



Comment questionner l'étalement urbain ■

décembre 2010



avec le soutien du
Ministère de la Culture et de la Communication
Direction Générale des Patrimoines

Atelier « Comment questionner l'étalement urbain » de l'Université permanente de l'AUE
Initié et animé par Emmanuel Brochard, directeur du CAUE du Loir-et-Cher
Organisme de formation : CAUE 41

Organisation des sessions :
Paris : Emmanuel Brochard (CAUE 41) et FNCAUE
La Rochelle : Jean-Michel Thibault (CAUE 17)
Montpellier : Sylvaine Glaisol (CAUE 34)
Arras : Philippe Druon (CAUE 62)

Comité de pilotage des 4 sessions de formation 2008/2009 : Walter Acchiardi (CAUE 26),
Pascale d'Anfray-Legendre (CAUE 78), Vincent Bassez (CAUE 59), Jean-Marc Biry (CAUE
67), Dominique Bonini (CAUE 77), Laurent Bony (CAUE 91), Emmanuel Brochard (CAUE 41),
Vincent Degrotte (CAUE 44), Philippe Druon (CAUE 62), Sylvaine Glaisol (CAUE 34), Dominique
Jacomet (CAUE 12), Elisabeth Rojat-Lefebvre (CAUE 78), Jean-Michel Thibault (CAUE 17),
Yves Helbert (FNCAUE), Anne Demerlé-Got (journaliste) et Jean-Louis Violeau (sociologue).

Journal des sessions réalisé par :
- Anne Demerlé-Got, journaliste
et Aateca Sabbar (CAUE 41), mise en forme

Ces sessions de formations ont mobilisé 33 CAUE soit 225 stagiaires (en nombre cumulé)
sur un total de 242 stagiaires. La plupart d'entre eux ont suivi l'intégralité des 4 sessions.

Remerciements aux équipes des CAUE 17, 34 et 62 pour leurs contributions et leur
engagement dans la co-organisation des sessions.

Publication réalisée à l'issue des quatre sessions de formation avec :
- Anne Demerlé-Got, journaliste
- Jean-Louis Violeau, sociologue CNRS UMR AUSSER / ENSA Paris-Malaquais : regard sur
les pratiques CAUE

Conception de la publication :
Yves Helbert, chargé de mission à la FNCAUE : édition, mise en page
Assistée de Elisabeth Rojat-Lefebvre, directrice du CAUE des Yvelines : relecture,
coordination

Iconographie : CAUE 12, CAUE 25, CAUE 34, CAUE 62, CAUE 76, CAUE 77, CAUE 78

Cette publication a reçu le soutien du ministère de la Culture et de la Communication
(Direction générale des Patrimoines).

FNCAUE
décembre 2010

Comment questionner l'étalement urbain





Sommaire

7	Préambule
9	L'étalement urbain en question
13	1/ L'économie de la ville étalée
14	Economie urbaine et jeux d'acteurs (Thierry VILMIN, économiste et urbaniste, consultant Logiville)
14	Les mécanismes de la mobilité (Carole GALLEZ, chercheuse au laboratoire Ville, mobilité, transport / Inrest-ENPC-UMLV)
14	Une approche globale dans une démarche de développement durable (Marc SAUVEZ, urbaniste)
15	Les mécanismes du marché (Olivier MORLET, urbaniste chef de projet à l'AFTRP, secrétaire général de l'ADEF)
19	2/ Acteurs et représentations sociales
20	Les modes d'habiter les territoires de la ville diffuse (Pascale LEGUÉ, anthropologue au CAUE 17)
20	La production de maisons individuelles en France, quel avenir ? (André CARON, dirigeant de Caron Marketing)
21	Positionnements et stratégies des opérateurs économiques (Hervé JOAN-GRANGER, urbaniste, CODE, Bordeaux)
22	L'élus responsable de la cohérence de l'aménagement territorial ? (Jean MALAPERT, vice-président du Pays de Fougères)
23	L'étalement urbain en question et les usages de l'espace (Philippe GENESTIER, architecte-urbaniste de l'Etat et chercheur au CNRS)

27	3/ L'avenir de la ville étalée
28	Une approche prospective du périurbain réalisé par des géographes pour la DIACT (Martin VANIER, géographe, Institut de Géographie alpine de l'université Joseph-Fourier de Grenoble)
29	Villes étalées et nouvelles régulations (Alain CLUZET, DGS à la communauté d'agglomération du plateau de Saclay)
31	L'agriculture et le rural dans la société urbanisée et les périphéries urbaines (Jean-Claude BONTRON, INRA / Société d'études géographiques économiques et sociologiques appliquées)
32	Le défi climatique à l'aune du Facteur 4 (Thierry LAFFONT, directeur régional ADEME Languedoc-Roussillon)
37	Les leviers et outils opérationnels
38	Ville / Nature : articulation des échelles, entre vision et actions (Frédéric BONNET, architecte urbaniste, agence Obras)
39	Quel urbanisme pour les petites communes ? (Yves DUTEIL, maire de Précy-sur-Marne et Christian DUBOIS, adjoint à l'urbanisme de Précy-sur-Marne)
39	Etalement urbain : connaître les freins et blocages pour mieux agir (Bruno SINN, économiste, urbaniste, directeur du cabinet SPIRE)
40	Concentration et densification de la métropole contemporaine, raisons économiques et stratégies possibles (Jean-Charles CASTEL, ingénieur CERTU)
42	Approche stratégique de l'aménagement durable (Thierry VILMIN, économiste et urbaniste, consultant Logiville)
43	Regard sur la participation comme pilier d'une politique locale dans le contexte de la cessation de l'activité minière à Loos-en-Gohelle (Jean-François CARON, maire de Loos-en-Gohelle)
46	Les programmes des 4 sessions de formation
51	L'étalement urbain à l'aune du Grenelle I (extraits du dossier du ministère de l'Ecologie)
54	Pour aller plus loin / étalement urbain : sélection d'ouvrages de CAUE
56	Etalement urbain : bibliographie
58	Glossaire des principaux sigles employés
60	Définitions INSEE
63	Les CAUE : observateurs et acteurs des territoires



CAUE 62



CAUE 34



CAUE 12



CAUE 78

Préambule

Face aux enjeux d'une société en mutation (recomposition des territoires et redistribution des compétences entre collectivités publiques, dilution des limites entre l'urbain et le rural, effets de l'étalement urbain, apparition du développement durable comme perspectives d'exigences sociétales, émergence de la démocratie de proximité et du débat public), les CAUE ont mis en place l'université permanente de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (UPAUE) qui est une plateforme d'observation des territoires destinée à

- rassembler les regards sur la société
- encourager et produire des discours multiples sur l'AUE
- débattre et évaluer les décisions et les pratiques
- provoquer et faciliter le débat public

« A travers la mise en œuvre de l'Université permanente de l'AUE, la Fédération nationale des CAUE offre à l'ensemble des CAUE un espace d'échange, de formation et de production à leur mesure. Au rythme des réunions de ses ateliers, des universités d'été, l'UPAUE est une plateforme qui mobilise les forces vives parcourant les CAUE et les autres acteurs du cadre de vie et du développement des territoires. L'UPAUE est devenue, en deux années d'existence, un lieu d'échange et de confrontation entre points de vues, au bénéfice du débat sur l'évolution de notre société.»

Christian GAUDIN, Sénateur, Président de la Fédération nationale des CAUE (jusqu'en 2010) , 2007

L'université permanente de l'AUE organise des cycles de formations, des séminaires d'échanges et de débat, des plateformes d'écriture partagée. Les spécialistes et les professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement, les techniciens, les élus, les responsables administratifs, les partenaires financiers... peuvent apporter leur contribution à l'Université permanente de l'AUE, lieu de réflexion ouvert pour une confrontation des points de vue au profit de l'intérêt général. L'Université permanente de l'AUE, initiée par les CAUE, est ouverte à l'ensemble des acteurs du cadre de vie et du développement des territoires.

Comment questionner l'étalement urbain, quels savoirs mobiliser et quels outils mettre en œuvre pour agir et améliorer le cadre de vie ? De nombreux CAUE ont décidé de s'organiser et de créer un atelier au sein de l'UPAUE pour aborder ces questionnements à travers un cycle de réunions d'échanges et de séminaires de formation. Car l'étalement urbain devient une préoccupation majeure pour les professionnels et les élus qui subissent plutôt qu'ils ne maîtrisent un mouvement d'urbanisation qui transforme et banalise le territoire et le complexifie entre ville et campagne. La ville étalée pose la question de son avenir à travers les effets que les transformations génèrent sur le territoire, sur le paysage et sur la vie quotidienne de la population. Elle doit être évaluée au regard des perspectives du développement durable. Ces transformations territoriales interrogent la nature des conseils des CAUE. L'atelier a pour objectif de créer un cadre de réflexion pour réinterroger les savoirs et ainsi prendre des repères.

L'atelier a organisé un cycle de quatre sessions de juin 2008 à fin 2009 sur l'économie de la ville étalée, les acteurs et les représentations sociales, l'avenir de la ville étalée et les leviers et outils opérationnels. Ce document rassemble les interventions, les travaux, les débats, des 4 sessions de formation.

Il a été demandé à Jean-Louis Violeau, sociologue, d'observer le déroulement des travaux des 4 sessions et d'apporter des commentaires tout au long du processus collectif de réflexion. Ces commentaires apparaissent dans des encadrés au fil de ces pages.



CAUE 78



CAUE 25



CAUE 76

L'étalement urbain en question

L'étalement urbain touche désormais tous les départements urbains et « ruraux ». Il prend des formes diverses selon la géographie locale, de l'étalement des grandes villes jusqu'à l'éclatement territorial dans les secteurs moins agglomérés. Cette dynamique est portée par la société : la mobilité est devenue le ressort essentiel pour habiter, travailler, consommer et se distraire. Elle provient également des difficultés rencontrées par les ménages pour accéder à un foncier à un prix abordable.

Ce mouvement d'urbanisation des dernières décennies a donné certes un essor démographique aux petites et moyennes villes, qui ne voyaient comme seule ligne d'horizon dans les années antérieures, que la décroissance de la population. Mais le territoire se transforme et se dilue, se complexifie entre ville et campagne. Les villes et villages s'urbanisent, se renouvellent peu mais s'étalement et consomment un foncier souvent nécessaire à l'agriculture et au maintien de la biodiversité. Le paysage se banalise avec des lotissements et des constructions standardisés qui se reproduisent à l'infini, sans souci du contexte local.

Ces évolutions sont devenues une préoccupation majeure pour de nombreux élus confrontés aux transformations des territoires et des paysages subies plutôt que maîtrisées. Elles interpellent les professionnels sollicités par les demandes segmentées qui ne leur permettent pas d'agir sur la pertinence et la globalité des interventions. Elles interrogent les outils à mettre en oeuvre pour agir et améliorer le cadre de vie.

Ces transformations territoriales sont autant de défis pour les CAUE attachés par la loi à oeuvrer pour la qualité de l'architecture, des paysages, de l'urbanisme qui constituent le cadre de vie départemental.

De nombreux CAUE se sont emparés de cette problématique et ont cherché à mobiliser les élus à travers des productions diverses ancrées sur les spécificités territoriales. De l'expression du refus de l'étalement en milieu urbain, à l'appel à la densité, de la compréhension de la fabrication des formes urbaines aux logiques d'acteurs, les CAUE ont multiplié les actions de sensibilisation et de formation avec l'édition de documents ou d'expositions ou à travers des cycles de formation.

Les CAUE ont décidé d'aller plus loin et de s'organiser au sein de l'UPAUE. Ils proposent un cycle de formation et de prise de repères sur l'étalement urbain destiné à tous les membres des équipes des CAUE en charge de conseil.

L'étalement urbain : questionner et analyser un objet, c'est aussi l'admettre.
Mais tout de même après s'être préalablement posé quelques questions :

Comment cerner précisément un objet qui ne s'est pas constitué en reprenant la trame d'un modèle historique et qui n'est pas clos sur lui-même (processus en cours et dynamiques toujours à l'œuvre) ? S'interroger sur le périurbain et ses modes de vie : ce programme de questionnement et de recherche s'est souvent révélé très risqué dans le monde académique français. On se souvient par exemple des avatars pas si lointains du programme de recherche sur la *Ville émergente* lancé par le PUCA en 1996 et de l'exposition qui l'accompagna à l'Institut Français d'Architecture en 1997 polémiquement renommée *Learning from Carrefour*.

La ville qui émerge n'est généralement pas vue : question sous-jacente, qu'est-ce qu'une ville ? Toujours dense et centrée ? Qu'est-ce qui, dans ce qui émerge, mérite encore le nom de ville ? Y aurait-il donc deux villes ? S'agit-il à proprement parler d'un « étalement urbain » ou bien plutôt d'un **éclatement territorial** ? Comment la ville étalée fait-elle système avec la ville ancienne ? Dans quelle mesure peut-on aujourd'hui considérer ville et campagne comme un même cadre conceptuel unitaire ?

Quels sont les **leviers** et **outils opérationnels** permettant d'agir efficacement sur le phénomène péri-urbain ? Au fond, les utopies de la dispersion urbaine – et en particulier celle de F.L. Wright pour la plus célèbre d'entre elles – se sont toujours radicalement opposées à la réalité de la dispersion : une ville étalée de façon ordonnée, suivant un projet d'aménagement, sous-entend un haut degré de gestion collective et un contrôle des prix du foncier.

L'analyse n'est rien sans la volonté de transformer !

Jean-Louis Violeau, sociologue, CNRS UMR AUSSER / ENSA Paris-Malaquais

Enjeux

(J.L. Violeau)

Toujours un peu contraints de se justifier d'exister, les CAUE en sont néanmoins arrivés en 30 années à occuper une place de choix au cœur des rouages de la fabrique de la ville étalée. Dès lors, la perspective d'un éventuel tournant a été abordée en fin de session.

Les DDE se sont en effet étiolées définitivement en perdant progressivement leur capacité d'expertise, supplantées notamment par les agences d'urbanisme municipales. Face au déficit de compétences (en termes de conseil et de préparation aux négociations) qui caractérise les zones rurales, l'atout majeur des CAUE reste leurs forces vives qui leur permettent d'entrer dans le champ de l'urbanisme autant par le projet que par les outils et l'élucidation, et bien entendu par les outils réglementaires. Face aux agences libérales missionnées sur des études urbaines traditionnelles, les CAUE présentent en outre jusqu'ici l'atout de pouvoir assurer la continuité des missions.

Enfin, au sein de notre régime de gouvernement contemporain, la flexibilité, la pluridisciplinarité et l'aptitude à la négociation dont ont fait preuve les CAUE au cours de leur histoire font de ces derniers des acteurs tout à fait aptes à se saisir du nouveau champ d'action défini par la ville étalée contemporaine. Dès lors, l'étalement urbain des 15 dernières années aurait-il agi comme un révélateur des compétences des CAUE ? La demande sociale est encore inchoative, aux CAUE d'aider à la clarifier... Sachant que les caractéristiques de la ville étalée contribuent fortement à faire fructifier les deux atouts majeurs des CAUE : l'excellente connaissance de leur territoire d'exercice, ainsi que leur réseau de relations tissées au plus serré avec des univers qui s'ignorent habituellement, sinon se combattent inutilement et parfois dangereusement.

A l'issue de ces deux journées, peut-on esquisser un retour au projet avorté des « ateliers publics d'architecture et d'urbanisme » (1981-83) ? Dans le cadre de la décentralisation naissante, certains avaient en effet songé exercer à l'échelle d'une municipalité, celle-ci devant assumer par ailleurs avec à ses côtés ses architectes fonctionnarisés une partie de la maîtrise d'œuvre. Mais avec quel corpus de références ? Pour mémoire, celui des années 81-83 : Amérique du Nord et pays anglo-saxons (Jane Jacobs, Kevin Lynch, Robert Venturi, Louis Kahn, unités de voisinage et *advocacy planning*...), Italie (Venise et Milan, Padoue aussi), bien entendu la Catalogne et puis une pincée de Siza et d'Aalto...

Une charte de l'étalement urbain rédigée au prisme de la « culture » des CAUE, en somme un texte (de caractère) doctrinal est-il envisageable ?

Faire appel aux compétences d'économistes « de métier » afin de mieux chiffrer les opérations au préalable et construire un argumentaire multi-varié ?

Militer pour affirmer le poids de la « matière grise » et des compétences et exiger des PLU à 30.000 euros plutôt qu'à 15, sachant la longue durée des conséquences impliquées par ce type de documents ?

page 13

1/ L'économie de la ville étalée

Les logiques économiques et la mobilité sont les leviers des transformations du territoire. Leur compréhension est essentielle pour prendre la mesure des mécanismes de production du bâti et du foncier. Ils ont pour cadre une société de mobilité qui spécialise de plus en plus les espaces. Ces logiques s'adaptent aux singularités territoriales et rendent parfois inopérants les cadres législatifs mis en place. Elles mettent en débat les questions de densité et de mixité dans une croissance urbaine ou les polarités se déplacent et se multiplient.

page 19

2/ Acteurs et représentations sociales

Les acteurs de ce processus, les donneurs d'ordre, promoteurs, aménageurs, élus sont connus et leurs interventions identifiées. Leur action se confronte à une demande sociale complexe qu'il faut appréhender dans sa diversité et ses représentations. Il s'agira de chercher à mieux comprendre les acteurs qui agissent et transforment quotidiennement le territoire. Quels sont leurs souhaits, quelles représentations ont-ils de la ville et des territoires ?

page 27

3/ L'avenir de la ville étalée

L'avenir de la ville étalée pose la question de sa durabilité à travers les effets que les transformations génèrent sur le territoire, sur les paysages, sur la vie quotidienne de la population. La ville dense et la ville territoire doivent être évaluées au regard du développement durable qui fait désormais partie intégrante des démarches à mettre en œuvre. Quelles en sont les ressources ? Quelles sont les nouvelles pratiques et les nouveaux usages qui émergent ? Quels sont les enjeux qualitatifs qui construiront sa durabilité ?

page 37

4/ Les leviers et outils opérationnels

Ces évolutions modifient le champ du conseil habituel des CAUE historiquement balisé en architecture, urbanisme et paysage. Comprendre les processus doit permettre d'identifier les outils appropriés pour accompagner les collectivités à élaborer et mettre en place des politiques territoriales. Le conseil doit s'adapter aux nouvelles échelles territoriales, appréhender les questions de gouvernance, préparer une aide à la décision dans un environnement d'incertitudes. Ces évolutions questionnent la culture et les valeurs portées par les CAUE.



