le cresson, le miel et les plantes médicinales.

Les partenaires du Parc sont réunis autour de trois axes stratégiques :

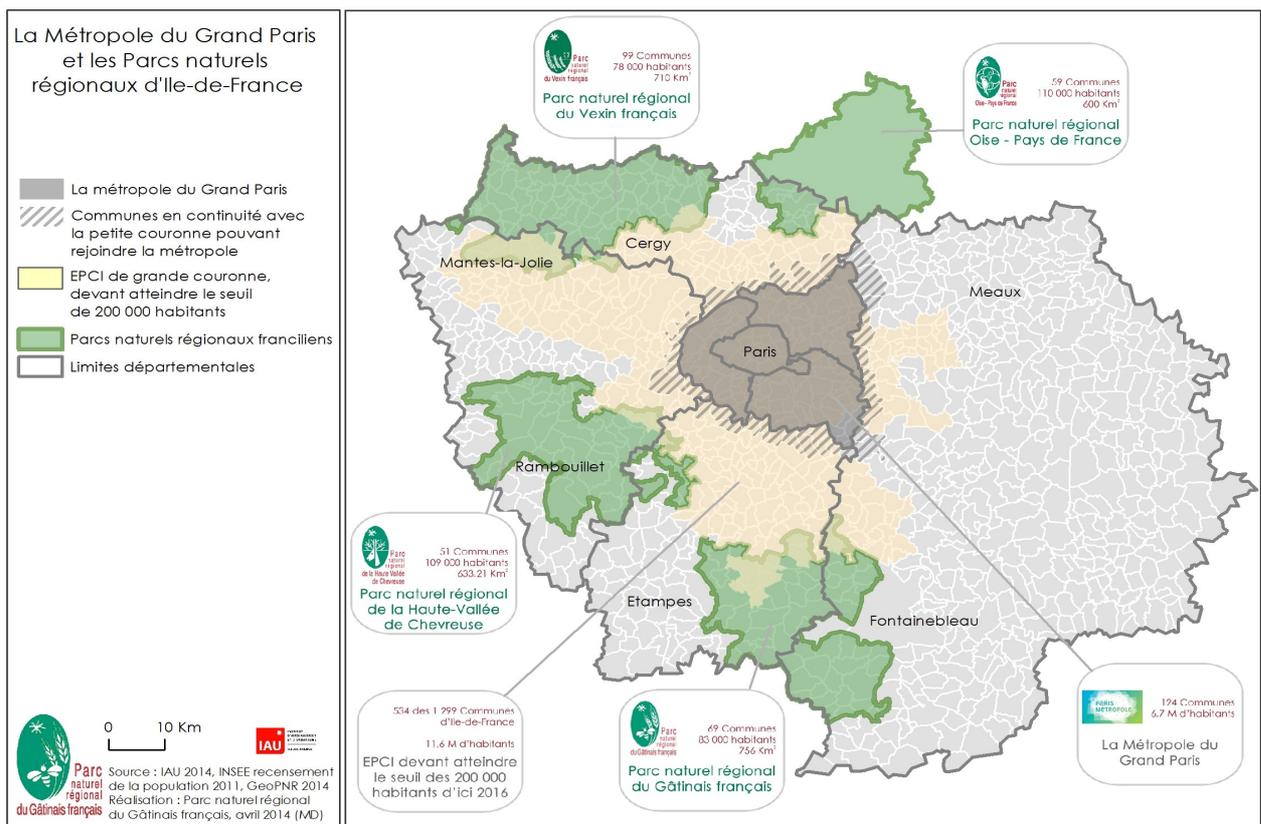
- agir pour la préservation durable des richesses du territoire,
- mettre la solidarité et l'environnement au cœur de notre développement,
- mobiliser les acteurs pour un projet de territoire partagé et innovant.

