

les plénières



L'aménagement en périurbain

15 déc.
2015

Espaces périurbains : définitions et modalités d'interventions possibles des aménageurs

Définitions et modalités d'interventions possibles des aménageurs

Pierre Narring, CGEDD
rédacteur du rapport « Requalifier les campagnes urbaines »

Jérôme Grange, Agence d'urbanisme du Grand Amiénois

www.logement.gouv.fr/le-reseau-national-des-amenageurs
reseauationalamenageurs.ad.dhup.dgaln@developpement-durable.gouv.fr

Séance 4 : les espaces périurbains : 15 décembre 2015

Compte rendu de la séance introductive sur le périurbain

Un temps commun à l'ensemble des groupes de travail du Réseau National des Aménageurs a introduit la séance de travail. **Pierre Narring** (Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable-CGEDD, MEEM) et **Jérôme Grange** (Agence d'Urbanisme du Grand Amiénois) ont débattu des définitions possibles du périurbain et des interventions possibles des aménageurs sur ces territoires.

Définition, enjeux

Il semble difficile d'apporter une définition simple et unique du périurbain, même si c'est un sujet de l'actualité politique. Ces territoires recouvrent des réalités économiques, politiques, urbaines, patrimoniales très différentes. Jérôme Grange rappelle le contexte d'émergence de ces territoires. Le tissu périurbain est apparu dans les pays développés au cours des années 1960/1970 et résulte de la conjonction de trois phénomènes économiques :

- l'avènement de l'automobile par le développement du réseau routier avec pour corollaire l'augmentation de la vitesse moyenne des déplacements a permis de conquérir de nouveaux espaces, plus éloignés en distance des centres urbains (La croissance considérable de la moyenne des déplacements ne permet pas de gagner du temps mais de l'espace).,
- la croissance de la productivité humaine, qui tend à diminuer le temps dévolu au travail et libère du temps pour autre chose, invite à des arbitrages nouveaux sur les choix du cadre de vie,
- le gain de pouvoir d'achat de ménages, au travers du double salaire, qui a rendu possible l'accès aisé à la voiture automobile et à la double mobilité mécanisée, situation permettant de nouvelles aspirations des ménages.

En France, le concept de périurbanisation tend à être confondu avec celui d'étalement urbain. Or dans d'autres pays, comme l'Espagne ou les pays nordiques, le système d'acteurs étant différents, la périurbanisation a été maîtrisée et n'a pas conduit à une consommation d'espaces excessive. La recherche de typologies de ces territoires a maintes fois été tentée, sans qu'aucune ne soit véritablement satisfaisante. Les espaces périurbains sont alors plutôt définis en creux, par rapport à ce qu'ils ne sont pas. Dès lors, Pierre Narring note que les discours, aussi bien des médias grands publics que de la part de nombreux experts ou encore de l'administration centrale, envers le périurbain, stigmatisent ces espaces en dénonçant la faible qualité urbaine, architecturale et patrimoniale, sans compter les stigmatisations sur les plans politiques (montée de l'extrême droite) et économiques (paupérisation d'une partie de la population avec l'arrivée de jeunes ménages et la fixation de retraités à faibles revenus).

Or ces espaces périurbains sont riches d'une grande diversité et pour certains d'entre eux, révélateurs d'un vrai dynamisme et d'innovations. Ces espaces témoignent ainsi de la présence de nombreux acteurs, pas forcément issus de la sphère professionnelle de l'aménagement, mais qui y exercent une influence à travers de nombreuses initiatives : réseau d'entraide à la mobilité, création d'emplois productifs via les éco-activités. Il y a ainsi une capacité locale de développement à savoir saisir.