CAUE 76



CAUE 76



1 L'économie de la ville étendue

textes issus de la session de formation 1
19 et 20 juin 2008 / Paris (organisation CAUE 41 et FNCAUE)

Les logiques qui produisent et pourraient ne pas produire l'étalement urbain. L'appréhension des logiques de marchés du foncier, des densités ou de la mobilité, permet d'approfondir les notions de l'économie des systèmes urbains et de réfléchir aux stratégies d'accompagnement des maîtres d'ouvrages. Quatre auteurs abordent différents points liés à l'étalement urbain avec les questions du foncier, de la fiscalité, des mobilités et des filières à travers les dimensions économiques. L'appréhension des phénomènes ne permet pas souvent de déterminer les leviers ou les outils nécessaires pour assister les maîtres d'ouvrages publics à prendre position et à mettre en œuvre les politiques capables de contrôler ou à défaut de réguler l'étalement qui s'opère. Une compréhension approfondie des mécanismes et de leurs évolutions implique en premier lieu de réinterroger les volets constitutifs de la production de l'étalement dans ses dimensions économiques et sociétales. Nos savoirs doivent s'étoffer dans la confrontation des jeux d'acteurs, des leviers du foncier, des coûts de la ville et des demandes sociales dans une approche systémique ; ils doivent servir à nous questionner sur l'avenir de cette ville étendue dans les perspectives d'un développement soutenable. Les leviers et outils compléteront cette formation qui a pour objectif de réinterroger nos savoirs et de construire les repères et les stratégies nécessaires à nos métiers de conseil.



Économie urbaine et jeux d’acteurs

[Thierry VILMIN, économiste et urbaniste, consultant Logiville]

Dans un contexte général d’économie cyclique, on distingue trois grandes catégories d’acteurs :

1. Les propriétaires.
2. Les opérateurs : les aménageurs qui obtiennent la constructibilité juridique du terrain d’une part, les promoteurs et lotisseurs qui s’insèrent dans un droit des sols existant d’autre part.
3. Les collectivités territoriales. Le compte à rebours de l’aménageur dépendant des participations à régler par la commune et de la densité de l’opération et le compte à rebours du promoteur dont la seule variable est l’acquisition du foncier, fondent l’économie des opérations.

Parmi les causes de l’étalement urbain la collusion aménageur/promoteur observée sur le terrain nécessite de revenir à une politique et à des procédures d’aménagement, et à afficher en amont les contraintes auxquelles un promoteur devra se plier.

Cinq critères permettent d’expliquer l’expansionnisme ou le malthusianisme d’une commune : disponibilité foncière, démographie, niveau d’équipement, emploi et structure urbaine. Et quatre stratégies foncières s’observent dans l’action communale : le laisser-faire, l’encadrement des acteurs, la négociation avec les acteurs et l’aménagement public.

Les mécanismes de la mobilité

[Caroline GALLEZ, chercheuse au Laboratoire Ville Mobilité Transport / INRETS-ENPC-UMLV]

On observe une interaction réciproque entre urbain et mobilité, avec une mobilité qui défait la ville mais peut aussi concourir à réarticuler la ville qui s’étale, et une difficulté pour la puissance publique dans ses interventions régulatrices. Malgré l’impossibilité de raisonner l’étalement urbain du seul point de vue du transport, des postulats sur le coût généralisé (financier et temporel) du temps de transport, la recherche individuelle d’élargissement de ses opportunités urbaines, et quelques constats comme le gain de temps nul occasionné par une infrastructure, ou l’absence de lien entre augmentation des vitesses et étalement urbain, jalonnent l’observation de l’étalement urbain.

A côté des nombreuses études concernant l’usage de la voiture, le réseau ferré devrait lui aussi être questionné : ne serait-il pas un vecteur d’étalement urbain encore plus efficace ?

Une approche globale dans une démarche de développement durable

[Marc SAUVEZ, urbaniste OPQU]

Il est nécessaire de changer d’optique afin de percevoir l’étalement urbain (61 000 ha d’espaces ouverts urbanisés chaque année en France) non pas tant comme une multiplication de maisons en périphérie, mais comme une perte de population de tous les tissus urbains. Si chaque ville construisait l’équivalent de 1% de son parc de logements, on ne parlerait plus d’étalement urbain.

Un changement d’optique qui doit également conduire à s’intéresser davantage au point de vue du monde rural (cf. le rapport Demeter, voir sur le site : www.clubdemeter.com).

Si le projet politique qui fonde l’étalement urbain vise une ségrégation sociale bien contrôlée, la responsabilité d’une installation en périurbain devrait revenir à celui qui en fait le choix : à lui de payer les coûts induits par ce choix en matière de voirie, d’équipements, etc. On peut également se demander quelle sera l’utilité de la ville étalée dès que les effets de l’augmentation du prix de l’essence se feront pleinement sentir. Un gain à court terme se révélant souvent une perte à long terme, des études globales sur les coûts d’aménagement s’imposent. L’alternative à la maison individuelle est à chercher dans des opérations d’aménagement à une échelle intercommunale menées dans une perspective de durabilité qui internalise l’ensemble des coûts, et en précisant par des conventions les rôles des différentes collectivités concernées.

Les mécanismes du marché

[Olivier MORLET, urbaniste, chef de projet à l’AFTRP, secrétaire général de l’ADEF]

Beaucoup d’idées reçues et de présupposés existent concernant l’économie de l’étalement urbain et un besoin d’études et de réponses scientifiques se fait sentir, mais les comparaisons entre aménagement en renouvellement urbain et en extension urbaine sont méthodologiquement complexes.

Quelques rappels et constats:

- l’étalement d’une ville renchérit le prix des logements dans son centre ;
- le choix d’une habitation en périphérie s’accompagne la plupart du temps d’une non prise en compte du coût des transports ;
- hors prix du transport, les charges de fonctionnement/habitant sont moins importantes pour les logements individuels que pour les logements collectifs ;
- le coût de construction (hors foncier, hors assainissement) est sensiblement inférieur en maison individuelle ;
- en zone périphérique seule la voiture particulière est compétitive pour atteindre des emplois.

Questions / Réactions / Réponses

« Quelle prise en compte des espaces publics dans les estimations données ? »,
« Que contient une marge brute ? »
« Quelle part accorde-t-on au coût collectif, au gain pour la planète? »

A de multiples reprises au cours des deux journées, les participants demandent des précisions et font part de leurs expériences de terrain. Si les exposés pointent la complexité des comparaisons entre aménagement en renouvellement urbain et aménagement en extension urbaine, les réactions relèvent un décalage entre le point de vue de chercheurs et la réalité de la ville étalée : ainsi les chiffres, très agrégés et bien antérieurs à la flambée des cours du pétrole utilisés par Caroline Gallez pour aborder la question du transport, apparaissent difficilement transposables, même si les stagiaires n’attendent pas de recettes, mais bien des éclairages scientifiques de nature à conforter les conseils délivrés dans les CAUE ; ainsi le coût de construction d’une maison individuelle estimé (hors assainissement, hors foncier) inférieur à celui d’un logement collectif ne semble pas un indicateur de ce que l’habitant va acheter en périurbain.

« Quel est le prix d’une maison individuelle à long terme ? » demanderont à plusieurs reprises les participants, sachant le faible recouvrement par la TLE des coûts induits par la commune d’accueil d’une part, et l’absence d’anticipation du prix du transport par le primo accédant périurbain d’autre part. Alors que les études continuent de se focaliser sur le déplacement professionnel entre centre et périphérie, la non prise en compte de la desserte globale d’un territoire et plus généralement de la mobilité comme enjeu politique occasionne des réactions dans la salle.

« La compétitivité de la voiture en périurbain pour l’accessibilité à l’emploi, c’est pour qui en a les moyens » précise Marc Sauvez, face au constat relaté par Olivier Morlet. Mais lorsqu’il appelle à responsabiliser l’habitant périurbain en lui imputant le coût réel de son choix d’installation, un rappel fuse : « l’implantation en périurbain est souvent une relégation des gens les plus pauvres qui n’ont pas les moyens d’habiter ailleurs ! »

Délaissant le champ de l’économie, les observations reviendront de façon itérative vers des questionnements sociologiques : « Les propriétaires fonciers sont-ils encore ou non au conseil municipal ? » « Ne peut-on penser l’aménagement à partir des terres agricoles et non toujours à partir de la ville ? » « Comment développer une mixité habitat-activités ? » ou encore « quelles sont les incidences de la catégorie socioprofessionnelle sur la consommation de services publics ? »

Pour Thierry Villmin, le retour à l’aménagement avec des processus et un jeu d’acteur dûment identifiés, une différenciation nette entre aménageur et promoteur notamment, devraient offrir une « base doctrinale commune sur l’étalement urbain ».

A la suite de son exposé, les discussions entamées sur le recours à la négociation avec les acteurs ou à l’encadrement de ceux-ci, conduisent les débats vers les carences et problèmes de rémunération des études et en particulier des documents d’urbanisme, jusque-là écartés pour observer l’aménagement des zones AU dans un PLU idéalement bien fait. Elles aboutiront assez rapidement au manque d’ingénierie et à la nécessité de pouvoir développer une expertise économique au sein, ou à la demande des CAUE.

Durant toute la cession, participants et intervenants s’accordent sur la panne de l’urbanisme opérationnel et la difficulté des petites communes à mettre en place des politiques d’aménagement et à raisonner à une échelle supra-communale. Sans manquer de relever la difficulté d’opérer le passage entre la planification et l’opérationnel, tout autant que le manque d’articulation entre les différentes échelles territoriales.

Les ateliers

Les contributions avaient été remises, avant la session, par certains participants sur des opérations témoignant des questions économiques auxquelles les CAUE sont confrontés.

Ces missions confiées au CAUE ont été présentées dans chaque atelier, mettant en évidence :

- La question posée et les enjeux recensés.
- Les jeux d'acteurs et le rôle du CAUE.
- Les outils et méthodes ainsi que les enseignements tirés de ces expériences.

Les 3 ateliers ont ouvert des grands débats entre la recherche de réponses adaptées aux interrogations soulevées à la lumière des apports économiques et les questions de positionnement de nos métiers.

Les notions partagées :

- **La commande** : la nécessité de reformuler, de remettre à plat tous les projets existants et les besoins, et d'élargir la question, mais restent des non-dits.
- **Le PLU** : souvent pas assez stratégique, focalisé sur un aspect fonctionnel ou une opportunité foncière.
- **La faisabilité opérationnelle** : un besoin d'expertise, de compétences nouvelles et le financement d'études en amont : un levier pour les CAUE pour dépasser le stade de l'accompagnement ?

Constats à l'issue de la première session

J.L. Violeau

Les experts et chercheurs invités à partager leurs compétences ont chacun cherché à dégager les rationalités des comportements et les stratégies des acteurs à l'œuvre dans le processus de l'étalement urbain : qu'il s'agisse des outils réglementaires et de la gestion de la ressource foncière (Thierry Vilmin), des transports et modes de déplacements (Caroline Gallez), ou encore à propos des mécanismes du marché (Olivier Morlet) ou de l'impérieuse nécessité d'une approche tenant compte des enjeux du développement durable (Marc Sauvez).

En revanche, l'aspect « irrationnel » a rarement été abordé de front (mais très souvent latéralement) alors que chacun sait qu'il est aussi très présent au creux de ce processus d'étalement. Au cœur de cet « irrationnel », le désir de propriété occupe probablement une place fondamentale. En France, le statut de propriétaire incarne en effet, et ce depuis maintenant plusieurs années et à travers maintes enquêtes aussi bien qualitatives que quantitatives, la « solution idéale » pour environ 80% des interrogés. D'autres enquêtes vont jusqu'à expliquer ce désir de propriété par le souhait d'assurer ainsi « une sécurité pour sa retraite ». Y compris chez les jeunes ! Irrationnel, vous avez dit ?

Après la crise de 2008-2009, à ses origines une crise immobilière (les *subprimes*), on peut donc s'interroger sur ce désir de la norme, ce désir de propriété. De là à évoquer la sécurité, et surtout le rapport particulier qu'entretient à un moment donné une société avec la mort, la vieillesse, la longévité et la transmission... Il est en tout cas certain qu'aucun outil d'analyse « rationnel » ne saurait épuiser pour de bon les raisons de l'étalement. Et l'esprit de notre temps, comment donc le caractériser ? Garantie(s), sécurité(s), intimité et foyer protecteur, plaisir et accomplissement personnel ? Mais comment mettre en forme(s) ces notions ? Notions à l'origine, rappelons-le, d'un indéniable durcissement fonctionnaliste, entre enclaves de récréation (avec Eurodisney comme exemple achevé-hypertrophié), pavillons, et zones d'activités et de fret, approvisionnement et logistique. Plus précisément, comment se saisir du pavillon et du lotissement pour les transformer et en faire des enjeux de projet ?

CAUE 25



CAUE 76



CAUE 62





2 Acteurs et représentations sociales

textes issus de la session de formation 2
18 et 19 novembre 2008 / La Rochelle (organisation CAUE 17)

Les trajectoires individuelles et l'évolution de la demande sociétale constituent une réalité complexe qu'il faut appréhender et décrypter. Leurs souhaits et leurs représentations agissent sur les demandes de nature, de mobilité et autres qui émergent et constituent de nouveaux champs de réflexions et d'actions.

L'étalement urbain, ou plutôt l'émiettement urbain, révèle une profonde mutation dans les modes d'habiter un territoire en même temps qu'il impose de repenser les modes d'organisation des espaces de vie. Certaines politiques publiques semblent, tout au moins en apparence, s'opposer à cette ville éclatée et à ses conséquences jugées néfastes. Mais, dans les pratiques comme dans les représentations sociales, l'émiettement urbain témoigne d'un état de société qui rompt avec la vision républicaine et égalitaire de l'espace de la ville, vision qui domine la pensée de l'urbanisme public en France depuis l'après-guerre.

Les valeurs de socialisation attachées au modèle urbain aggloméré, comme les références de l'ensemble du travail d'urbanisme, basées sur le modèle des villes constituées, semblent n'avoir que peu de prise ; tout au plus un rôle incantatoire sur l'évolution d'un individualisme de masse qui pourtant ne cesse de croître. Faut-il persister dans une opposition idéologique et sans effets réels ou bien se saisir d'une réalité qui échappe à nos modes de pensée urbains communs pour tenter de développer des politiques publiques opérantes ou tout au moins d'agir avec pertinence dans nos missions ?

La compréhension des pratiques d'acteurs et le décryptage des représentations sociales peuvent aider à définir les champs et les méthodes pour mieux conduire nos interventions sur le nouvel espace de la ville fragmentée. Quelles temporalités, quelles spatialités témoignent encore des fonctions de centralité ? Quels rapports entretiennent les échelles des pratiques sur un territoire et celles de son administration ? Quelles valeurs collectives avancer dans nos modes de penser et d'agir sur une ville qui s'étend dans l'espace, se fragmente dans ses fonctions et pour laquelle les désirs de nature et l'exigence de la libre mobilité semblent tenir lieu de projet.



Les modes d’habiter les territoires de la ville diffuse [Pascale LEGUÉ, anthropologue au CAUE 17]

Présentation à partir d’entretiens menés pour le CAUE de Charente-Maritime, des choix et non choix de nouveaux arrivants appartenant à la « petite bourgeoisie », des critères INSEE, propriétaires ou locataires de maison individuelle récemment construites. Décalage entre représentations et réalité vécue, et entre mobilité subie et ancrage quotidien dans sa maison au milieu du jardin :

- sans lien avec la commune,
- sans lien avec le centre-ville, (l’allée du centre commercial tient lieu d’espace public)
- et avec une grande fragilité si perte de la mobilité.

« Si la maison est désirée, ni la commune ni la mobilité ne sont choisies. Les habitants s’acclimatent à cette vie, mais ce n’est pas la ville qui s’adapte à eux »

Un rappel : Henri Lefebvre dans La Production de l’espace (1974, 35 ans) parle de l’espace périurbain comme d’un espace fragmentaire qui engendre les conditions d’une forme d’aveuglement. Un espace sans lieux qui rend possible la cécité sur ce milieu, et un urbanisme qui produit de l’espace sans produire de lieux, qui produit de l’espace pour la consommation.

Dans quelle mesure l’étalement urbain n’est-il pas tout simplement le fruit d’une volonté collective de dissolution spatiale des conflits et des tensions ? Hormis le rapport à la nature, l’attrait pour la maison ou toutes ces autres « bonnes raisons », du moins avouables, que livrent généreusement les acteurs de l’étalement lorsqu’ils sont interrogés sur leurs motivations....

JL Violeau

La production de maisons individuelles en France, quel avenir? [André CARON, dirigeant de Caron-Marketing]

Présentation de l’état, des tendances, et des adaptations du marché de la maison individuelle. Ne serait-il pas un vecteur d’étalement urbain encore plus efficace ?

La maison individuelle en chiffres : le rêve de 80% des ménages français, mais un peu moins de 60% des nouveaux logements dont 70% en communes rurales sur des terrains de plus de 1 500m².

Le marché évolue de + ou - 20% autour d’un point d’équilibre de 400 000 nouveaux logements par an, dont 180 000 maisons individuelles.

Un marché en crise qui aura baissé de 40% entre 2007 et 2009 pour cause de :

- fin d’un cycle de croissance (achat qui se banalise, décalage croissant entre revenus des ménages et prix de l’accession et entre prix de l’immobilier et capacités des ménages, besoins réels de logements au-dessus des besoins théoriques)
- prise de conscience de la nécessaire limitation des émissions de CO² et de la consommation d’énergie
- crise financière, limitation de l’engagement des banques, et attentisme des ménages.

A horizon 2020, l’estimation des besoins en nouveaux logements (525 000 en raison d’un ralentissement de l’augmentation du nombre des ménages et de la hausse du renouvellement du parc), correspond à la construction de 395 000 maisons individuelles par an.

La désurbanisation amorcée (49% des nouveaux logements en zone rurale dépourvue de codage social/ 43% en centre-ville et périphérie) va se poursuivre pour une recherche de sécurité, un effet « terrier », avec une baisse du nombre de lotissements et une augmentation des terrains isolés.

Les calculs comparatifs de consommation et d’émission de CO² ne sont pas défavorables à la maison individuelle, contrairement à ce qui est dit. Et pour peu que les transports en commun s’adaptent à cette désurbanisation et contribuent à donner une bonne image de soi à l’usager, le vécu de l’étalement urbain devrait changer.

Avec l’augmentation prévisible du prix de l’énergie, l’offre de maisons individuelles doit s’orienter :

- vers la rénovation thermique (souvent difficile) et la démolition-reconstruction, financée dans le cas le plus favorable par la scission de la parcelle initiale en deux terrains constructibles.
- vers de nouveaux produits contribuant à l’obsolescence du parc existant et permettant aux classes populaires l’acquisition d’une reconnaissance sociale. Une nouvelle maison de 90 m² habitables à moins de 120 000 euros (des maisons BBC (bâtiment basse consommation) sont à l’étude chez tous les constructeurs), un embourgeoisement de la maison en bande et un système de maisons-tours en fond de parcelle sont à l’étude. Ces nouveaux produits devront s’accompagner d’une évolution des règlements d’urbanisme.