Sur ce dernier objectif, le Parc vient de faire l'objet d'une importante reconnaissance ministérielle en étant le premier territoire rural d'Île-de-France à être déclaré « territoire à énergie positive pour la croissance verte ». Les dirigeants du PNR considèrent celui-ci comme un laboratoire qui a anticipé les orientations du Grenelle en matière de promotion de la trame verte et bleue, de mise en place d'éco-conditionnalités et de lutte contre l'artificialisation des sols.

Le Gâtinais français s'identifie comme « le pays des mille clairières et du grès », dont les enjeux majeurs sont :

- un patrimoine paysager riche et fragile, à la limite de la forêt de Fontainebleau,
- des pressions urbaines fortes, puisque situé dans l'aire urbaine francilienne et peu éloigné de l'extrême sud de sa partie agglomérée (unité urbaine),
- un patrimoine culturel, architectural et historique important (châteaux, grands domaines, jardins...),
- des activités rurales à maintenir et à développer.

Il compte 55% de terres agricoles, 33% de bois et forêts, 9% d'urbanisation et 3% de milieux naturels ouverts.



Le Parc est un des 4 PNR d'Ile-de France, qui comporte également deux projets en gestation dont celui du Bocage Gâtinais, qui tangente le Gâtinais français et concerne trois régions, l'Ile-de-France, le Centre et la Bourgogne. Le PNR du Gâtinais apporte sa contribution à ce projet dont l'émergence est difficile compte-tenu de la diversité des approches des régions concernées. Il s'efforce également d'établir des coopérations avec le PNR de Haute-Vallée de Chevreuse, notamment en regard des enjeux concernant le territoire situé entre les deux parcs.

Gouvernance et moyens d'action

Le PNR a un statut de syndicat mixte regroupant tous les partenaires, y compris la totalité des communes. Le document de référence est une charte, établie selon une démarche de démocratie participative qui implique la société civile. La deuxième charte du Parc, qui date de 2011, a été adoptée à l'unanimité. Une gestion consensuelle est recherchée, chaque commune, quelle que soit sa taille, pesant d'un poids égal dans la prise des décisions.



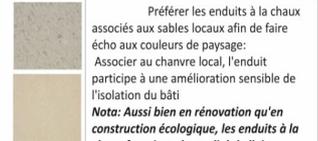
Les matériaux présents sur le site :



Les matériaux écologiques créant le lien avec le bâti traditionnel :



Laisse à l'état naturel, le bois devient gris et offre un parfait écho aux couleurs grisées du bâti traditionnel apportées par le grès.



Préférer les enduits à la chaux associés aux sables locaux afin de faire écho aux couleurs de paysage: Associer au chanvre local, l'enduit participe à une amélioration sensible de l'isolation du bâti

Nota: Aussi bien en rénovation qu'en construction écologique, les enduits à la chaux favorisent la qualité de l'air intérieur du bâti en laissant migrer la vapeur d'eau à travers les murs.

Le budget est de l'ordre de 2 M€ par an, moitié investissement et moitié fonctionnement, avec une équipe d'une trentaine de collaborateurs, installés dans des locaux agréables qui ont été aménagés récemment dans le centre de Milly-la-Forêt. L'essentiel du budget d'intervention était apporté par la Région (60%) et les Départements (40%) mais ces derniers se désengagent très fortement et les apports financiers de tous sont en baisse. Les actions ne peuvent être montées désormais que selon un « financement de projet » établi au cas par cas, notamment avec l'aide des fonds européens. Face à cette situation, la Fédération nationale des parcs a engagé une réflexion qui suggère notamment la possibilité de faire bénéficier les PNR d'une fraction de la taxe d'aménagement (TA). De façon plus générale, la question du devenir de l'ingénierie territoriale est posée et les perspectives de mutualisation annoncées concernent notamment les PNR. La manière de concilier des objectifs territoriaux qui concernent l'espace spécifique du parc et l'objectif d'essaimage pourrait alors être envisagée dans un nouveau contexte.