L'un des enjeux principaux sur ces territoires est d'arriver à constituer une maîtrise d'ouvrage structurée, en capacité d'avoir une vision et une stratégie d'aménagement global afin de les décliner en projets opérationnels. L'intercommunalité constitue alors l'échelon indispensable. La récente loi NOTRe va bouleverser les équilibres fragiles jusqu'alors constitués en obligeant les collectivités à se regrouper pour avoir une taille critique suffisante. La pression exercée également sur la dotation des collectivités accompagne ce mouvement de concentration vers des intercommunalités aux compétences davantage intégrées. Néanmoins de nouveaux arbitrages politiques seront à trouver avec la cohabitation sur un même territoire de populations aux attentes et ambitions diverses pour le développement/la préservation de leur territoire (agriculteurs, ménages ayant des faibles moyens, ménages plus aisés, classes sociales créatives etc..).

Le second enjeu relève plus d'un changement de regard et par conséquent de discours et de politiques à mettre en œuvre. Il est illusoire de lutter « contre » le périurbain, mais plutôt de « faire avec » et de tirer parti de ses ressources propres et multiples.

Réponses opérationnelles

Le rapport « requalifier les campagnes urbaines »¹ dresse de nombreuses recommandations sur les politiques et les dispositifs à mettre en œuvre dans ces territoires. Il pointe en particulier le rôle des SEM départementales, dont la gouvernance doit évoluer vers des SPL en associant les intercommunalités. Sans pour autant prendre la place des autres acteurs, notamment présence de nombreux petits lotisseurs, ces SPL pourraient jouer le rôle d'animateur voire de coordonnateur auprès des collectivités. D'autres, comme Frédéric Bonnet souhaite plutôt la création d'un dispositif national, à l'instar de l'ANRU sur les quartiers politiques de la ville. Cette proposition convainc moyennement, car il faut, au contraire, laisser plus d'initiative au local.

Une réflexion spécifique serait à mener au niveau des politiques du logement pour favoriser une diversité de produits et permettre d'offrir de vrais parcours résidentiels dans ces territoires. Nombreux sont les territoires classés en zone C, sinon B2 qui sont délaissés par les bailleurs (niveau de fonds propres à injecter) et les investisseurs privés locatifs (suite à l'achèvement des dispositifs de Robien et Scellier). Dès lors, dans ces territoires, le produit logement reste majoritairement le pavillon en accession et peut être un frein au renouvellement des populations. Cette réflexion doit s'accompagner au préalable d'une analyse approfondie des territoires, de leurs caractéristiques en particulier des populations en place et des populations cibles.

Dans de nombreux cas, la production de bâtis se fait hors opérations d'ensemble. Les constructeurs s'appuient sur les documents de planification, dont la majorité n'est pas suffisamment opérationnelle. L'une des difficultés majeure réside en l'absence d'équipes pluridisciplinaires pour l'élaboration de ces documents, plus précisément une lacune fréquemment rencontrée sur l'ingénierie opérationnelle. Cette absence peut présenter une opportunité pour les aménageurs pour mettre à disposition des collectivités leur savoir-faire en la matière, en parallèle à l'élaboration du document de planification. La professionnalisation espérée des collectivités sur ce point précis devrait permettre de dépasser ce blocage. Ainsi, ce n'est pas tant la faiblesse des équipes de maîtrise d'œuvre qui est pointée (cela reste néanmoins une réalité sur de nombreux territoires et très variables à l'échelle nationale), qu'une maîtrise d'ouvrage peu organisée et structurée qui est soulignée. En ce sens, la SPL citée par Pierre Narring est une des solutions, mais pas la seule : la mobilisation des aménageurs privés ou des bailleurs sociaux en est une également.

1 disponible en ligne http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/009794-01_rapport_cle2bff28.pdf

Enfin, la taille moyenne des opérations peut être faible, autour d'une dizaine de logements. Dès lors, il y a un véritable problème économique pour l'ingénierie pour trouver suffisamment de marge pour élaborer un projet de qualité. Des péréquations seraient à trouver à une échelle plus large, potentiellement au niveau des PLUI et en mobilisant les bons outils. Sur ce dernier point, un consensus semble émerger autour de la palette d'outils de l'aménagement (incluant les outils de programmation), aujourd'hui suffisamment large pour pouvoir répondre aux besoins des collectivités. Il reste néanmoins à bien la maîtriser pour mobiliser les outils appropriés et trouver les équilibres économiques satisfaisants.