- vers une mobilisation de foncier de ville (200 à 500 m² au lieu de 1 500 à 2 000), permettant de capter une clientèle de jeunes ménages et de personnes âgées.
- vers un allongement du temps de retour sur investissement (actuellement 25 ans pour une maison prévue pour 100 ans d’utilisation).

Questions / Réactions / Réponses

Imparables, les logiques des villes de maisons individuelles ?

- Pendant que les CAUE discutent avec les politiques de mieux vivre ensemble, se réalise entre constructeurs et acheteurs une ville de l’entre-soi.
- N’y aurait-il pas moyen de faire basculer ce tableau vers un peu plus de collectif au lieu d’abonder une tendance à l’individualisme déjà généralisée ?

Pourquoi ne pas proposer des maisons mitoyennes attrayantes ? Et intégrer sous forme de grandes terrasses une demande d’espace extérieur ?

- Des maisons pour durer 100 ans afin d’en prolonger la durée de retour sur investissement : mais avec quel potentiel transformable ?
- Les niches fiscales seraient-elles susceptibles de créer des besoins non pris en compte par la prospective ?
- Quelle pérennité pour le couple terrain isolé/maison pas chère ?
- Indispensable, à lancer : une étude approfondie des mobilités
- Les pratiques d’habitants des maisons individuelles remettent en cause la notion de centre-ville et celle d’espace public qui lui était attachée, et questionnent la programmation de ce qui tient lieu d’espace public : les centres commerciaux et les lieux des mobilités.
- Un décryptage de la pratique automobile et du cordon ombilical qu’elle tend entre la maison et le territoire étalé est indispensable pour proposer des alternatives réalistes à cet étalement.
- La part subjective de la consommation de maison individuelle et le vécu de l’étalement urbain, très liés aux traitements de la mobilité, sont très positifs en Allemagne où la question des mobilités a été pensée à l’échelle d’un territoire diffus, avec une desserte en transport en commun adaptée. En France, on réfléchit de façon fractionnée avec annonces d’une densification prioritaire et... décisions contradictoires en matière de transport et d’aménagement. Ou comment organiser une bonne gouvernance des territoires?
- Les calculs comparatifs favorables à l’implantation en tissu diffus prennent en compte deux aller-retour quotidiens pour un couple en commune rurale et n’intègrent pas tous les déplacements liés aux enfants, aux courses, aux soins ou aux sorties culturelles.

Vu et entendu dans la salle

JL Violeau

André Caron a tenté un exercice périlleux face aux CAUE : calculer le coût moyen des acquisitions foncières en France en les déclinant suivant deux catégories seulement : « zone urbaine » / « zone rurale ». Tollé dans la salle...

« La maison sur son grand terrain, c’est pas la faute aux marketteurs, c’est la faute à Palladio ! Pareil pour les raquettes des lotissements, c’est à cause de Gaston Bardet ! »

« Une échelle restreinte, un territoire dense, une bonne gouvernance, et c’est le bonheur ! »

Positionnements et stratégies des opérateurs économiques [Hervé JOAN-GRANGER, urbaniste, CODE, Bordeaux]

Croisement des stratégies des acteurs économiques et des difficultés des acteurs publics à opérer en tant que partenaires présenté à partir de trois missions :

- une étude en vue d’une politique régionale en matière de logistique en Picardie,
- la lecture d’un panel de ZAC pour la Direction Régionale de l’Équipement de Poitou-Charentes,
- l’étude de l’impact socio-économique de la ligne à grande vitesse Montpellier/Barcelone.

A l’intérieur d’un tertiaire généralisé, il existe une grande diversité des activités toujours à rapporter à un contexte local, et réparties très inégalement sur le territoire (priorité aux nœuds routiers) et différence entre localisation en position centrale, en jalon du diffus (centre commercial, et certains services) ou autour de nouvelles centralités (lieux de la mobilité).

Les critères d’implantation des opérateurs économiques :

- accessibilité aux réseaux routiers et autoroutiers, proximité gare, aéroport, pour proximité avec les marchés et aux réseaux de télécommunication pour élargissement de ces marchés,
- accessibilité à un bassin d’emploi (très inégale selon les territoires),
- la présence d’entreprises-moteurs,
- la gouvernance et la rencontre d’un projet ambitieux, décliné en termes de financements, de programmation et de perspectives et porté par une collectivité en capacité de négocier, d’assurer une qualité dans le temps de l’implantation,

et de donner une pérennité qui fait par essence défaut à l'économique. Plutôt prestataires désarmés que partenaires, les acteurs publics doivent revoir leur rapport à l'économique.

- la qualité urbaine est un critère qui devient de plus en plus déterminant, qualité de vie, desserte en transport en commun, mais aussi réduction des risques et services urbains proposés,
- le coût du foncier (puisqu'il s'agit souvent de location et non d'achat).

Les logiques des acteurs économiques sont toutes les mêmes mais à des échelles très différentes, avec toujours un rapport étroit aux spécificités du contexte (proximité avec le marché d'un pays riverain, etc.) Le rapport Maurois (J.M. Benoit, P. Benoit, D. Pucci La France à vingt minutes (et plus) La révolution de la proximité, Belin, 2002) montre la structuration du territoire à partir d'offres- clés (IKEA, CHU, etc...).

Questions / Réactions / Réponses :

- « Une bonne gouvernance, à une échelle restreinte, ça serait le bonheur ! Oui si on a bien démêlé ses rapports avec les autres au sein d'une intercommunalité par exemple, et le partage des centralités. L'exemple de Lille montre une synergie entre une métropole qui a besoin d'espace pour s'étendre et des territoires jusque là méconnus qui se structurant autour de gros équipements. »
 - « Les entreprises peuvent-elle faire l'impasse sur la mobilité de leurs employés ? Jusqu'à un certain point seulement car elle entre dans la productivité du personnel.
- La stratégie immobilière des entreprises, un parallèle. »

L'élu responsable de la cohérence de l'aménagement territorial ?
[Jean MALAPERT, Vice-président du Pays de Fougères]

Élaboration d'une stratégie de développement économique en milieu rural à partir d'une des 5 communautés de communes du pays de Fougères (84 000 habitants)
Pour ne pas recréer ce qui existe déjà, nécessité d'une stratégie dépassant l'échelle communale. Face à une pénurie croissante de moyens, face à un manque d'ingénierie à l'échelle communale (capacité à rédiger des cahiers des charges notamment), face au peu d'intérêt du secteur privé pour le développement des services à la personne en milieu rural, les communes ont de plus en plus besoin de contracter des partenariats.
Dans le pays de Fougères, elles se sont regroupées, pour :
- la mise en place de SAGE ;
- une mutualisation et une mise en réseau de services à destination de toutes les catégories d'habitants, à l'échelle de plusieurs communes ;
- le développement d'une politique de transport en commun à trois niveaux : intercommunal (transport à la demande), inter-pays (bus et covoiturage) et un accès à Rennes (bus à partir des parcs de covoiturage)
La nécessité d'une gouvernance adaptée, donnant aux gens intéressés par un territoire un lieu d'expression approprié, et d'un bloc communautés de communes se révèlent indispensable.
Le SCOT est l'échelon intercommunal de référence pour lutter contre les inégalités territoriales (par le biais des PLH notamment) et engager des échanges avec les territoires voisins, mais l'absence de compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement à cette échelle freine son efficacité. Il doit guider l'action des communes, qui représentent l'échelon opérationnel privilégié.
Le pays de Fougères montre aussi des difficultés et déséquilibres entre communauté de communes à dominante urbaine (Fougères) et les quatre autres, à dominante rurale : les arrêts du TGV, les transferts de compétences en matière de culture, le choix de l'implantation des ZAC. Et les conseils de développement mis en place dans le cadre de la «loi Voynet» ont du mal à fonctionner, car ils sont perçus comme un contre-pouvoir.

Questions / Réactions / Réponses :

La mutualisation ne consiste-t-elle pas le plus souvent, à mettre en commun ce qui coûte pour conserver ce qui rapporte ? Il est vrai que la mutualisation est plutôt motivée par des dépenses que des recettes, mais un transfert d'une partie de l'impôt sur le foncier bâti à la communauté de communes, en cours d'études dans l'une des communautés de communes du pays de Fougères, permettrait de mieux répartir le bénéfice de l'implantation d'une ZAC.
La bonne gouvernance ne nécessite-t-elle pas un changement du mode d'élection des représentants de la communauté de communes ?
L'État étudie une élection de ces représentants au suffrage universel. Le risque à courir est une politisation accrue des communautés de communes jusque-là assez consensuelles, et un scrutin de liste (qui n'est pas prévu en deçà d'un seuil de 3 000 habitants) reste une nécessité pour pouvoir porter des projets d'intérêt communautaire. Et si c'est pour élire le maire de la ville-centre, il est inutile de voter !
Le SCOT et l'étalement urbain : sous la pression de la chambre d'agriculture le SCOT travaille sur la répartition des populations au sein de son territoire, avec un travail pédagogique auprès des élus pour expliquer cette répartition non proliférante.
Absence de l'agriculture ?

Forte intervention de la chambre d'agriculture sur tous les PLU, et modification des pratiques agricoles suivant deux écoles : une agriculture durable et une agriculture intensive mieux maîtrisée.

Un partenariat entre le SNAL ou l'UNCMI et une communauté de communes souhaitant mieux maîtriser son habitat individuel, jusque là pas envisageable, le devient. Attention toutefois : la signature d'une convention ne vaut pas application, mais l'effort est surtout à porter en direction des constructeurs, dont certains commencent à travailler avec les communes. Mais attention, la signature d'une convention (charte passée par le CAUE avec le SNAL en Picardie) ne vaut pas application.

L'étalement urbain en question et les usages de l'espace en débat
[Philippe GENESTIER, architecte-urbaniste de l'État et chercheur au CNRS]

Enchevêtrement et contradictions des arguments en faveur de la lutte contre l'étalement urbain. En France, l'étalement urbain pose un problème aux pouvoirs publics et représente l'idéal de vie de 80% de la population. Il s'opère avec un recentrage sur l'échelle de la maison, avec une motivation à l'échelle de l'agglomération et un abandon du quartier.

- L'étalement urbain a été favorisé :
- comme mode de financement tacite de la retraite des agriculteurs,
 - par des aides au financement (Prêt à taux zéro, maison à 100 000 euros, etc...),
 - par le développement des infrastructures permettant d'accéder au centre-ville,
 - par une gestion des territoires confiée aux municipalités,
 - par la « surface espérable » qu'il offre à des habitants qui minimisent la contrainte en termes de déplacements.

Les arguments controversés contre l'étalement urbain, seraient :
- antiécologique (consommation d'énergie, imperméabilisation des sols, émission de gaz à effet de serre) ? Mais prend-on en compte tous les déplacements des urbains (week-end, vacances) et le bilan CO2 et émission de GES n'est pas forcément favorable à la ville-centre ;
- antiéconomique (face aux opportunités et externalités positives générées par la ville, générant une perte de liberté des ménages par rapport à l'emploi et peu d'aide aux jeunes ménages avec enfants, et coût en VRD pour les collectivités ?). Controversé car les externalités positives mises en avant dans la ville-centre ne sont valables que pour certaines activités. Et le coût de construction reste plus faible en habitat individuel, où il n'y a pas de charges de copropriétés imposées. Une situation qui risque de changer avec les nouvelles réglementations visant l'habitat individuel. L'accessibilité aux fonctionnalités urbaines (emplois, soins, loisirs, etc.) n'est pas si réduite que cela en périurbain car ces fonctionnalités ont pour la plupart migré du centre vers la périphérie.
- antisocial ? Une question (vote FN) difficile à rapporter uniquement à une localisation.

Pour les pouvoirs publics l'étalement urbain agit comme un contre-modèle, sans qu'un modèle d'urbanisation ne soit perceptible :
- si c'était la ville dense, on aurait dû interdire la périurbanisation ;
- la ville polycentralisée, comme en Allemagne, n'est pas organisable en France du fait des densités très faibles;
- le modèle Helsinki (urbanisation dispersée organisée le long d'un axe de transport en commun) n'est pas non plus envisageable en tissu très diffus.

Lutter contre l'étalement urbain ?
Une alternative à l'étalement urbain passe par une meilleure prise en compte de la dimension anthropologique de l'étalement urbain montrant une recherche de protection et d'engagement dans la vie sociale, face à une incertitude ontologique, et face à une ville extrêmement mercantilisée.
Seule une offre attrayante, produisant les mêmes possibilités de contrôle de son environnement, mais avec moins de contrainte de mobilité a des chances d'être reçue. Mais la notion de sécurisation ontologique ne joue qu'un temps et peut aussi contribuer à une « insécurisation » économique.

Limiter, significativement, la constructibilité en périurbain (réflexions initiées par J.L. Borloo à la suite du « Grenelle » de l'Environnement) nécessite :
- de monétariser technocratiquement la non-constructibilité, une révolution par rapport aux pratiques et législations en vigueur (en France, les servitudes d'urbanisme ne sont pas compensables financièrement) ;
ou alors,
- d'organiser l'abondance foncière du marché et dénoncer le « malthusianisme » des PLU, une position difficile à faire passer en regard des objectifs du développement durable.

Questions / Réactions / Réponses

Pour un maire, n'y a-t-il pas à côté d'un regard économique, juridique et social, la responsabilité d'un creuset de vie, d'un lieu d'une possible identification ? Le fait d'arriver à ne pas construire à certains endroits d'une intercommunalité, ne permettrait-il pas à chaque commune de trouver sa place dans le système intercommunal et de sortir d'un régime de concurrence avec les autres communes ?

Un des corollaires de la non constructibilité imposée est la captation par le public de la plus-value foncière, une hypothèse difficilement acceptable en France, vu le statut accordé à la propriété foncière.

Une solution plus envisageable et pratiquée dans beaucoup de pays européens, est de compenser la non constructibilité par des budgets affectés à l'entretien du paysage. Les servitudes conventionnées existent dans le droit de l'urbanisme, mais ne sont pas utilisées.

La dimension agricole de l'étalement urbain ne doit jamais être perdue de vue, et nécessite de régler le problème des retraites des agriculteurs, pour sortir d'un ajustement économique tacite, facteur essentiel de l'étalement urbain.

Aborder l'étalement urbain non par secteur (habitat, transport..) mais par la globalité du phénomène et par des objectifs de réduction de l'artificialisation des terres, permettrait comme en Allemagne, de connaître la cible à atteindre, et de se donner les moyens nécessaires.

A l'échelle locale (Pays de Fougères), en se donnant une vision globale et en estimant des besoins on peut constituer des réserves permettant aux agriculteurs de le rester. Mais la France connaît un contexte particulier avec une surabondance de terres. Et l'argument de la préservation de la biodiversité peut jouer en faveur de l'étalement urbain, la biodiversité étant désormais beaucoup plus grande dans un lotissement périurbain qu'en terres de monoculture. On peut même considérer que l'étalement urbain est la plus formidable réforme agraire jamais opérée ! »

Mais il faudrait sans doute commencer par « ne pas attendre un nouvel étalement urbain, et œuvrer à la densification et à la structuration de celui qui se développe aujourd'hui. »

Pour remettre en question l'étalement urbain, il faudrait...

→ Un cadre vertueux assurant la proximité des infrastructures, d'un bassin d'emploi, d'un bassin de logements dans un bon cadre de vie, avec une politique de transport intelligente...mais à quelle échelle ?

→ Un cadre qui mènerait de front écologie et développement économique, sans antinomie, en prenant en compte tous les acteurs, qui appuierait l'aménagement, non plus sur des occupations, mais sur une armature d'espace ouverts et sur la valorisation des ressources d'un territoire et de ses terres agricoles.

→ Pour une meilleure prise en compte de l'agriculture, il faudrait croiser les ateliers de l'université permanente « Agriculture et Paysages » et « Étalement urbain », sans perdre de vue que l'étalement urbain est, sur le plan de la biodiversité, «la plus formidable réforme agraire jamais opérée ! ».

→ Un cadre dans lequel l'État jouerait son rôle, intervenant en matière de logement social, mais aussi de normes, de consignes (eau, pollutions, etc.) et jouant plus activement sa partie dans les porter-à-connaissance. Mais il faudrait sans doute commencer par « ne pas attendre un nouvel étalement urbain, et œuvrer à la densification et à la structuration de celui qui se développe aujourd'hui...

Des missions pour les CAUE :

→ Fédérer les acteurs et les accompagner dans une construction collective dont le SCOT n'est peut être qu'une étape liminaire.

→ Adapter les stratégies économiques aux réalités locales, aider à sortir de l'incantation, engager des processus parallèles au SCOT, articuler avec l'opérationnel et favoriser l'articulation d'orientations d'aménagement à l'échelle intercommunale avec des identités locales.

→ Tenir une continuité territoriale, représenter un territoire dans toutes ses strates physiques et mentales, avec toutes ses richesses et ses complexités, et accompagner les élus dans un rôle de garant des ressources « qui était le leur avant qu'ils ne se mettent à faire de l'urbanisme ».

→ Susciter une adhésion culturelle par un patient travail de pédagogie et non attendre tout d'un règlement.

→ Proposer du vivre ensemble non pas uniquement de la technique.

Les ateliers

animation : Pierre Mélinand, urbaniste, Jean-Marie Ripard, Directeur de l'action économique, Communauté de communes des Deux Rives de Seine, Alain Coulais, Direction de l'aménagement, Oryon.

1. Dans l'ombre du SCOT du pays rochefortais, document de protection dans lequel les opérations structurantes sont absentes ou portent sur un autre périmètre, ou un accompagnement sur un chemin parallèle au SCOT pour le CAUE. « S'agirait-il de mutualiser ce qui coûte et garder ce qui rapporte ? ».

2. Un territoire «NIMBY» en résilience : la communauté de communes des Deux rives de la Seine pour lequel l'État propose réparation (OIN, EPAMSA, et maîtrise foncière par EPFY), soit un combat entre logements (OIN) et emploi (élus) et une mise ciblée sur l'écologie pour faire d'un point faible un point fort. « un territoire PACS : Pollué, Attractif, Complexe et Stratégique ».

3. Le développement économique « à la vendéenne » du SCOT du Pays Yonnais et de Vie et Boulogne ou une multi-SEM au service des entreprises, et le désengagement manifeste de l'État en matière de logement social.