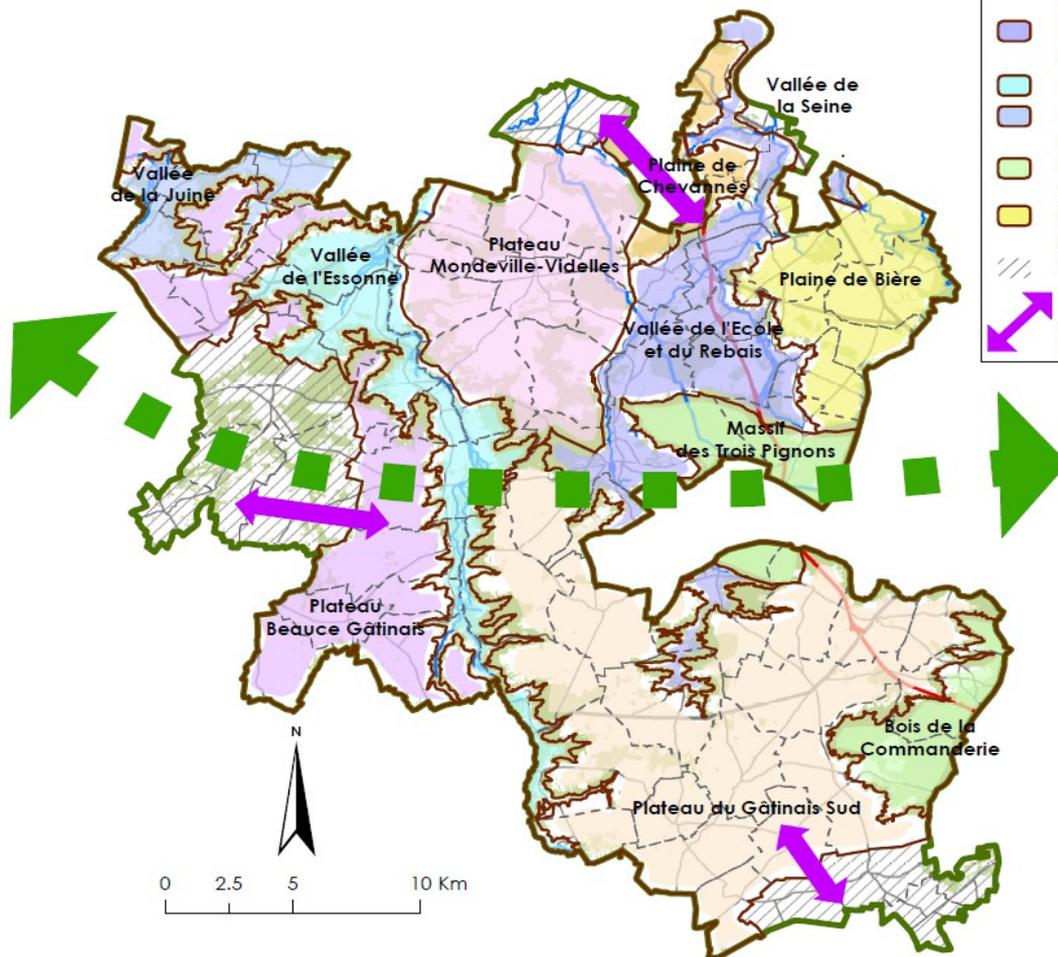
Pour l'instant, le PNR joue son rôle d'appui essentiel aux communes adhérentes, suscite ou accompagne des projets et constitue un lieu de regroupement autour d'une identité commune d'un territoire partagé entre des intercommunalités petites et nombreuses (malgré les évolutions prévues de la carte intercommunale) et ne bénéficiant pas d'outils de coopération tels que les anciens Pays ou les nouveaux PETR. Il établit également des partenariats avec les établissements d'enseignement et de recherche de Fontainebleau ou du plateau de Saclay sur des projets de développement locaux, dans une logique affichée de « cluster rural ».