« On a peu, on n'a pas parlé d'étalement urbain, le développement économique a une telle légitimité que les problématiques d'étalement et d'impacts sur l'espace sont restées en second rang».

Les 3 figures communes :

→ Les élus : Un appel au secours qui interpelle les CAUE. Différents élus, différentes questions.

→ L'habitant : Sachant que les contacts sont réduits entre citoyen et SCOT, le citoyen s'adressant à son maire en cas de besoin, sachant que l'habitant est susceptible de porter d'autres enjeux que le seul développement économique, quelle concertation organiser concernant son cadre de vie ?

Peut-on assurer sa représentation politique au sein des intercommunalités par le suffrage universel, sans remettre en jeu l'équilibre de celles-ci ?

A-t-il d'autres demandes par rapport au territoire, que ses demandes personnelles?

« Comment croiser sa demande individuelle avec un besoin de lien et de collectif ?»

→ Les forts (acteurs politiques et économiques) et les faibles (habitants, agriculteurs,... et doux utopistes départementaux que sont les CAUE).

Un refrain pour tous les débats :

La juste échelle spatiale, temporelle et de gouvernance :

Trois défaillances :

- les relations avec le «périSCOT», essentielles et pourtant peu traitées,

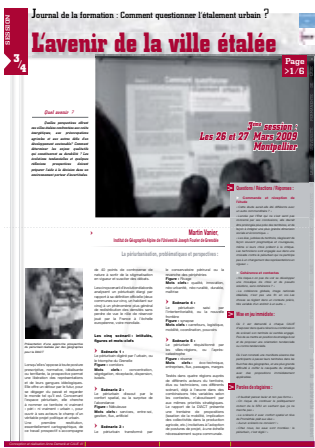
- le décalage persistant entre l'échelle des documents d'urbanisme et les échelles de l'aménagement,

- la non spatialisation des SCOT et leur aspect non prescriptif : l'échelon intermédiaire de l'intercommunalité se mettant en place, « pourquoi ne pas faire des PADD à cette échelle, en attendant que la compétence urbanisme se transfère entièrement à cette échelle ? ».

Le vingtième siècle a été dominé par la vitesse et l'accélération continue de nos modes de vie. Comment rompre dès lors avec l'architecture-dispositif qui aura cherché à ne produire qu'un effet sur nos conduites et nos pratiques : ACCÉLÉRER !

Que signifie donc aujourd'hui « faire métropole » et quelles sont les figures contemporaines qui pourraient en découler ? Par exemple réduire les distances en réduisant les temps d'échanges et de transport ? Mais intensifier au nom de quoi et pour faire quoi ? Intensifier (et donc rationaliser) au nom du seul principe d'efficacité maximale ? Le problème en somme renvoie à la figure du « mauvais berger » qui n'égare que les moutons. Et nul n'est tenu d'être mouton ! Olivier Mongin parle dans le numéro de décembre 2009 de la revue Esprit (dossier « Retour sur Terre, retour à nos limites ») d'une métropole nouvelle où les activités seraient re-territorialisées et qui irait de pair avec la volonté de « freiner » la mondialisation « par le bas » - qui contraste fortement avec les vaines tentatives de régulation par le haut, type FMI, G20 ou encore récent Sommet de Copenhague. Pourquoi ? Parce qu'il faut calmer les échanges économiques, les rappeler aux fondamentaux de l'économie dite « réelle » soucieuse d'emploi, de préservation des ressources et de qualité de vie. Et puis bien entendu, parce qu'il nous faut respecter désormais un certain nombre d'équilibres écologiques.

JL Violeau



3 L'avenir de la ville étalée

textes issus de la session de formation 3
26 et 27 mars 2009 / Montpellier (organisation CAUE 34)

Quel avenir ? Quelles perspectives offrent ces villes étalées confrontées aux coûts énergétiques, aux préoccupations agricoles et aux autres défis d'un développement soutenable ? Comment déterminer les enjeux qualitatifs qui constitueront sa durabilité ? Les évolutions tendanciennes et quelques réflexions prospectives doivent préparer l'aide à la décision dans un environnement porteur d'incertitudes.

Une prospective de la ville étalée ? Les futurs du périurbain ?
Qui n'a pas entendu encore que l'avenir de la ville sera compact ou ne sera pas ? Qui peut oser encore donner un avenir à l'étalement urbain ?
C'est dans les grands moments de certitude que les doutes sont les plus précieux. Surtout quand ces grands moments de certitude pour un modèle unique et vertueux s'accompagnent de la production confirmée de son contraire.

La troisième session du cycle de formation sur l'étalement urbain prend donc le parti d'en faire un objet prospectif, afin de commencer à prendre le chemin du projet.
A condition de ne pas transformer l'exercice d'exploration des possibles en sa caricature : scénario tendanciel, dit inacceptable (eau froide) ; scénario idéal, dit impossible (eau chaude) ; scénario intermédiaire, dit stratégique (eau tiède).
Nous tenterons d'échapper à cette trilogie stérile et d'ouvrir grand les perspectives des prolongements de tendance, des bifurcations possibles, ou des ruptures probables, de la France dite périurbaine, à 20 ans et au-delà.
Après une première journée de diffusion des résultats récents de prospective nationale (DIACT et INRA) et de travaux de chercheurs en quête d'anticipation, la session est consacrée, comme d'habitude, à un travail en ateliers qui permettra aux participants de commencer à esquisser le passage de la prospective à la stratégie, donc au projet.



Constats préalables

JL Violeau

La ville-centre stagne, pendant que tout autour le « Pays » augmente : c’est la ritournelle des derniers chiffres du recensement que l’Insee a fait paraître au Journal officiel le dernier jour de l’an 2008, réactualisant ainsi des données qui bien souvent remontaient à 1999.

Localement, l'étalement urbain poursuivrait donc son train ? Mais personne n’avait jusqu’ici osé démentir sa progression, même si la période qui sépare ces deux recensements, 1999-2006, recouvre exactement le temps des débats préalables, du vote puis de l’entrée en application de la loi SRU.

Et le renouvellement urbain, alors ? Pas si vite ! Et les déplacements ? On verra bien, que toutes les centralités s’épanouissent d’abord ! Localement, les lectures des quotidiens régionaux ont du reste emprunté la plupart du temps le cheminement suivant : une démographie équilibrée / un territoire attractif, puisqu’un territoire se doit d’être attractif, toujours / la ville-centre est à l’étroit, donc elle s’étale / et l’avenir ? Eh bien l’avenir, c’est immanquablement la « grande »-ville-moyenne, le « grand Soissons », le « grand Redon », le « grand Compiègne », le « grand-La Roche-sur-Yon »... Il ne faut décidément jamais désespérer la ville-centre ! Et puis soyons consensuels, nous sommes désormais passés à l’âge des communautés, de communes ou d’agglomération. D’ailleurs à la lecture de ces chiffres au niveau communal, l’adage qui veut que l’État se soit retiré en apparence pour mieux gouverner à distance des territoires qu’il mettrait désormais en concurrence devient soudain très flou et bien peu perceptible.

Une approche prospective du périurbain réalisée par des géographes pour la DIACT
[Martin VANIER, géographe, Institut de Géographie Alpine de l’Université Joseph-Fourier de Grenoble]

Lorsqu’elle s’oppose à toute posture prescriptive, normative, idéalisante ou terrifiante, la prospective permet une libération des représentations et de leurs gangues idéologiques. Elle offre un détour par le futur, pour se dégager du passé et regarder le monde tel qu’il est. Concernant l’espace périurbain, elle cherche à nommer ce territoire ni vraiment « péri » ni vraiment « urbain », pour ouvrir à ses acteurs le champ d’un véritable projet politique et urbain. Une première restitution, essentiellement cartographique, de ce travail prospectif s’accompagne de 40 points de controverse de nature à sortir de la stigmatisation en vigueur et susciter des débats. Les cinq scénarios d’évolution élaborés analysent un périurbain élargi par rapport à sa définition officielle (deux communes sur cinq, un habitant sur cinq) à un phénomène plus général de redistribution des densités sans perdre de vue le rôle de réservoir joué par la France à l’échelle européenne, voire mondiale.

Les cinq scénarios : intitulés, figures et mots-clefs :

→ Scénario 1 : Le périurbain digéré par l’urbain, ou le triomphe du Grenelle

Figure : corridors

Mots clefs : concentration, ségrégation, réceptacle, dispersion, isolats.

→ Scénario 2 : Le périurbain dissout par le confort spatial, ou la surprise de l’abondance

Figure : Nébuleuse

Mots clefs : services, entre-soi, gestion, flux, artificiel

→ Scénario 3 : Le périurbain transformé par le conservatoire périrural ou la revanche des périphéries

Figure : Rivage

Mots clefs : qualité, innovation, néo-urbanité, néo-ruralité, durable, maîtrise

→ Scénario 4 : Le périurbain saisi par l’interterritorialité, ou la nouvelle frontière

Figure : synapse

Mots clefs : carrefours, logistique, mobilité, coordination, pouvoirs

→ Scénario 5 : Le périurbain réquisitionné par les villes-régions, ou l’après- catastrophe

Figure : réserve

Mots clefs : écotechnique, entreprises, flux, passages, marges.

Testés dans quatre régions auprès de différents acteurs du territoire, élus ou techniciens, ces différents scénarios, déjà à l’oeuvre dans des combinaisons très variables selon les contextes, n’aboutissent par aux mêmes priorités stratégiques. Le rapport de la DIACT présente une trentaine de propositions (taxation de la mobilité, implication des collectivités dans la production agricole, etc.) incitatives à l’adoption de postures de projet, à une échelle nécessairement supra communale.

Questions / Réactions / Réponses :

Commande et réception de l’étude

- « Cette étude aurait-elle été différente avec un autre commanditaire ? ». « Lancée par l’État qui ne s’est pas senti concerné par ses conclusions, elle devrait être prolongée plus près des territoires, et de façon à intégrer une plus grande dimension sociale et économique. » « Les élus, judokas du territoire, réagissent de façon souvent pragmatique et courageuse, même si leurs choix prêtent à la critique. Les techniciens sont engagés eux dans une croisade contre le périurbain qui ne participe pas à un changement des représentations en vigueur. » « Ne risque-t-on pas de voir se développer une mosaïque de choix et de pseudo-solutions, sans cohérence ? » « La cohérence globale, image nationale idéalisée, n’est pas une fin en soi. Les choses se règlent dans un contexte précis, très variable d’un endroit à un autre. »

Mise en jeu immédiate

Où il est demandé à chaque CAUE d’exposer dans quel scénario ou combinaison de scénarios son territoire lui semble engagé. Puis de se mettre en position de stratège local et de proposer une orientation tendancielle ou contre tendancielle. Où il est constaté une manifeste aisance des participants à passer leurs territoires dans les fourches des géographes, et une plus grande difficulté à coiffer la casquette du stratège avec des propositions immédiatement applicables.

Commentaires

J.L. Violeau

Martin Vannier a observé qu’à l’occasion des rencontres-restitutions « en région » de ses travaux de prospective, les techniciens exprimaient des réticences très fortes à s’emparer et à « jouer » avec les scénarios, tandis que les élus eux se glissaient très facilement dans l’exercice en se reconnaissant et en s’emparant de l’un ou l’autre des scénarios. Le soir, lors du jeu de rôles, les membres des CAUE se prêteront en revanche très volontiers et avec une grande facilité à l’exercice. Qu’en conclure ? En revanche, la DDE a toujours tenu, et ce contre toute réalité, à sans cesse répéter le scénario n°1 et n’a donc pas vraiment aidé les petites collectivités à gérer concrètement le développement de leurs territoires.

Martin Vanier : « les techniciens semblent porteurs d’une mission, et même d’une « croisade », alors que j’ai très rarement rencontré, à l’occasion de nos restitutions, des élus « croisés ». Ces derniers ont plutôt tendance à se saisir du réel tel qu’il est en disant : oui, c’est ainsi, je m’en saisis, j’assume et voilà mon scénario... » MV : « la cohérence des politiques spatiales ne pourra être définie que régionalement et les scénarios varieront fortement suivant les régions. » MV : « Aux Pays-Bas ou en Allemagne, on parle plutôt de *sprawl* sur un territoire polarisé. Tandis qu’en France, comme en Espagne ou en Italie, on évoque plutôt le « périurbain » sur un territoire isotrope. En revanche, l’organisation politique de notre territoire est probablement la plus baroque que l’on puisse rencontrer en Europe. » MV : « J’invite à ce que nous nous payions de mots durant ces deux journées de réflexion sur l’avenir du périurbain, que nous nous payions de mots mais en changeant de monnaie, c’est-à-dire en changeant les mots. C’est la posture prospective. »

Martin Vanier a volontiers reconnu l’effacement relatif des dimensions sociétales dans l’élaboration des scénarios, dominés par les cartes et la dimension spatiale, mais cette coloration spatialiste découlait de l’affiliation disciplinaire des membres du groupe de travail. » NB1 : La prospective des années 1960 s’achevait en général sur un scénario radieux, celle des années 2000, en général sur le pire des scénarios... Prospective = avertissement et mise en garde. NB2 : Lors de cette session, nous avons régulièrement employé le mot « périurbanisation », bien plus fréquemment qu’à l’occasion des deux premières sessions où nous avions plutôt parlé d’ « étalement » urbain. Géographes obligent ?

Villes étalées et nouvelles régulations

[Alain CLUZET, DGS communauté d’agglomération du Plateau de Saclay]

Se présentant en croisé de la réhabilitation de l’action publique volontariste, Alain Cluzet milite pour une régulation répondant à la crise économique et à l’urgence écologique. Désormais incontestable, l’urgence environnementale impose de sortir de la confusion des discours et actions actuels et d’abandonner les aides et incitations contreproductives. Il est urgent de procéder à une re-légitimisation de l’action publique avec une hiérarchisation des priorités et de mettre en place une régulation d’hyper-proximité, fondée sur la notion de bien commun. 1% seulement du territoire national est couvert par des SCOT à dominante incantatoire, sans valeur prescriptive, et la question de leur périmètre, souvent dénoncée, reste secondaire. Tandis qu’un constat s’impose : les PADD ressemblent à des rapports de présentation de POS, et les incidences des DTA, PDU et autres PLH sur le terrain restent loin de leurs objectifs initiaux. La procédure de ZAC et les ZAD qui devraient pouvoir exister en l’absence de projet, sont à revisiter et une politique de réserve foncière à l’échelle régionale à mettre en place.

A soutenir : les actions de protection et le développement des PNR à une échelle plus grande.
A développer : les aides publiques au logement durable, et une TLE liée à une densité maximale.
A aménager : les transports en commun sur le réseau de voiries existantes.
A ne plus subventionner : les pavillonneurs implantant des maisons à plus de 500 m des dessertes en transport en commun.
A ne pas gaspiller : 20 années nécessaires à l’adoption d’une loi.

Le rôle des techniciens n’est pas de se focaliser sur la forme des choses, il est d’alerter les décideurs sur le mauvais usage qui est fait des outils comme des réserves foncières, sur la nécessité d’imputer la valorisation d’un terrain au propriétaire, sur l’écoquartier qui masque le PLU plus difficile à faire, etc.

Questions / Réactions / Réponses

Les dispositifs existants

« La question des PNR et de leur marketing territorial est essentielle ! »
« Les chiffres de l’INSEE montrent que l’étalement maximal correspond à la mise en place de la loi SRU, faut-il l’abroger ? »
« La loi SRU, il faut commencer par l’appliquer dans le fond et dans la forme. »

La régulation

« Pourquoi toujours chercher un modèle centralisateur ? »
« Le réseau a une vitalité et une capacité d’auto-mutation, mais celles-ci se heurtent au marché. »

L’urgence

« Comment prendre en compte l’urgence environnementale ? Comment faire du « stock » existant en périurbain — que toutes les réglementations continuent d’encourager — un potentiel de vie ? Et comment faire au niveau local sans alors d’ingénierie ? »
« On est dans l’urgence de la révolution : mais les révolutions ont montré que les résultats annoncés ne sont jamais les résultats mesurés : il est urgent de réfléchir ! »
« L’urgence à prendre en compte la composante environnementale ne doit pas tout régenter : le scénario deux qui la prend le mieux en compte est terriblement individualiste. »

Commentaire

J.L. Violeau

L’intervention d’Alain Cluzet s’est organisée autour d’un discours aux accents pessimistes annonçant de sombres temps. On y retrouve certains aspects de la « drôle de guerre », lorsque l’on « savait », mais d’un savoir un peu irréel, que la guerre était proche. Tout semblait continuer comme avant et la situation ne semblait offrir aucune prise. Et cette absence de prise est sans doute le premier problème, celui qui produit un silence assourdissant – ou alors des revendications « consensualistes » (une croissance socialement juste et écologiquement soutenable). Ces revendications « consensualistes » disent la solution sans fabriquer ni le problème ni ses conséquences pour aujourd’hui.

Débat

Emmanuel Brochard : « Pourquoi persister à dénier la légitimité du périurbain ? Sa capacité à s’organiser, à créer ses propres règles et ne pas le réduire à une « ville émergente », une ville qui émerge et qui donc n’en est pas encore une... Le périurbain est aussi un espace de services qui accueille désormais tout le monde, les plus riches et les plus pauvres. »

Martin Vannier : « Réinventons le lotissement, c’est en cours, mais il nous faudrait également réinventer les zones d’activités qui aujourd’hui consomment tendanciellement plus d’espace que les habitations. Et parlons d’inter-territorial plutôt que de périurbain. »

L’agriculture et le rural dans la société urbanisée et les périphéries urbaines

[Jean-Claude BONTRON, INRA / Société d’Études Géographiques Économiques et Sociologiques Appliquées]

Appuyé sur un suivi de l’espace rural depuis 30 ans et sur plusieurs études commanditées par la DATAR (DIACT), un point de vue sur le périurbain depuis le rural. Si le recul des surfaces agricoles s’opère de façon continue, et si la diminution de l’emploi agricole reste constante, le recul de la population agricole est moins marqué. La diffusion de l’agroalimentaire s’exerce sur l’ensemble du territoire. On observe l’apparition de missions alternatives à la production alimentaire (valorisation de la biomasse, entretien des milieux, etc.) ainsi qu’une demande de plus en plus qualitative des consommateurs. Les risques de rupture sont principalement liés à l’abandon de la PAC et à l’apparition de fortes contraintes environnementales.

L’agriculture périurbaine est marquée par l’abandon des ceintures maraîchères, un recul de la SAU (qui occupe 66% du périurbain) et une insécurité foncière (propriétaires en attente d’une plus value foncière qui ne veulent pas s’engager dans des baux locatifs). De nouvelles formes de circuits et de nouvelles filières apparaissent, valorisant le lien entre producteur et consommateur. Les risques de rupture proviennent de la difficulté à trouver des repreneurs comme des salariés. En Île-de-France, la difficulté de préserver les espaces agricoles ouverts est aggravée par les objectifs de densification du SDRIF, et l’agriculture a souvent un statut ambigu dans les documents d’urbanisme. Une étude prospective réalisée il y a 10 ans, montrait 4 scénarios possibles :

→ une adaptation de la politique actuelle
→ un pilotage par les industries agro-alimentaires et une agriculture de sous-traitance
→ une priorité à la qualité d’origine et aux spécificités territoriales
→ une agriculture de services, multifonctionnelle.

Alors que la population se relocalise de façon sensible sur le territoire, avec un recul net de l’Île-de-France en matière de constructions neuves, trois types de campagne se livrent à une compétition : la campagne comme ressource, la campagne comme cadre de vie et la campagne nature, non sans conflit entre les unes et les autres. Vu par les agriculteurs, le périurbain montre une certaine ambiguïté, entre la défense d’un exercice professionnel et l’attente de plus-values foncières. Vue par les élus locaux, la périurbanisation est une opportunité formidable pour remplir les lotissements, et l’accueil de nouvelles populations une thématique remobilisant les acteurs après une longue période de dépeuplement. Et l’agriculture productive ne semble pas réellement menacée par la périurbanisation, si l’étalement est organisé : les gains de productivité sur les surfaces restantes dépasseront toujours les prélèvements de l’urbanisation.

Questions / Réactions / Réponses

Étalement résidentiel et diffus

- « On devrait parler d’étalement résidentiel, plutôt que d’étalement urbain, avec une composante urbaine et une composante diffuse qui s’appuie sur des populations qui n’ont pas besoin d’une proximité immédiate à la ville. Même avec cet étalement, les campagnes sont loin d’avoir atteint leur niveau de population du XIX^e siècle ! »
- « En rural « isolé » siège du plus fort étalement depuis l’adoption de la loi SRU, les maires répondent à une demande existante et octroient des permis de construire pour de l’habitat permanent ou secondaire. L’image même du rural ne porte plus d’aspect négatif comme autrefois ! Même si les gens font quotidiennement des kilomètres, la motivation de leur choix rural reste la qualité de la vie. Et ces implantations ne sont pas forcément contraires à la loi SRU. »

Pratiques culturelles et culturelles

- « L’agriculture bio fait partie du scénario sur l’agriculture de qualité, une des dimensions prises en compte par l’Europe, mais le foncier pour la pratiquer ne se libère pas, et cette agriculture demande beaucoup de main d’œuvre. »
- « La compétitivité entre cultures alimentaires et cultures énergétiques existe déjà depuis un certain tem ps. Il y aura des adaptations, mais cela se passe à l’échelle mondiale : le produit non agricole est en compétition avec l’Amérique du Sud ou d’autres pays. Les producteurs en capacité de modifier rapidement leur système de production sont parfaitement informés. »
- « L’accroissement de l’extensivité n’est pas illimité, et la productivité varie sensiblement selon les régions, beaucoup ont encore une marge de manoeuvre devant elles. »
- « N’y aurait-il pas un problème d’acceptabilité sociale à mettre en regard des contraintes environnementale, dès lors que la culture n’a plus de lien direct avec l’habitant et plus de signification partagée ?

Espace urbains et espaces agricoles

- « Les cartes montrant l’importance de la SAU en périurbain rendraient presque optimiste ! »
- « Quid des nouvelles formes de gouvernance associant élus, agriculteurs et citoyens, comme on en voit en Île-de-France, aidées par la Région (Triangle vert, plaine de Versailles) ? »
- « La question des espaces agricoles en milieu urbain a déjà été posée à l’époque de la création des villes nouvelles, et ces espaces agricoles périurbains doivent être raisonnés comme des espaces urbains au même titre que les espaces résidentiels ou autres. Il ne faut pas hésiter à créer ce type d’espaces agricoles en milieu périurbain pour un approvisionnement de proximité, pour des raisons de biodiversité et de diversité sociale aussi ! Des ratios portant sur le nombre d’habitant/ surface agricole existent par niveau d’approvisionnement recherché. Et les formes de commercialisation de détails comme les marchés, se sont toujours maintenus. »
- « L’avenir de la ville durable ne passerait-il pas par un équilibre entre périurbanisation et agriculture ? »

Vu et entendu dans la salle
JL Violeau

« Avec la taxe sur le permis de construire, les CAUE se seraient en somme ménagé un trésor de guerre sur le dos de la périurbanisation ! »
« Il faudrait exiger le versement d’une taxe « transports » auprès de la grande distribution, l’un des moteurs de la diffusion spatiale. »
« Il faudrait imposer au moins une exploitation agricole gérée par la collectivité par chaque tranche de 100.000 habitants. »

Le défi climatique à l’aune du Facteur 4

[Thierry LAFFONT, Directeur régional adjoint, direction régionale ADEME Languedoc-Roussillon]

Un rappel des objectifs induits par le Facteur 4 et une lecture des retombées du Grenelle à l’échelle nationale et européenne. Les objectifs du Facteur 4 à horizon 2050 et les objectifs intermédiaires des «3 X 20 » à horizon 2020, une marche énorme à gravir.
5 axes pour y arriver :
- Une sobriété en énergie et ressources,
- Une prise en compte des consommations énergétiques liées au transport,
- L’introduction de signaux économiques plus clairs pour tous les acteurs,
- Une réduction de la dépendance en énergies fossiles,
- Une réflexion générale en faveur des villes et territoires durables.

La notion de plan climat à l’échelle des territoires qui doit en découler s’appuie sur deux orientations :
- l’adaptation au climat et à une élévation de 50 cm du niveau de la mer en fi n de siècle,
- la limitation des émissions de GES qui concerne toutes les politiques sectorielles dont l’agriculture.

Grenelle 1 : les grands titres, Grenelle 2 : la boîte à outils
La loi Grenelle I annoncée pour juin 2009 impactera le code de l’urbanisme avec une obligation de réduction des émissions de GES, des indications sur la maîtrise de la demande en énergie et un article 7 qui précisera le « Rôle des collectivités territoriales pour établir des plans climat-énergie territoriaux. Elle imposera également une mise en cohérence de tous les documents de planification.
Le projet Grenelle 2 prévu à l’automne 2009, devrait imposer l’intégration d’objectifs chiffrés et prescriptifs dans les SCOT. Au niveau des PLU, il prévoit la définition de critères de performance énergétique et environnementale et d’une densité minimale dans les secteurs desservis par les transports en commun. Les plans climat devront obligatoirement être traduits en SRAEC (Schéma Régionaux Air Énergie Climat) imposables aux SCOT et PLU. Outre une obligation de traçabilité pour le sol des friches, le Grenelle 2 prévoit que les énergies renouvelables ne pourront plus être un obstacle à la construction. Et une bonification de COS de +30% ainsi que des modifications de hauteur ou emprise au sol pourront être accordées à des constructions ou rénovations énergétiquement performantes.

Questions / Réactions / Réponses

État et paradoxes
« Faudra-t-il attendre des dizaines d’années entre les lois et leurs décrets, en particulier en matière de gouvernance ? »
« La Loi Grenelle I est une loi-cadre qui autorise le gouvernement à intervenir sur différents volets des règles d’urbanisme, sans qu’on sache quand. Sur l’intercommunalité, l’effet sera incitatif, sans obligation véritable»
« Quel est le souhait de l’État concernant des territoires qui lui appartiennent sur le littoral? Ça ne semble pas clair ! N’y a-t-il pas un écart schizophrène entre la création de cartes judiciaire ou de dispositifs hospitaliers qui créent de la distance et un discours opposé sur les transports, l’espace... ? »
« Ne laisse-t-on pas entendre que le « Grenelle » va répondre à la question de l’avenir de la ville étalée, alors que l’État se retire du financement des infrastructures de transport urbain, et que le facteur 4 ne dit strictement rien de ce que sera la forme urbaine dans 20 ou 30 ans ? »
« Se focaliser sur les énergies non renouvelables, n’est-ce pas une manière d’éviter la question fondamentale de l’habitat existant, pourtant indispensable pour atteindre le Facteur 4 ? »

SRAEC et périurbanisation
« Il n’y a aucune obligation pour toutes les communes de moins de 50 000 habitants. Mais ces schémas opposables aux documents d’urbanisme devront intégrer la question des transports domicile-travail responsables de 60% des émissions. »
« Sauf si les PLU redeviennent des cartes communales ! »
« Derrière le vocable « plan climat » se cachent des démarches qui n’ont rien à voir. Désormais les plans seront de type réglementaire portés par des territoires de compétence. L’obligation pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants est une étape intermédiaire, afin de voir comment allier technique et gouvernance. »
« Les conséquences de ces données environnementales seront considérables dans le champ du projet urbain. »

Les ateliers

Animateurs : Emmanuel ROUX, géographe - Claude Janin, géographe - Sophie LOUARGANT, géographe, université de Grenoble - Martin VANIER, géographe, université de Grenoble

Quatre ateliers, quatre tensions, et cinq règles du jeu :
1. demande de ville-nature/ densité (O.Turquin)
2. ville automobile/ ville à pied (E. Roux)
3. pseudo libertés individuelles/ réponses collectives (M.Vanier)
4. espaces ouverts/espaces urbains (C. Janin)

Chaque groupe restitue :
1. un point d’accord sur la problématique de l’atelier au temps zéro (t0)
2. un point de désaccord
3. un point d’accord sur cette problématique à 20 ans (t20)
4. un point de désaccord sur cette problématique à 20 ans (t20)
5. une proposition stratégique

Restitutions
Des accords faciles à trouver, des désaccords à la marge, et un point commun : l’articulation individuel/collectif, démocratie/ régulation.

atelier 1

Demande de ville-nature/densité
« A défaut de trouver du calme dans la ville, les gens vont construire la ville au calme. »
1. accord à t0 : un besoin d’apaisement
2. désaccord à t0 : un retour aux sources perdues pour petits-enfants de paysans/ un nouveau mode de vie en train de s’inventer ?
3. accord à t20 : une probable et dommageable confiscation de la nature
4. désaccord à t20= une marchandisation catastrophique / une croissance verte génératrice de lien social en milieu rural
5. stratégie : passer de l’aménagement au ménagement du territoire en prenant la nature comme socle.

Le mot de l’animateur :
Il y a peut-être dans la nostalgie les éléments de l’utopie : le « rustique économe ».

atelier 2

Ville automobile/ ville à pied
« Durant l’atelier, chacun est resté positionné à la fois comme citoyen et comme professionnel, ayant du mal à mettre le curseur entre démocratie et régulation »
1. accord à t0 : des mobilités de proximité organisée à partir d’initiatives solidaires
2. désaccord à t0 : hypermétropolisation inéluctable /alternatives possibles
3. accord à t+20 : solutions émergentes du côté des individus, avec reprise du côté des collectivités
4. désaccord à t+20= solution réglementaire favorisant les mobilités douces/ mobilité partiellement prise en compte/ réponse numérique
5. stratégie : organiser un bureau des mobilités

Le mot de l’animateur :
Mettre la voiture et le piéton côte à côte est un débat sociétal dépassant largement la question des transports.

atelier 3

Pseudo-libertés individuelles/réponses collectives
« Gouvernance, sociologie, nouveaux outils urbanistiques, vie associative, déplacement ? De quoi parle-t-on, sans doute un peu de tout cela et du vivre ensemble dans un espace partagé»
1. accord à t0 : la nécessité de recréer des liens dans le périurbain et de rendre les villes attractives
2. désaccord à t0 : vivre ensemble, une volonté vraiment partagée ?
3. accord à t+20 = une meilleure organisation facilitant la circulation à l’intérieur du périurbain
4. désaccord à t+20 = attractivité retrouvée/friches pavillonnaires
5. stratégie = des espaces publics tous communaux, des zones NA à moins de 300 mètres d’une ligne de transport en commun, et une instruction des permis et des ateliers d’urbanisme citoyens.

Le mot de l’animateur :
L’inventivité individuelle peut-elle former le lit des réponses collectives et peut-il y avoir place, entre l’État démiurge et le chaos des individualismes pour des réponses collectives limitées de type communautaire ?

atelier 4
Espaces ouverts/espaces urbains

« Reconsidérons-nous en tant qu’êtres vivants : une révolution à la fois verte et culturelle ».

1. accord à t0 : l’échec dans la gestion entre ville et blanc des cartes
2. désaccord à t0= la place, les formes et le type d’agriculture
3. accord à t+20= la ville toujours à côté des espaces ouverts
4. désaccord à t+20 : formes urbaines/ agriculture écologique inscrite dans le tissu urbain
5. stratégie = entrer par le vivant et ses enjeux et cesser la dichotomie l’homme, l’urbain et l’environnement.

Le mot de l’animateur : Il faudra faire évoluer les concepts d’urbain, d’agriculture, et d’espaces naturels. Les deux perspectives énoncées comme désaccord ne peuvent-elles pas se retrouver au sein d’un projet de territoire ?

Conclusion des ateliers

Le jeu de cartes de Martin Vanier : une carte-maître écrase toutes les autres : celle de la lutte contre l'étalement urbain. Alors qu’existent d’autres cartes :

- Le ménagement du territoire à l’aune de la nature et du vivant.
- La perpétuation ou non d’une société de la mobilité
- Le questionnement de son mode de développement.

Un jeu à déployer dans toute sa complexité sans laisser le global change et les impératifs écologiques le replier brutalement.

Réactions et débats

Questionner l'étalement urbain

- « Dans les quatre ateliers, l’individu et la nature ont été très présents, sans tension, et le périurbain problème est devenu un périurbain solution ! »
- « De problème, le périurbain est devenu une problématique. Au fil des sessions, on commence à le questionner véritablement. Les CAUE sont champions de la réinitialisation de la commande. Et les géographes nous ont apporté une autre entrée.»
- « Le périurbain est un symptôme, pas une maladie. Il faut comprendre l’ensemble de son équilibre ! »
- « Quel positionnement entre l’État régalien et l’État solution ? »

Nature, milieu et CAUE

- « Arrêtons les modèles et les projets uniques : on en connaît les effets néfastes. L’important c’est la démarche, et la mise en avant de la nature, comme espace et milieu, et comme ensemble d’éléments vivants et spécificité d’un lieu. »
- « On n’a pas d’autre choix que de considérer que le périurbain va être digéré par l’urbain. Les CAUE ont un savoir pour rendre solubles les opérations qui font tache, et doivent se saisir de la nature comme charpente pour dessiner l’aménagement. »
- « Le développement durable n’est pas un modèle transposable, c’est avant tout une connaissance du milieu (social, naturel, biophysique), avant tout une réflexion sur un aménagement. Comment partager cette connaissance ? Une piste pour les CAUE qui ne sont pas là pour produire de la méthode, mais pour aider les acteurs à en développer. »
- « La nature dans le quotidien d’un paysagiste de CAUE : quelque chose de flou et qui échappe. »
- « Ne pas oublier la réelle disproportion entre les moyens réglementaires pour gérer l’urbain et le périurbain et les outils réglementaires au niveau de la nature, quasi inexistants. Une question se pose : la taxe est-elle adaptée à notre travail quotidien ?»

Démocratie, décroissance et CAUE

- « Et si l’utopie se dirigeait vers la problématique sociale et non spatiale du développement durable ? »
- « On assiste à une crise sans précédent et on discute encore de la ville-nature sans la relier à des questions socio-économiques. »
- « La tension sur l’environnement a été très peu évoquée, les tensions sociales et économiques aussi. Les ressources de travail des CAUE sont devenues le contexte, les acteurs et la démocratie, avec un mot d’ordre en filigrane : « apaisons les choses ».
- « Décroissance : la répartition des ressources va poser des problèmes majeurs avant que les limites écologiques ne soient atteintes. Mais qui inviter pour lutter contre la prégnance du modèle productiviste ? »
- « La décroissance, comme la croissance, sont à interroger dans leurs finalités. Pas uniquement en terme de modèle économique, en terme de mode de vie, de bonheur visé. »

Utopie, théorie et CAUE

- « Broadacre City, l’utopie de Frank Lloyd Wright, préfigurait le périurbain qui existe aujourd’hui. Y a-t-il un frémissement de nouvelle utopie, ou un rendez-vous avec une régénération de l’utopie de la ville diffuse ? Et a-t-on besoin d’une utopie ? »
- « La recherche de l’utopie, oui, l’utopie trouvée, non ! »
- « La situation institutionnelle des CAUE les met en position de recherche d’utopie. Les géographes, comme les paysagistes, nous ont appris à ne pas partir du logement, mais à regarder d’abord le territoire. Les situations de crise aident à la recherche d’utopie, et la mode du développement durable aussi, peut aider le mouvement. »

- « L’utopie et la théorie n’ont d’intérêt que lorsqu’elles sont en application permanente. Par contre les outils doivent permettre de comparer, de mettre en typologie, sans perdre l’esprit d’expérimentations locales : les CAUE s’y essayent en vain depuis 30 ans ! » « On parle toujours du périurbain avec un seul modèle métropolitain. L’utopie, c’est peut-être qu’il n’y a pas qu’une seule ville et qu’il faut interroger le contexte. »
- « Les éco-cités sont l’exemple de discours incantatoires qui répondent à une demande d’utopie. Les CAUE sensibles à la commande publique, vont devoir se positionner sur ces demandes, en terme de modèle économique, de mode de vie, de bonheur visé. »

Conclusions

J.L. Violeau

Un fait saillant : la recherche de l’apaisement, l’apaisement généralisé... (Emmanuel Brochard)

« Lavé » du regard surplombant et accusatoire porté sur lui à ses origines, d’un « problème », le périurbain serait-il devenu l’une des voies de la solution ?

M. Vanier : **nature – mobilité – individu** ? C’est la triade qui était au principe même de «l’ utopie » conçue par F.L. Wright, Broadacre City ! Cette « utopie » des années 1930-1950 aurait donc pris forme dans nos pays riches et développés, une forme « mutilée », mais c’est la règle dès lors qu’il est question d’utopie.

Mais quelle serait donc aujourd’hui « l’ utopie » de remplacement, la nouvelle perspective ? L’utopie résiste en effet, sinon au nom de quoi et pour quoi critiquerions-nous ? Chaque époque possède en effet sa manière propre d’être en décalage avec le monde, et c’est sur la conscience de ce décalage que repose une culture.



CAUE 41



CAUE 41



4 Les leviers et outils opérationnels

textes issus de la session de formation 4
30 septembre, 1er et 2 octobre 2009 / Arras (organisation CAUE 62)

Et maintenant ? Pour mieux conseiller, mieux contribuer au débat local, il nous faut mieux comprendre les contraintes économiques et stratégiques des élus, intégrer les freins et blocages restant à lever. Cette session s'inscrit donc dans une approche opérationnelle de nos pratiques auprès des collectivités. Breda fait rêver ? Nous irons voir !