Les actions du Parc pour la maîtrise de l'urbanisme

Le « gradient d'urbanisation » est important quand on se déplace du nord au sud du Parc. Au nord, à Saint-Fargeau-Ponthierry, on touche l'unité urbaine de Paris. Plus au sud, on traverse des territoires peu denses et relativement préservés... alors qu'il n'en va pas de même au-delà de la frontière régionale.

Préserver l'identité du paysage

Entités paysagères	
	Plaine de Chevannes
	Plateau Beauce-Gâtinais et reliefs Juine-Essonne
	Plateau Mondeville-Videlles
	Plateau du Gâtinais Sud
	Vallée de l'École et du Rebais, butte de Turelles et bois de Malabri et Vallée de la Seine
	Vallée de l'Essonne
	Vallée de la Juine
	Forêt des Trois pignons, bois de la Commanderie et bois de Larchant
	Plaine de Bière
	Etudes complémentaires à réaliser
	Rattachement des communes d'extension à étudier



	Arc vert sud-francilien
	Réseau hydrographique
	Limite communale
Réseau routier	
	Autoroute
	Nationale
	Départementale
	Massifs boisés

Sources : © IAU Ile-de-France - Source IAU Ile-de-France 2003
© Parc du Gâtinais français - 2008

Le Parc prône une urbanisation raisonnée, un développement peu consommateur d'espace et des opérations de qualité exemplaire. Les chargés de mission du parc accompagnent les communes pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, cartes communales) avec le SDDRIF et la charte du parc ainsi que pour appliquer ses principes dans les opérations d'aménagement. Il est à noter que dans ce secteur, il existe certains SCoT qui nécessitent d'être repris. De l'avis des collaborateurs du PNR, ce type de document n'est pas forcément nécessaire, puisque le SDRIF vaut SCoT.

L'action du PNR se décline selon trois grands objectifs :

- protéger les éléments fondateurs de l'identité du territoire (prise en compte des sites à enjeux, préservation et restauration des continuités écologiques, mise en valeur du paysage et du patrimoine culturel...),
- respecter les principes d'urbanisation durable (optimisation du tissu urbain existant et stricte limitation des extensions, fixation de densités minimales dans les opérations nouvelles, zones d'activités intercommunales mixtes et denses dans le tissu existant ou dans sa continuité directe...),
- pratiquer une composition urbaine qualitative (insertion paysagère des opérations prenant en compte atlas et chartes paysagères, formes urbaines et architecturales contemporaines en lien avec les caractéristiques traditionnelles du bâti, conception bioclimatique, mixité fonctionnelle, sociale et générationnelle...)

Outre l'accompagnement des communes dans l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme, plusieurs chantiers ou réalisations illustrent ces orientations du PNR : partenariats sur la stratégie foncière en liaison avec l'IAU et l'EPIFIF, sites pilotes d'expérimentation, réalisation de guides et de documents de valorisation des bonnes pratiques...

Les actions du Parc pour le paysage et le développement durable

Observation des évolutions : transformation d'un verger en lotissement à Arbonne-la-Fôret