Ville / Nature : articulation des échelles, entre vision et actions [Frédéric BONNET, architecte urbaniste, agence Obras]

Le réenchantement du monde qui devrait motiver toute réflexion sur la ville et l'étalement urbain, à partir de projets conduits par l'agence Obras.

Le déficit de modèle de ville positif proposant, dans un cadre à la fois attractif en termes de qualité de vie et accessible économiquement, un bon niveau d'équipements, des systèmes de mobilité performants, et un bon niveau de service, est manifeste. Les villes du Nord, dans lesquelles le modèle dense ne fonctionne pas, montrent que l'étalement urbain peut être compensé par des aménités fondées sur un rapport immédiat à la nature en centre-ville. La question du logement est généralement mal posée : 90% de la population doit se contenter de 20% de l'offre, les 80% restants ne lui étant pas accessibles. La seule réponse proposée à une demande familiale d'un F4 pour 170 000 euros reste le pavillon en périurbain.

Les projets urbains traités dans 36 000 communes, dont 30 000 n'ont pas les compétences requises, ne sont pas raisonnés à la bonne échelle. Et l'absence de politique foncière, le cadre juridique constitutionnel et le droit de propriété bloquent la possibilité de faire des projets avec respiration. La solution passe par le partage de la plus value générée par la constructibilité, qui nécessite une confiance dans la pérennité des décisions prises.

Illustration par des projets en cours de :

- la nécessité de revenir à des imaginaires architecturaux différents de ceux qui dominent ;
- l'absence d'homogénéité de la ville, avec des programmes de densité différents qui doivent être abordés dans la recherche d'un équilibre général,
- l'intérêt de la compatibilité entre intensité urbaine et rapport fort à la nature,
- la façon de fédérer une mosaïque de communes de grande diversité par des intentions exprimées en termes de qualité de vie quotidienne,
- l'occasion à ne pas rater de créer des lieux de vie là où une intensité est à mettre en place, autour d'une gare, par exemple,
- la possibilité d'articuler les échelles d'action sur un grand territoire autour d'un fleuve, prise en compte de la petite échelle quotidienne jusqu'à la vision territoriale globale.

Questions / Réactions / Réponses :

- « Comment ne pas perdre le temps de vue ? Si on n'a pas la vision de la transformabilité de ce qu'on fait, on peut avoir les meilleurs outils du monde, ils ne servent à rien. »

- « La géographie et les milieux naturels, sont ce qu'il y a de plus pérenne. Au lieu de gérer par les interdits d'un PPRI, on pourrait structurer les lieux à partir des éléments positifs incontournables comme un fleuve, qui sera toujours là dans 200 ans ».

- « Comment faire émerger cette notion de géographie en tant qu'outil de projet dans des communes où il n'y a pas d'élément structurant comme un fleuve ? »

- « Il y a les villes avec des services performants qui n'ont aucune excuse si elles n'arrivent pas à gérer leur vision dans la durée. Dans les villages, on peut y arriver, si on amène les gens dans le récit de leur géographie. Il y a toujours une logique territoriale existante dans laquelle s'inscrire ou non. Le problème se pose plutôt dans les endroits intermédiaires, où il n'y a ni cette culture ni l'ingénierie. »

Questions de la salle

J.L. Violeau

Laurent Bony (CAUE 91) : « Le démon du projet urbain, c'est la tentation de l'instantanéité et la négation du temps de la ville. C'est ce passage à l'acte trop rapide, encouragé encore et toujours par différentes féodalités, qui enlève les qualités que renferme un projet urbain à ses origines. J'en veux pour preuve les résultats d'une étude menée sur les lotissements de l'Essonne où nous avons constaté que plus les années passaient, plus les lotissements étaient médiocres. Leur maillage était en effet de plus en plus faible et donc leur capacité de mutation et d'évolution en était d'autant plus compromise. »

Michel Rousset (CAUE 27) : « Vous, architecte libéral, vous avez le droit d'interpeller directement le maire qui a directement fait appel à vos services et vous rémunère en conséquence. Mais lorsque nous, CAUE, nous intervenons autoritairement auprès d'un maire qui ne dispose pas des services techniques adéquats et qui se trouve face à un agriculteur qui tout simplement veut vendre son champ suite à une proposition d'un lotisseur, que lui dites-vous ? Que lui dites-vous sachant que l'agriculteur est un électeur du maire et bien souvent l'un des piliers de la vie locale ? »

Frédéric Bonnet : « Les villes d'une taille respectable et qui disposent de services conséquents n'ont aucune excuse si elles gèrent mal cette question du temps. Le problème étant qu'en Essonne, par exemple, on n'y dispose ni des services compétents, ni de maires ou d'élus de petites communes pouvant recourir à une tradition et une connaissance accumulées de longue date sur ce territoire. Tant que la politique sera un métier, nous aurons du mal à contre-carrer l'étalement urbain. La décision n'est pas prise au bon niveau, c'est un problème majeur. »

Quel urbanisme pour les petites communes ? [Yves DUTEIL, maire de Précy-sur-Marne] [Christian DUBOIS, adjoint à l'urbanisme de Précy-sur-Marne (77)]

La nécessité d'un changement abordée avec Christian Dubois, corédacteur du Pacte écologique publié par Nicolas Hulot dans un contexte national et international, et avec Yves Duteil à l'échelle d'une petite commune de 700 habitants.

La prise de conscience de la nécessité de réduire les émissions de gaz à effets de serre, de réfléchir à la production alimentaire et à la préservation des ressources en eau, trame tous les grands projets actuels (« Grenelle », Grand Paris, SDRIF, Réforme des collectivités territoriales, etc...) non sans contradictions et dans une absence de cohérence entre toutes les réflexions. Et une organisation administrative complexe, l'endettement de l'État et des collectivités, l'absence de maîtrise du foncier comme de services techniques s'opposent à un positionnement réellement prioritaire des urgences environnementales. Les aménagements opérés sous l'effet de pressions (de propriétaires, de commerçants, etc...) et le PADD des PLU souvent réalisé a posteriori, témoignent d'une inversion des solutions et des besoins. Il faut à l'inverse développer une vision fondée sur un diagnostic et sur l'expression de besoins et la traduire en solutions et prises de décisions. Des choix de société s'imposent, et il est indispensable d'imaginer le devenir de la construction et des réseaux pour pallier à l'absence de pétrole, même s'il est difficile de se projeter à l'horizon 2050. La décroissance est une hypothèse. Des solutions innovantes peuvent également être trouvées pour transformer la consommation, sans la réduire. Et les choix énergétiques doivent s'inscrire dans une politique fiscale stable sur le long terme. Ces changements qui doivent s'appuyer sur de nouveaux principes d'économie circulaire et d'écologie industrielle promeuvent une ville à taille humaine, donnant la priorité à l'usage et à l'équité dans l'accessibilité aux équipements de base. A Précy-sur-Marne, les élus s'interrogent : Comment être garant de l'intégrité esthétique et rurale d'un village ? Comment intégrer dans des documents d'urbanisme la richesse du patrimoine et les différentes réflexions menées sur ce village ? Comment l'équipe municipale peut-elle assurer sur le long terme le vivre ensemble qu'elle contribue à faciliter ? Comment mettre en place une agriculture bio de proximité en lien avec la vie de la commune ? Au sein d'une intercommunalité, comment valoriser la connaissance qu'ont les élus de leurs territoires respectifs, et leur permettre d'exercer leur rôle en termes de proximité sociale? Comment ne pas schématiser abusivement le monde complexe dans lequel on vit ?

Questions / Réactions / Réponses :

- « Les intercommunalités qui fonctionnent sont celles qui émergent de syndicats préexistants, les autres artificielles, n'avancent pas. Le jour où elles prendront en charge des projets de territoires avec gestion des interfaces entre les communes, on les soutiendra ! »

- « Est-ce le maire qui décide pour les éoliennes ? »

- « On s'est aperçu que l'étude d'impact en vue du schéma de développement éolien avait été réalisée par un fabricant d'éoliennes ! Et à l'expérience on se rend compte que l'engin de levage nécessaire pour sortir l'alternateur d'une éolienne en panne porte à zéro la rentabilité de l'éolienne. Mais si on ne développe pas cette technique, on n'arrivera jamais à faire baisser les coûts de production qui pourraient la rendre rentable et intéressante. »

- « Y a-t-il des raisons autres que technico-économiques qui permettent de faire un choix entre les différentes énergies renouvelables ? »

- « On vit tous en « fricophonie », très loin du développement durable. Face à cela, le rôle des élus est d'être garant de l'intégrité d'un territoire et de ses paysages, et de sa transmission aux générations futures. »

Étalement urbain : connaître les freins et blocages pour mieux agir [Bruno SINN, économiste, urbaniste, directeur du cabinet SPIRE]

Les mécanismes de l'étalement urbain présentés dans un jeu entre émetteurs et récepteurs et illustrés par une mission d'AMO sur la maîtrise de la périurbanisation dans la Région Nord-Pas-de-Calais.

L'étalement urbain montre une responsabilité partagée entre les acteurs économiques qui exploitent le tout automobile, le coût moindre de la construction pavillonnaire et l'externalisation des coûts d'infrastructure, et la puissance publique qui ne régule pas les phénomènes d'étalement à l'échelle où ils se produisent.

L'essentiel du pouvoir d'arbitrage dans le domaine de l'urbanisme appartient aux communes et à des élus soumis à des pressions électorales. Il en résulte des politiques territoriales fragmentées et un désajustement entre la planification de l'emploi et celle du foncier habitat.

Les émetteurs : Les collectivités des espaces centraux ont insuffisamment recours aux procédures d'aménagement qui leur permettraient d'encadrer la qualité et la densité des projets urbains. Si depuis 20 ans les collectivités avaient continué à investir dans le foncier, elles pourraient aujourd'hui imposer aux aménageurs une mixité entre logement social et logement libre.

Les récepteurs : ils sont souvent dépourvus de l'ingénierie permettant de concevoir et tenir sur le long terme un projet urbain structuré et ambitieux. Ils accueillent les nouveaux habitants pour maintenir des équipements locaux grâce à de nouvelles recettes fiscales, mais sous-estiment la nouvelle demande de service urbain générée par ces arrivées. Les opérations d'extension denses envisagées par les aménageurs pour des raisons de rentabilité sont freinées par les élus.

La DRA “Maîtrise de la périurbanisation” initiée par le Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais traduit un accord partenarial impliquant la Région, les départements, les collectivités locales, les CAUE et l’EPF, en l’absence de moyens réglementaires. Les maîtrises d’ouvrage directes et financeurs des territoires ainsi réunis offrent des possibilités de négociations avec les communes sur un grand nombre d’espaces fonciers (routes, gares, etc.). Avec une impulsion politique à l’origine, la DRA souhaite dépasser le stade incantatoire et appelle ses partenaires à émettre des avis plus conséquents sur les documents d’urbanisme.

Elle s’articule autour de 4 objectifs :

- favoriser la densification et le renouvellement de la trame urbaine,
- organiser l’armature urbaine autour des réseaux de transports en commun,
- proposer au sein des aires urbaines une offre plus attractive,
- proposer à la ruralité un autre avenir que le périurbain.

Questions / Réactions / Réponses

- « Quid du projet de suppression de la taxe professionnelle ? »
- « Il ne faut pas développer un urbanisme de la fiscalité. Après une période d’attractivité des zones d’activité, le passage à une taxe professionnelle perçue par les communautés de communes a engendré des résistances des communes vis-à-vis du foncier économique. S’agissant des bureaux, il serait dommage qu’ils soient considérés comme des activités productrices, alors que ce sont des programmes susceptibles de générer de la qualité architecturale. »
- « Quand on propose de la densité aux collectivités, elles crient au scandale, mais quand on leur propose une part importante d’espaces verts, elles invoquent l’entretien ! »
- « L’analyse de la périurbanisation reste centrée sur le résidentiel, alors que les logiques productives qui segmentent le territoire, ne sont pas prises en compte. Et si elles le sont, est-ce à l’échelle du territoire, ou à celle de la ville ? Il faut effectivement sortir du *zoning*, mais la composante résidentielle reste dominante dans la consommation d’espace.»
- « La réforme des collectivités locales ne risque-t-elle pas de porter atteinte aux capacités des régulateurs supra-communaux ? »
- « Il faut poursuivre la décentralisation et non pas rester au milieu du gué. Mais la capacité publique, si elle s’est dotée des compétences *ad hoc*, a les moyens de réguler le *zoning*, en matière commerciale notamment, et de fixer les règles du jeu pour imposer une mixité fonctionnelle. »

Concentration et densification de la métropole contemporaine, raisons économiques et stratégies possibles [Jean-Charles CASTEL, ingénieur au CERTU]

Pour les élus , l'étalement urbain est :

- une grande inquiétude vieille comme l’urbanisation, mais dont les motifs changent au fil du temps,
- une extension physique de la tache urbaine différente de la périurbanisation focalisée, elle, sur les déplacements domicile-travail quotidiens,
- un effet résultant de multiples phénomènes socio-économiques,
- agir sur les effets ne produit aucun résultat et freiner l'étalement sur une commune, revient à le développer dans celle d'à côté,
- un problème qui n’est jamais analysé à la bonne échelle,
- l’objet de conclusions contradictoires entre INSEE, géographes et géomaticiens qui ne regardent pas le même objet : si la croissance des agglomérations est aujourd’hui plus faible que dans les années 70-80, les distances parcourues et la spécialisation des territoires ne cessent d’augmenter,
- le produit à 50 % des activités avec une stigmatisation abusive de l’habitant d’un pavillon pris dans une étape d’un parcours résidentiel qui s’exerce difficilement, faute d’alternatives. Comme l’ont montré Peter Newman et Jeffrey Kenworthy en 1998, la performance économique des grandes agglomérations ne se traduit pas nécessairement par un étalement urbain, mais il en va différemment dans les petites communes à l’écart des bassins d’emploi.

Commentaire

J.L. Violeau

Sous le discours de Bruno Sinn, on retrouve en arrière-plan l’héritage conceptuel de Banlieues 89, c’est-à-dire l’alliance d’une rhétorique de l’égalité urbaine, du transfert du monumental et des attributs de l’urbanité du centre vers la banlieue et d’interventions techniques concentrées sur le désenclavement physique des quartiers déshérités. Alors qu’aujourd’hui, avec l’enchevêtrement des lieux et des liens, les situations urbaines invitent plutôt à penser la question des conditions d’accès pour tous aux fonctions métropolitaines. Les réflexions produites dans le cadre de la consultation pour le Grand Paris en 2008-2009 auront bien montré que la métropole était moins structurée par une dualité centre / périphérie que par la superposition de l’archipel des excellences et l’ordinaire du tissu urbain.

Questions / Réactions / Réponses

- « Si on veut restreindre un habitat pavillonnaire peu qualitatif, soit on cantonne sa population à une offre locative — si toutefois elle est suffisante — soit on lui fournit des aides pour accéder à un niveau de qualité supérieure. Mais lors des débats sur la densification, les constructeurs de maisons individuelles ont redouté un recul de leurs marchés, par l’arrivée des promoteurs sur celui des petits collectifs. En réalité, ce sont les constructeurs de maisons individuelles qui occupent aujourd’hui ce marché, avec des maisons accolées ou superposées et vendues en VEFA à des prix très compétitifs. Il y a une rupture entre deux mondes professionnels qu’il faut arriver à faire évoluer. »

- « De la recherche de nature, le moteur de l'étalement urbain a évolué dans les années 90 vers la constitution de patrimoine en vue d'un futur indécis, concomitamment à l'émergence d'une nouvelle attractivité des grandes agglomérations. »

- « Depuis l’époque des ZUP, l’urbanisme véhicule la croyance que la densification serait source d’économie. Alors que densifier génère des surcoûts du fait de changement de normes, de montages financiers, de modes de gestion, etc. On est actuellement dans un paradoxe avec du logement social qui coûte pratiquement deux fois plus cher que la maison individuelle. Si on ne réfléchit pas à la façon d’absorber les surcoûts liés à la densification, on est dans l’utopie des jolis quartiers HQE, en «perfusion» d’aides publiques et complètement irréalistes par rapport aux besoins ».

- « Les villes moyennes restent un champ à explorer. Il existe des travaux d’économie territoriale sur la dichotomie entre économie productive et économie de la redistribution. Les hôpitaux, les préfectures, etc. participent à une *gentryfication* subventionnée. En matière de conseil, les thématiques sont toujours un peu les mêmes : préserver la diversité démographique et toutes les strates d’offre de logements pour que la population se renouvelle et que l’école ne se vide pas. »
- « L’école ou une richesse économique provoquée par la taxe professionnelle ? »
- « D’expérience, il semble que la dimension sociale arrive avant la dimension économique. Mais la question du développement économique doit être appréhendée plus finement : s’agit-il d’un développement induit par la redistribution des salaires, ou d’un développement vraiment porteur de compétition lié au développement de niches ? »
- « Le prix du foncier étant extrêmement déterminant en matière de choix d’un logement, le CERTU fait-il des propositions aux politiques pour faire évoluer la situation, et en particulier la fiscalité ? »
- « Des travaux existent, menés par un réseau de collectivités locales coordonné par le Centre Technique de l’Équipement en PACA avec l’ADEF et auxquels le CERTU participe. Dans la majorité de la France, des élus ruraux facilitent l’accueil de nouveaux habitants, mais sur certains territoires saturés, la nécessité d’un portage public, abandonné depuis les années 90 car trop coûteux pour les collectivités, engendre la multiplication actuelle des EPF, qui arrivent souvent après la bataille et ont besoin de 10 ou 15 ans pour être efficaces. »

- « Il existe deux types de planification en France :
- celle des petites communes qui n’ont pas d’équipe permanente et savent que le document dont elles confient la réalisation à un BET va durer un certain temps, conforme à la vision idéale de l’État d’un projet transcrit dans un règlement ;
- et celle, plus conforme au modèle anglo-saxon, des grosses agglomérations dotées d’une équipe permanente opérant par négociations au cas par cas entre les acteurs économiques et les élus qui autorisent ou non les projets par des modifications du règlement. Le POS ne sert pas à planifier, il sert à réactualiser une compréhension du fonctionnement très complexe du territoire et des rôles de ses différents acteurs. »
- « Je ne partage pas l’impression que les règlements servent à négocier. En France, à la différence des pays d’Europe du Nord, où l’instruction est faite par des urbanistes et des architectes et avec des masterplans beaucoup plus aboutis, les projets sont instruits par défaut, par des juristes qui vérifient qu’ils ne sont pas contraires aux règlements. »

- « On est passé à une conception de l’action urbanistique qui emprunte à la culture systémique. L’enjeu du planificateur n’est plus le tracé de grandes perspectives et l’anticipation de grands projets, mais le paradigme du risque. Il faut mettre en place des mécanismes correcteurs des rétroactions qui n’ont pas été prévues. Le travail de J.P. Orfeuil et M.H. Massot (voir bibliographie) sur l’amélioration de la proximité logement-habitat réfute une logique planificatrice qui viserait à rapprocher les gens de leur logement coûte que coûte pour proposer l’intégration de ce facteur de distance dans l’attribution des logements, afin de permettre à un pourcentage de la population de bénéficier d’un rapprochement. Les politiques urbaines ne sont plus dans une pensée « constructioniste » s’efforçant de bâtir la ville de demain, car elle est déjà là. Si on considère qu’on construit environ 1% du parc de logement existant par an, et que les deux tiers sont des maisons individuelles, l’action publique porte sur 0,3% des logements construits : mettre en place les objectifs du développement durable est impossible dans ces conditions. On est davantage dans un réglage permanent du carburateur, avec une multiplication de petites décisions susceptibles d’améliorer l’existant.»

- « Aujourd’hui l’élargissement observé des bassins d’attractivité est lié au faible prix du carburant, mais on ne sait pas modéliser la situation inverse et certains économistes pensent que dans ce cas la rétractation ne serait pas homogène : l’économie de service relativement insensible au coût du transport ne se relocaliserait sans doute pas. »
- « Quel est l’état des réflexions sur la précarité énergétique ? On en est au début, le PUCA a lancé des recherches et des outils sont mis en place comme l’OPATB qui doit aider les bailleurs à améliorer l’efficacité énergétique des logements. »

Approche stratégique de l'aménagement durable

Thierry VILMIN, consultant Logiville, professeur à Sciences-Po

L'aménagement comme antidote de l'étalement urbain, n'est pas évident à promouvoir en période de retournement conjoncturel où les opérations peinent à sortir en raison du prix du foncier.

Le développement durable représente :

- du point de vue de l'aménageur, une localisation à proximité des gares sur un foncier plus cher, des solutions techniques exigeant des surcoûts qui bénéficieront à l'usager et aux collectivités, mais aussi un quartier plus attractif, des subventions dans le cadre d'un écoquartier et la possibilité d'accompagner l'augmentation de la présence de la nature par une augmentation de la densité,
- du point de vue du promoteur, un surcoût qui ne peut pas être répercuté sur l'acquéreur, d'où une recherche de baisse des charges foncières qui va impacter l'aménageur,
- du point de vue des collectivités, une maîtrise foncière qui va souvent à l'encontre des droits conférés par le PLU aux propriétaires. Pour les activités économiques, les communes n'ont pas de problème à mobiliser du foncier, elles doivent donc pouvoir faire de même pour le logement,

La régulation territoriale ne s'effectue ni au niveau de l'État, ni des bassins d'emploi. Les interventions de la région restent timides, et les départements ont tendance à cautionner l'étalement urbain en subventionnant plus favorablement les petites communes. Elle s'effectue surtout par autorégulation d'acteurs volontaires pour produire des SCOT. Par des missions pédagogiques et d'animation, les CAUE peuvent contribuer à cette autorégulation.

Questions / Réactions / Réponses

- « Il n'y a pas de fatalité foncière : une commune qui le veut va dégager du foncier, et en trois dimensions. Dans beaucoup de cas, promoteur et propriétaires seraient d'accord pour construire plus dense, mais on se retranche derrière les interdictions du POS ou du PLU quand c'est en réalité la volonté communale qui bloque. »
- « Avec des politiques très volontaristes, avec la mise en place d'orientations d'aménagement conséquentes, on peut pratiquer une régulation sans attendre un « méta-SCOT » à l'échelle d'un bassin de vie ».
- « Qu'est-ce qui fait que le périurbain va pouvoir devenir ville ? La théorie de la base économique : une ville se développe si elle crée des emplois exportateurs. »
- « Les contraintes de durabilité peuvent-elles rendre les collectivités plus vertueuses dans leur politiques d'aménagement et peut-on espérer un renouveau de ces politiques un peu structurées ? Avec la loi « Grenelle 2 » on aura peut-être les moyens d'imposer la mixité sociale. Mais la loi LOV de 1991 avait déjà prévu la mixité sociale avec une taxe sur la diversité de l'habitat... qui n'a jamais vu le jour. Le retournement conjoncturel peut faire que les contraintes environnementales laissent la priorité à la création d'emplois. Et en période de retournement conjoncturel la sécurisation des opérations liées à la montée des prix ne joue plus et fait régresser l'aménagement et la VEFA au profit de la maison individuelle où le risque est nul ».
- « L'étalement urbain comme manque de culture, soit, la culture de projet, mais le projet transparent mené en concertation avec les habitants n'est pas possible. Une politique foncière, ça se mène masqué. »
- « N'y a-t-il pas une piste de travail sur l'étalement urbain qui tiendrait compte du fait qu'il est dû pour moitié aux zones d'activités qui repoussent d'autant les zones d'habitat ? Y a-t-il des collectivités qui travaillent là-dessus en France ou à l'étranger. La seule stratégie globale connue en la matière est celle de coordination des localisations menée par les Pays Bas dans les années 90, mais elle a été abandonnée en 1995 car inefficace et contournée. En France, chaque intercommunalité développe sa logique, et les quelques tentatives de coordination, en termes d'urbanisme commercial par exemple, interviennent en général après la bataille. »
- « Le Grenelle a fait un premier lien entre l'économie et l'environnement, mais le « green is gold » ne doit pas se faire au détriment du social : que se passera-t-il si on élève le niveau HQE de tous les logements et que les gens se retrouvent à habiter sous tente ? »

Regard sur la participation comme pilier d'une politique locale (dans le contexte de la cessation de l'activité minière à Loos-en-Gohelle)

Jean-François CARON , maire de Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais)

- Les cinq avantages de la participation :
- une reconnaissance. Participer avec des inclus, ça n'a pas d'intérêt. L'intérêt c'est d'aller chercher les exclus, les jeunes, etc...
 - une intelligence collective extraordinaire liée à l'expertise d'usage, « Chaque personne dans la salle peut apporter un élément de diagnostic, une idée, etc. Elle génère de la créativité et une amélioration des projets »,
 - une nouvelle légitimation de l'arbitrage politique. Construit sur la richesse des échanges, il est attendu et respecté,
 - l'appropriation des projets. La sécurité routière en donne le meilleur exemple. Elle se gère toujours pour moitié par l'aménagement, pour moitié par un travail sur les comportements. La façon dont on construit un schéma d'usage de la rue montre que si les gens sont associés, deux ou trois acceptent de jouer le jeu au départ, et des mécanismes vertueux se mettent en place avec une efficacité bien meilleure,
 - la transformation des habitants en citoyens par la construction d'une démarche de type gagnant-gagnant. Le déroulé du processus fait comprendre aux gens que tout le monde ne pense pas pareil, une chose pas évidente du tout au départ !

La participation est un pilier de tout projet durable. Car le premier principe du développement durable, c'est de partir des besoins, ce qui est à l'opposé du fonctionnement actuel de la société où on regarde d'abord ce qu'on peut créer comme marchés et comme produits, avant d'expliquer aux gens en quoi ils en ont besoin.

Elle demande du temps, mais un temps en amont qui serait sinon mis en aval dans les recours et les modifications des réalisations.

Et sa mise en place nécessite de la technologie, de la compétence et de l'empathie. Or on ne trouve pas de consultants ni de bureaux d'étude qui soient formés à l'accompagnement d'une médiation collective. Pour produire quelque chose, il faut être en position d'accoucheur, d'animateur, pas de sachant, posture souvent adoptée par les urbanistes et les architectes, ce qui bloque l'échange.



Bassin minier de Loos-en-Gohelle (photo CAUE 78)

Les ateliers

Expertise, postures et procédures d'accompagnement des CAUE mis en situation dans 5 communes du Nord-Pas-de-Calais.

Les cinq groupes évoquent la nécessité d'un état des lieux élargi, le questionnement des élus sur leurs visions ou leur manque de demande, le nécessaire démantèlement de leurs a priori. Par la voix des "avocats" de chaque groupe, entrent en scène tout à la fois la capacité des CAUE à relier un programme opérationnel à l'élaboration d'un document d'urbanisme, leur capacité à jouer leur partie à l'interface entre tous les acteurs et à garantir la tenue du processus urbain qui s'engage. Apparaissent également leur désir de réformer leurs pratiques et réviser leur socle idéologique, leur besoin technique d'une meilleure appréhension de la déconstruction par exemple ou leur refus de se positionner en censeur des projets, et, concernant l'étalement urbain, leur souhait de se faire mieux connaître comme accompagnateur pré-opérationnel sur toutes les questions qui s'y rapportent.

La restitution est suivie d'un débat animé déclenché par la proposition de Bruno Sinn d'une segmentation tripartite état des lieux/audition des élus/boîte à outils pour schématiser l'accompagnement des CAUE. Ce tripode est refusé au motif que les CAUE ont un rôle maïeutique qui rend cette tripartition inapte et l'adaptation de leur méthode à chaque situation indispensable. D'autres voix mettent l'accent sur le projet de société à définir avec les élus en amont de la définition de la forme urbaine, et sur la nécessaire articulation du conseil avec l'emboîtement des échelles cité par presque tous les groupes. De leur approche par essence à dominante spatiale, les CAUE doivent-ils évoluer vers une attitude de type non disciplinaire faisant appel à différentes expertises ou endosser prioritairement un rôle d'incitateur à la régénération des jeux d'acteurs ?



CAUE 78



CAUE 76



CAUE 78



CAUE 76

Constats à l'issue des 4 sessions

J.L. Violeau

Le phénomène périurbain incarne l'une des déclinaisons particulières de notre modernité qui promeut un individu maîtrisant et sachant mettre à distance les dangers et les risques alors même qu'il demeure connecté en permanence. Miroir inversé, en quelque sorte, de la métropole de l'âge industriel désormais perçue comme le lieu du risque et du danger plutôt que de l'inattendu, de la nouveauté et de la rencontre, loin, bien loin désormais des écrits de Georg Simmel, Max Weber ou de l'Ecole de Chicago qui décrivaient à l'orée du siècle dernier une grande ville qui rendait libre. Les syntagmes *droit à la ville* et *aménités urbaines* témoignent encore de ce moment d'urbanophilie que les « politiques de la ville » auront cherché à prolonger en peignant la grande ville sous les traits de la figure émancipatrice et du creuset civilisateur, pour lui opposer généralement la vision sombre du repli individualiste des banlieues pavillonnaires. « C'est propre, c'est clair, c'est tranquille », ces expressions que l'on entend aujourd'hui si fréquemment accolées, ne trahissent-elles pas ce nouvel esprit de l'urbanisme ? Mais d'un argument publicitaire associé à un halo sémantique communautaire positif, on peut aussi très vite aboutir à l'enfer du même où se conjuguent surveillance réciproque et monotonie. On peut dès lors se demander pourquoi nos bons vieux lotissements sont pour nombre d'entre eux passés ces dernières années du « Pré » au « Clos » ?

Enfin, les « CLASSES MOYENNES » se seront retrouvées au centre des débats de ces 4 sessions et leur rapport à l'étalement urbain pourrait se résumer sous trois dimensions particulières :

1 – Alors qu'une commune aspiration au changement, au progrès et à l'innovation a pu unifier tout à la fois les trajectoires résidentielles, les engagements politiques, voire les choix professionnels, la précarisation du rapport au travail et l'incertitude qui en découle, ainsi que l'affaiblissement des garanties collectives conduisent aujourd'hui à fragmenter ce groupe – dont on avait peut-être surestimé l'homogénéité dès ses origines... Cette fragmentation des classes moyennes est lisible dans l'évolution du statut social des professions qu'elles occupent, dans leurs investissements politiques et associatifs diversifiés, ainsi que dans les **possibilités différentielles offertes aux uns et aux autres de profiter de l'espace urbain.**

2 – Alors que le territoire était perçu comme lieu possible d'intégration locale, à travers notamment un engagement (associatif en premier lieu), il est aujourd'hui davantage l'objet de stratégies d'entre soi et de démarches de protection du cadre de vie. En revanche, la maison à elle seule est la concrétisation matérielle et formelle d'une ascension sociale (dans une assimilation entre trajectoire sociale et trajectoire résidentielle), une maison au milieu de son terrain et non une maison en bandes dont les regroupements sont régulièrement désignés sous le vocable « cités ». Enfin, au cœur de la fabrique de l'étalement urbain : la question du « choix » d'un chez-soi, éventuellement transformable, avec la perspective de réaliser un « placement » à cette occasion.

3 – Le rapport au territoire ainsi que l'engagement sont solidaires de la situation professionnelle. Une interrogation : puisque les choix d'implantations découlent directement du coût du foncier et du niveau des revenus correspondants, il est presque inévitable que la sociographie des différents territoires s'homogénéise. Va-t-on passer bientôt de la question des « quartiers en difficulté » à celle des « communes en difficulté » ?



CAUE 34



CAUE 78

LES PROGRAMMES DES 4 SESSIONS DE FORMATION

PROGRAMME DE LA SESSION 1 / Paris Économie de la ville étalée

Paris
Organisation : Emmanuel Brochard

Jeudi 19 juin 2008
Introduction de la journée.
Les fondements socio-économiques de la ville étalée : comment ça marche ?
Identification des déterminants

9 h 15
Thierry VILMIN, économiste et urbaniste, consultant Logiville.
Économie urbaine et jeux d'acteurs (collectivités, opérateurs, propriétaires).
Les mécanismes de la mobilité.
10 h 30
Caroline GALLEZ INRETS, chercheuse au Laboratoire Ville Mobilité Transport (INRETS-ENPC-UMLV).
Mobilité et étalement urbain, une analyse socio-économique :
- Vitesse, accessibilité, coûts monétaires : les dynamiques urbaines vues au travers des arbitrages des acteurs économiques.
- Comparaisons internationales : formes urbaines et pratiques de déplacements dans plusieurs villes européennes.
- Éléments de prospective.
11 h 30
Questionnements et échanges.

Les mécanismes du marché.
14 h 30
Olivier MORLET, urbaniste, Chef de projet à l'AFTRP, secrétaire général de l'ADEF.
Approche économique des coûts du desserrement urbain :
- Les dynamiques de marché et la préférence des ménages pour la maison individuelle.
- La typologie des coûts induits par les faibles densités : approche comparative en France et à l'étranger.
Les politiques publiques face à l'étalement urbain.

Une approche globale dans une démarche de développement durable.
15 h 30
Marc SAUVEZ, urbaniste OPQU.
Les coûts réels et sociaux de l'étalement urbain.
17h 00
Questionnements et échanges.

vendredi 20 juin 2008
Accueil de la journée.
9 h 00
Introduction de la journée.
Approche du conseil opérationnel : quels leviers et quelles stratégies ?

9 h 15
Thierry VILMIN, économiste et urbaniste, consultant Logiville.
Stratégies d'aménagement des collectivités : outils, négociations, partage des tâches entre communes et intercommunalités.
10 h 30
Ateliers
Étude de cas à partir des apports formulés la première journée.
16 h 00
Rapport des ateliers et échanges. 17h 00
Fin de la session.

PROGRAMME DE LA SESSION 2 / Acteurs et représentations sociales

La Rochelle
Organisation : Jean-Michel Thibault

mardi 18 novembre 2008
9 h 00 Accueil
9 h 30
Les modes d'habiter les territoires de la ville diffuse, trajectoires, centralités, facteurs de localisation et de mobilité.
Pascale LEGUÉ Anthropologue, Paris .
10 h 30
La production de la maison individuelle, quel avenir ?
André CARON, CARON-MARKETING, Suresnes
11 h 30
Questions et échanges
14 h 00
Positionnements et stratégies des opérateurs économiques sur les territoires de l'urbanisation diffuse.
Hervé JOAN-GRANGER, Urbaniste, CODE, Bordeaux
15 h 00
L'élu responsable de la cohérence de son aménagement territorial ?
Jean MALAPERT, Président de la Communauté de Communes du Coglais
16 h 00
Aspirations habitantes et doctrines techniques décalages, représentations, stratégies professionnelles, gouvernance territoriale.
Philippe GENESTIER, Urbaniste en chef de l'État, Laboratoire RIVES ENTPE/CNRS, Lyon
17 h 00
Questions et échanges.

mercredi 19 novembre 2008
9 h 00 Accueil
9 h 30
Capitalisation de la journée précédente
10 h 00
Ateliers
Trois ateliers mettront en scène, à partir de situations concrètes, le jeu des acteurs en tentant d'agir dans leurs logiques propres, sur des exemples d'aménagement territorial au niveau de documents de planification (SCOT et PLU).
Elus locaux / Aménageurs / Constructeurs publics ou privés / Promoteur / Habitants/ Professionnels
Ateliers animés par : Pierre MÉLINAND, Urbaniste,
Jean-Marie RIPARD, Directeur de l'Action économique, Communauté de Communes des Deux rives de la Seine
Alain COULAIS, Directeur de l'Aménagement ORYON
14 h 30
Ateliers
15 h 30
Rapport du travail des ateliers et échanges
17h 00
Fin de la session

PROGRAMME DE LA SESSION 3 / L’avenir de la ville étalée

Montpellier
Organisation : Sylvaine Glayzol

jeudi 26 mars 2009

8 h 45
Accueil
9h00
Introduction à la journée
Interventions
La périurbanisation : problématiques et prospectives
Martin VANIER, géographe, université de Grenoble
Ville étalée et nouvelles régulations
Alain CLUZET, DGS communauté d’agglomération du Plateau de Saclay (Essonne), ancien président du CFDU
11 h 15
Questionnements et échanges
14 h 00
Table ronde
En présence d’un élu - grand témoin
L’agriculture et le rural dans la société urbanisée
Jean-Claude BONTRON, SEGESA - INRA
Le défi climatique à l’aune du facteur 4
Thierry LAFFONT, ADEME Languedoc-Roussillon
Gouverner la ville mobile
Philippe ESTEBE, directeur d’étude, ACADIE
18 h 00
Fin des travaux

Vendredi 27 mars 2009

8 h 45
Accueil
9 h 00
Introduction à la journée
9 h 15
Travail en ateliers autour des paradoxes, des perspectives et des stratégies
Animateurs : Emmanuel ROUX, géographe - Claude JANIN, géographe - Sophie LOUARGANT, géographe, université de Grenoble - Martin VANIER, géographe, université de Grenoble
La demande de “ville-nature” au défi des questions de densité, de compacité et d’intensité.
La ville étalée, ville automobile confrontée à la mobilité de proximité : quelle ville à pied ?
Quelles réponses collectives à la ville des trajectoires individuelles ?
Les espaces ouverts du périurbain au coeur d’une révolution «verte» pour l’agriculture et la biodiversité ?
14 h 00
Rapport des ateliers et échanges
16 h 30
Fin des travaux