2003



2009



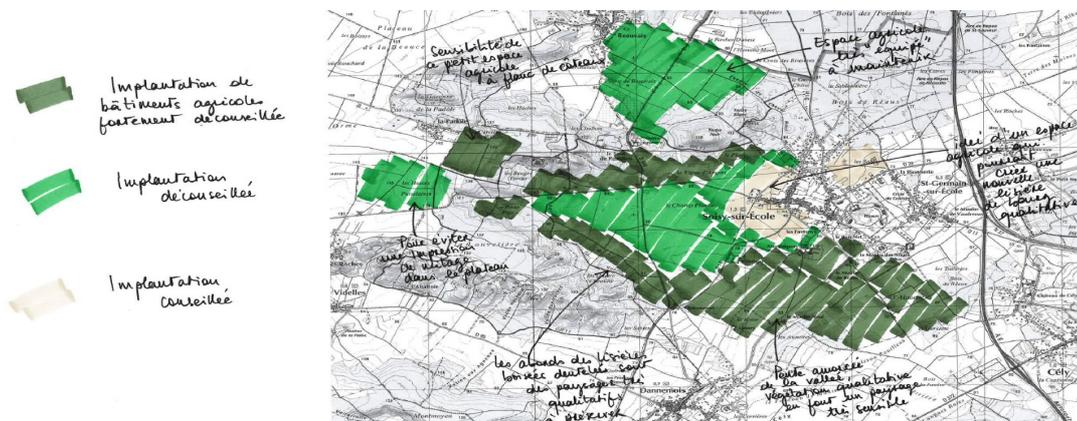
2010



2012

Ce champ d'action, qui recoupe partiellement le précédent, comporte les objectifs suivants :

- partager la connaissance des paysages (atlas, identification des entités paysagères...) et sensibiliser tous les publics (animation avec les scolaires, organisation de « randos-paysage »...)
- anticiper et aider à la planification (énoncé de recommandations pour la préservation des bois et bosquets, établissement d'une réglementation spécifique pour l'implantation des bâtiments dans les zones agricoles, travail sur les lisères et espaces de transition : haies, jardins familiaux, maraîchage, chemins de ronde...),
- accompagner les porteurs de projets (guide à destination des hébergeurs touristiques, conseil pour des projets spécifiques comme l'aménagement paysager d'une opération de logements sociaux ou la constitution d'un potager chez un particulier...),
- requalifier les friches économiques (avec une première réalisation), promotion de la démarche « BIMBY » (encore peu mise en œuvre pour l'instant).



L'approche par le paysage est développée en trois phases : analyses, recommandations, actions. Depuis 2005, un « suivi de la frange urbaine » a été organisé avec la définition de 238 « points de vue » propices à l'observation et au développement des actions de sensibilisation et d'éducation.

Visites de sites

La préservation des sites et la mise en valeur des paysages sont manifestes, surtout dans la partie sud du PNR, moins dans la partie nord, plus urbanisée et dans laquelle un plus grand nombre de « coups partis » sont visibles. Dans les communes visitées, le rôle du PNR et l'apport des chargés de mission sont bien identifiés.

A Courances (en présence de Mme Vieira, maire), on observe un grand potager récemment remis en exploitation par les propriétaires du château et un charmant centre village dont les espaces publics sont bien réaménagés. Afin de diversifier la population et d'éviter la fermeture de l'école, la municipalité a décidé la réalisation d'une petite opération d'aménagement d'une trentaine de lots en continuité de l'urbanisation existante. Ce mini quartier est bien intégré à la trame existante et le travail d'insertion paysagère, mené avec l'appui du parc, est visible depuis les abords du village.

A proximité, à cheval sur les communes de Courance et de Fleury-en-Bière, une importante opération d'agroforesterie est mise en œuvre. L'agroforesterie est un mode d'exploitation des terres agricoles associant des plantations d'arbres et des cultures. Le projet se développe sur une surface de 420 ha de terres dégradées, exploitée en grandes cultures de céréales à paille et d'oléagineux. Les plantations de rangées d'arbres, espacées de 39 m, comportent en tout plus de 2.300 arbres sur 4.300 m linéaires. Les arbres permettent de régénérer la fertilité des sols, d'améliorer la ressource en eau et le confort climatique des cultures, de limiter l'érosion, de stocker du carbone et de contribuer à la biodiversité ainsi qu'à l'embellissement des paysages ; le choix de différentes essences locales permet de diversifier les productions (énergie, fourrage, fruits, bois d'œuvre...) Le projet, d'un coût de l'ordre de 100.000 €, est financé pour un tiers par son promoteur (famille de Ganay), un tiers le PNR et un tiers le programme Leader. Il aura un rôle de démonstration et pourra faciliter une évolution vers l'agriculture biologique.

A Bouray-sur Juine (en présence de M. Cabot, maire), on observe dans une commune plus grande et plus diversifiée, les efforts réalisés pour requalifier le bâti existant au centre de la commune, réutiliser les cœurs d'îlots, intégrer les lotissements existants, essayer d'y lancer un dispositif « BIMBY », marquer les limites de l'urbanisation malgré l'existence de quelques « verrues » (une ancienne salle communale bâtie en dehors des limites urbaines, une exploitation agricole au développement mal maîtrisé...)

En conclusion

Après plus de 10 ans d'existence, le PNR présente un bilan d'actions intéressant et dont les résultats sont visibles sur site, particulièrement en matière de lutte contre l'étalement urbain et de qualité des paysages. Des projets de développement économique ont également été engagés comme l'agroforesterie, la valorisation de productions locales, notamment le chanvre et le cresson... Les questions de mobilités, reconnues comme essentielles sont moins abordées et traitées dans le cadre du PNR ; ses responsables expriment une certaine déception sur les expérimentations de transport à la demande ou de covoiturage. L'ensemble des partenaires du parc sont porteurs d'une vision commune de leur territoire et d'objectifs partagés. L'existence d'un PNR n'épuise pas pour autant la question du projet de territoire et de sa gouvernance.

L'importance de l'ingénierie territoriale est démontrée mais sa pérennité et son essaimage sur un territoire plus vaste restent des questions clefs posées pour l'avenir.



9. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADDOU	Approche du Développement Durable dans les Opérations d'Urbanisme
ALUR (Loi)	Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
AMO	Assistance à Maîtrise d'Ouvrage
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
AOT	Autorité Organisatrice des Transports
APL	Aide Personnalisée au Logement
ATD	Agence Technique Départementale
AU	Aire Urbaine
AUAT	Agence d'Urbanisme et d'Aménagement du Territoire Toulouse Aire Urbaine
AUDIAR	Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunale de l'Agglomération Rennaise
BIMBY	Build in My Back Yard
BRUDED	Bretagne Rurale et Rurbaine pour un Développement Durable
CAUE	Conseil en Urbanisme, Architecture et Environnement
CAVM	Communauté d'Agglomération Valenciennes Métropole
CEREMA	Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement
CODEV	Comité de développement
CORINE	Coordination de l'Information sur l'Environnement
CLC (CORINE Land Cover)	Base de données géographique produite dans le cadre du programme européen de Coordination de l'Information sur l'Environnement
DATAR	Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
EPARECA	Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale
EPF	Établissement Public Foncier
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GIP	Groupement d'Intérêt Public
IAU	Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (Région Ile de France)
IBA	Internationale BauAusstellung (outil allemand permettant d'exposer, sur une longue durée et en plein air, des concepts innovants en matière d'architecture ou de génie urbain.)
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
InterSCoT	Démarche de coopération entre syndicats ou autres structures porteuses de différents SCoT
MAPTAM (Loi)	Loi sur la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et l'Affirmation des Métropoles
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Energie
MLETR	Ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité
NOTRe (Loi)	Loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République
ONCEA	Observatoire National de la Consommation des Espaces Agricoles
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PAEN	Périmètre de Protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PETR	Pôle d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (anciens Pays)
PIA	Programme d'Investissement d'Avenir
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PNR	Parc Naturel Régional
PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
PTI	Projets Territoriaux Intégrés
PUCA	Plan Urbanisme Construction Architecture (agence d'Etat)
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
SAFER	Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Ile-de-France
SOeS	Service d'observation et de statistiques (MEDDE)
SPL	Société Publique Locale
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRU (Loi)	Loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZAUER	Zonage des Aires Urbaines et Rurales

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/>