PROGRAMME DE LA SESSION 4 / L’avenir de la ville étalée

Arras
Organisation : Philippe Druon

mercredi 30 septembre 2009 (Cité Nature d’Arras)

Accueil
9 h 00 à 12 h 00
Ville Nature : articulation des échelles, entre vision et action
Frédéric BONNET, architecte - urbaniste, agence OBRAS
Quel urbanisme pour les petites communes ?
Christian DUBOIS, Ingénieur responsable du Développement Durable au CEA, corédacteur du “Pacte écologique” sur les thèmes du territoire, de l’urbanisme et des transports
12 h 00 Débat avec la salle
14 h 00
Étalement Urbain : connaître les freins et blocages pour mieux agir
Bruno SINN, Économiste, Urbaniste, Directeur cabinet SPIRE
15 h 30
Concentration et densification de la métropole contemporaine : raisons économiques et stratégies possibles pour les élus
Jean-Charles CASTEL et Jean-François GUET, Ingénieurs, CERTU
17 h 00
Approche stratégique de l’aménagement durable
Thierry VILMIN, consultant, professeur à Sciences-Po
19 h 00 Découverte des Places d’Arras
Laurence MORTIER, Directrice adjointe de l’office de tourisme d’Arras

jeudi 1er octobre 2009 (Ecopôle, base du 11/19 de Loos-en-Gohelle)

9 h 00
Présentation des ateliers
9 h 15 à 11 h 00
Ateliers
11 h 30
Restitution des ateliers
Bruno SINN, économiste, urbaniste, directeur cabinet SPIRE
14 h 00
La place de l’habitant dans les décisions d’urbanisme
Jean-François CARON, maire de Loos-en-Gohelle, conseiller régional, président de la commission régionale du SRADT
14 h 30
Découverte de l’Ecopôle site du 11/19, Lecture de paysage sur les plus hauts terrils d’Europe
16 h 00
Départ pour Bréda
22 h 00
Promenade sur la dalle de CHASSE PARK
Hans THOOLEN, Urbaniste, directeur de la stratégie et des programmes

vendredi 2 octobre 2009 (Bréda)

9 h 00 à 13h 00
Découverte de Bréda, ville durable.
Hans THOOLEN, urbaniste, directeur de la stratégie et des programmes
14h 00
Retour en France



L'ÉTALEMENT URBAIN À L'AUNE DU GRENNELLE I

L'étalement urbain et l'artificialisation des sols en France

Extraits du dossier du ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, janvier 2010

L'artificialisation des sols et l'urbanisation sont généralement perçues comme une tendance à combattre. Il n'en a pourtant pas été toujours ainsi : la perception a évolué drastiquement depuis la période moyenâgeuse, où la ville était considérée comme le lieu de civilisation apportant de surcroît une réelle sécurité à ses habitants, jusqu'au XIX^e siècle où ont émergé les théories hygiénistes des bienfaits de la nature par opposition à l'insalubrité et à l'insécurité des villes.

Aujourd'hui, nombreux sont les nostalgiques de la ville-centre compacte du Moyen Age, fustigeant les banlieues-dortoirs et les barres HLM nées des Trente Glorieuses. Il est vrai qu'aujourd'hui, le milieu urbain regroupe déjà plus de la moitié de la population mondiale, consomme environ 75 % des ressources énergétiques et génère près de 80 % des émissions de gaz à effet de serre. Or la zone urbaine gagne encore du terrain, principalement au détriment des zones agricoles, contribuant à détériorer l'empreinte écologique des régions. Ainsi, d'après l'Institut français de l'environnement, ce sont en France, 600 km² qui sont artificialisés par an, soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans. Et la progression des surfaces artificialisées est 4 fois plus rapide que la croissance démographique. Ce sont ces phénomènes, dits d'étalement urbain et d'artificialisation des sols qui font l'objet de cette présentation.

Il est à noter que ces sujets se posent avec encore davantage d'acuité pour les pays en développement (PED), puisque 90% de la croissance urbaine mondiale prend désormais place dans les PED et que 2 milliards de personnes viendront grossir les villes du monde (Banque Mondiale, 2009). D'ici 2030, il faudra, pour faire face à la demande, avoir construit 400 000 km² de villes supplémentaires, soit l'équivalent de la zone urbaine mondiale de 2000 (source Banque Mondiale rapport Eco2 Cities) !

Mais la ville est aussi, par essence-même, le lieu favorisant les échanges et les interactions entre les individus, et partant, le progrès, la culture, le développement. La ville est également, par construction, orientée vers l'économie de surface et de moyens ; elle peut donc, au contraire, participer de l'effort de protection de l'environnement naturel. En conséquence, le sujet, au fond, n'est pas d'être pour ou contre la ville, l'urbanisation, l'artificialisation des espaces. Les déterminants de la demande s'imposant aux aménageurs (population et nombre de ménages croissants, croissance économique...), il s'agit en réalité de déterminer quelles sont les formes urbaines les plus efficaces et les plus souhaitables pour répondre à cette demande, et partant, quels rythmes d'artificialisation et d'étalement urbain peuvent être acceptés.

Ainsi, le sujet de l'étalement urbain n'est qu'une composante du concept, beaucoup plus global et complexe à appréhender, de la construction de villes durables : comment inventer la ville de demain, qui sera tout à la fois sobre en consommation d'énergie, économe en consommation d'espace, mais aussi respectueuse des

aspirations de ses habitants et garante des cultures et civilisations qui l'ont fait naître ? La construction de la ville, en particulier son implantation, n'est que l'expression collective de décisions humaines individuelles : l'étalement urbain, dont un des moteurs reste l'aspiration des ménages pour une vie au grand air, le montre bien. C'est la raison pour laquelle la ville durable, ce devra être une ville « souhaitable, désirable et soutenable ».

Les outils pour limiter l'étalement urbain : doit-on agir et comment ?

On a vu qu'une extension limitée de la ville est acceptable au regard de la nécessité de fournir davantage de logements à un nombre de ménages urbains allant croissant. Néanmoins, les déterminants de l'étalement urbain, si laissés naturellement à l'œuvre, induiraient un phénomène d'une ampleur jugée excessive. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de mettre en place des politiques visant à contraindre l'étalement.

La non prise en compte par le marché de certains coûts ou valeurs sociaux, c'est à dire la présence d'externalités, sont ainsi à l'origine d'un étalement urbain socialement non désirable. On peut citer trois de ces défaillances de marché ainsi que les interventions publiques destinées à les corriger (Brueckner, 2003) :

La non prise en compte de la valeur sociale associée à la présence d'espaces naturels : la conversion d'une terre agricole à un usage urbain dépendra de la valeur des constructions réalisables comparée à celle tirée de l'activité agricole, qui n'inclut pas l'aménité, pour la société, associée à la vue ou à l'accès rapide à un espace naturel (l'agriculteur n'étant pas directement payé pour cela); cet état de fait induit une trop forte conversion à l'usage urbain et donc un étalement excessif. Le mécanisme de prix permettant de remédier à cette situation est l'imposition d'une taxe égale à la valeur paysagère; la difficulté réside toutefois dans l'évaluation des avantages procurés par la présence d'espaces naturels. D'autres mesures peuvent être envisagées pour limiter cette perte de ressources naturelles: les politiques de zonage (cf infra), les politiques foncières visant à préserver des espaces naturels dans l'agglomération, la rémunération de l'entretien de l'espace par les agriculteurs qui figure parmi les objectifs de la politique agricole commune avec le découplage des aides. La non prise en compte des coûts sociaux de la congestion et de la pollution routières : l'étalement des villes peut se traduire par une congestion automobile accrue. Si un usager emprunte des routes soumises à congestion, il aggrave la situation et impose donc à tous les autres usagers un coût en temps lié à la congestion supplémentaire ; or ce coût n'est pas supporté par l'usager ; le coût de ses déplacements domicile-travail sera donc minoré et l'usager pourra faire des choix d'implantation plus lointains, d'où un étalement majoré. Une mesure permettant de corriger cette défaillance de marché est l'instauration d'un péage urbain. En France, les collectivités territoriales ne disposent pas encore de la possibilité d'instaurer un péage urbain, ce à quoi l'adoption de la loi Grenelle devrait remédier. L'efficacité de cet outil à réduire la taille de la ville dépend cependant de l'existence de modes de transport alternatifs performants. Concernant la pollution, et notamment l'émission de gaz à effet de serre, l'internalisation du coût supporté par la société dans le coût privé de l'automobiliste peut se faire via une taxe sur les carburants. L'automobiliste confronté au véritable coût induit par ses déplacements sera incité à les réduire.

La non prise en compte de la totalité de coûts d'infrastructure des nouveaux aménagements : les coûts des nouveaux équipements sont généralement répartis sur l'ensemble de la population, induisant un paiement moindre pour la population qui en bénéficie directement; les logements peuvent donc être payés plus cher et l'offre sera plus abondante, d'où un étalement excessif. La modification du système de financement des équipements collectifs dans le sens d'un recouvrement total de leur coût par ceux qui le génèrent permettrait de corriger ce dysfonctionnement.

Néanmoins, toute politique de cette nature doit être finement calibrée, dans la mesure où elle se traduit par une augmentation du prix du logement, conduisant à une réduction de la surface des résidences et donc à un impact certain sur le bien-être des consommateurs.

Actuellement, les politiques mises en œuvre pour contrôler l'étalement urbain relèvent généralement de la catégorie de la frontière urbaine (« urban growth boundary » en anglais). Ce sont des instruments limitant spatialement l'extension de la ville en interdisant l'aménagement de terrains au delà d'une frontière délimitée. Les politiques de zonage sont de ce type.

J.K. Brueckner (2004) considère ces mesures comme risquées : si trop restrictives, elles peuvent mener à une flambée des prix et à une densification excessive, conduisant à une diminution du bien être social. Il se prononce donc en faveur de taxes calculées au plus juste pour corriger les défaillances de marché précédemment énoncées.

En revanche, J. Cavailhes (2004) estime pour sa part qu'un zonage dans un plan d'occupation des sols bien conçu doit mener à l'optimum, par le classement en constructible et en non constructible de la bonne proportion de terrains.

En outre, il convient de réaliser un inventaire des mesures existantes susceptibles d'encourager l'étalement urbain. L'effet du prêt à taux zéro, qui finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans les secteurs périurbains, a notamment été discuté.

Au final, face à ces difficultés, on privilégie une approche empirique : les politiques actuelles visent avant tout à répandre sur tout le territoire de bonnes pratiques en matière d'aménagement urbain. Les expériences et les initiatives, généralement portées par des collectivités locales, foisonnent actuellement et l'effort porte actuellement sur la sélection des meilleures pratiques par le partage des expériences.

Les principaux outils actuellement disponibles visent à prendre en compte les territoires dans leur globalité tels que :

- **les agendas 21**, qui permettent aux collectivités locales de faire reconnaître leurs stratégies d'aménagement comme durables notamment en termes de gestion économe de l'espace, ainsi que les conventions des maires ;
- **les documents d'urbanisme** (notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme), qui contiennent des dispositions visant à limiter l'étalement urbain et à prôner une densité minimale de construction. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme permet de retenir les projets les plus probants pour enrayer l'étalement urbain en anticipant les effets pervers que des politiques de zonage peuvent induire (report d'urbanisation).

Le Grenelle II de l'environnement devrait contenir des mesures permettant d'aller au-delà de ce qui est réalisé actuellement en termes de protection des zones naturelles : objectifs chiffrés en termes d'élaboration de nouveaux SCOT et d'agendas 21, mise en place d'une trame verte et bleue permet de réinstaurer une continuité des écosystèmes...Le plan national ville durable lancé en 2009 va également dans le sens d'une maîtrise de l'étalement urbain, notamment par la prise en compte du traitement de cette question, et de son corollaire en termes de densité, dans l'octroi des labels « éco-cité » et « éco-quartier ».

Quoi qu'il en soit, limiter l'étalement urbain ne pourra se faire sans l'adhésion des populations locales, souvent très réticentes à l'implantation, à proximité de leur lieu de résidence, de nouveaux habitats collectifs : c'est le phénomène communément appelé « NIMBY » pour « not in my back yard ». Des efforts sont entrepris afin de démontrer au plus grand nombre que la recherche de densité est compatible avec le maintien d'espaces verts (« il faut de la chlorophylle à chaque Français », disait le Baron Haussman) et une qualité de vie élevée (présence d'équipements collectifs, de commerces de proximité...). C'est toute la logique de la gouvernance, quatrième pilier du développement durable, qui vise à associer étroitement le public à la prise de décision et à valoriser sa collaboration. Cette gouvernance est désormais à l'œuvre dans la majorité des programmes d'aménagement locaux.



POUR ALLER PLUS LOIN

ÉTALEMENT URBAIN SELECTION D'OUVRAGES DE CAUE

Le réseau des 91 CAUE produit chaque année près de 50 à 80 ouvrages, livrets, plaquettes de sensibilisation, cédéroms, expositions... parmi lesquels un grand nombre consacrés à l'étalement urbain et à l'urbanisme en milieu périurbain. Ces documents sont disponibles auprès des CAUE ou dans les librairies.



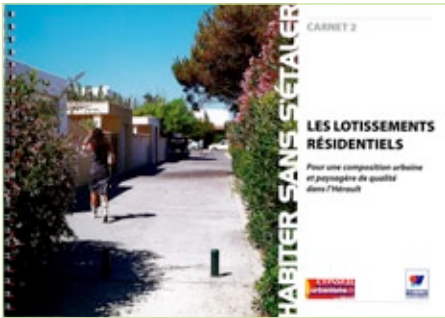
Habiter sans s'étaler (carnet 1)
L'habitat individuel autrement
Pour une maîtrise du développement urbain dans l'Hérault
CAUE de l'Hérault
2008



Urbanisme raisonné en milieu rural
De nouveaux modes d'habiter à inventer
Actes des journées d'études, Agen
CAUE du Lot-et-Garonne
2008



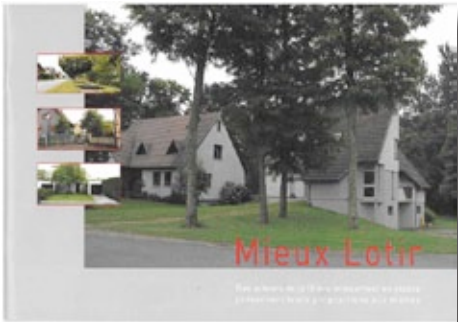
Lotir autrement
CAUE du Pas-de-Calais
2008



Habiter sans s'étaler (carnet 2)
Les lotissements résidentiels
Pour une composition urbaine et paysagère de qualité
CAUE de l'Hérault
2008



Le Maire et l'urbanisation des nouveaux territoires
Mémento des extensions urbaines de qualité
CAUE du Loir-et-Cher
2007



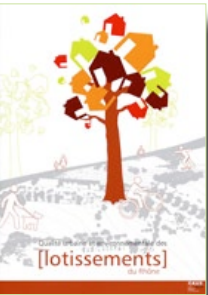
Mieux lotir
Des acteurs de la filière lotissement en Alsace présentent
leurs propositions aux maires
CAUE du Bas-Rhin
2007



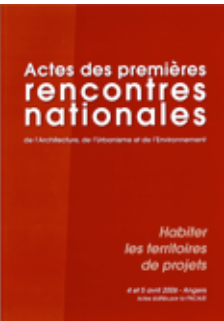
Créer un nouveau quartier
Cédérom interactif
CAUE de Loire-Atlantique
2008



En finir avec l'étalement urbain
Actes du colloque d'Evry, novembre 2006
CAUE de l'Essonne
2007



Qualité urbaine et environnementale des
lotissements du Rhône
Cahier de recommandations architecturales, urbaines
et paysagères pour des lotissements de qualité dans
le département du Rhône.
CAUE du Rhône
2009



Habiter les territoires de projets
Actes des premières rencontres nationales de
l'Architecture, de l'urbanisme et de l'environnement
4 et 5 avril 2006, Angers
Fédération nationale des CAUE
2006



Habiter en Somme !
Une vision renouvelée de l'habitat à l'heure du développement durable
Un appel à idées pour des logements et des quartiers
durables pour la Somme
CAUE de la Somme
2009



Quel urbanisme pour les nouveaux habitants ?
Bilan de l'appel à projets 2003-2006 en Charente-Maritime
CAUE de Charente-Maritime
2007



Des projets d'extension urbaine réussis
Cahier de recommandations
CAUE du Doubs
2005



Imaginer les nouveaux quartiers
Guide méthodologique destinés aux maîtres
d'ouvrage des lotissements
CAUE de la Sarthe
2005

ÉTALEMENT URBAIN BIBLIOGRAPHIE

CHALAS Yves, *L'invention de la ville*, Paris, éd. Anthropos/Economica, réédition 2003, 199 pp.

CHALAS Yves, DUBOIS-TAINE Geneviève (sous la direction de), *La Ville émergente*, éd. de l'Aube, 2007

CASTEL Jean-Charles. *Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?* article à l'occasion du colloque Association des Études Foncières du 14 octobre 2005.

CASTEL Jean-Charles, *Les Coûts de la ville dense ou étalée* (document pdf), CERTU, 2005

CASTEL Jean-Charles, *L'Étalement urbain en question & réponses politiques*, CERTU / Technicités n° 60, 2003 & 61, 2004

CASTEL Jean-Charles, *Les coûts immobiliers et arbitrages de opérateurs : un facteur explicatif de la ville diffuse*, in Annales de la recherche urbaine, n° 102, juillet 2007

CHALON Claude, CLERC Denis, MAGNIN Gérard, VOUILLOT Hervé, *Pour un nouvel urbanisme. La ville au cœur du développement durable*, éd. Yves Michel. 2008, 160 pp.

DAVEZIES Laurent, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses* Paris, La République des Idées, Seuil, 2008, 110 pp.

DONZELOT Jacques, *La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification*, in revue Esprit, mars-avril 2004

ESTEBE Philippe, *Gouverner la ville mobile : intercommunalité et démocratie locale*, éd. PUF, 2008, 80 pp.

DUBOIS-TAINE Geneviève (sous la direction de), *La ville émergente - Résultat de recherche*, PUCA - réédition de la version 2002, coédition PUCA-Certu, 2007

GALLEZ Caroline, ORFEUIL Jean-Pierre, POLACCHINI Annarita, *L'évolution de la mobilité quotidienne : croissance ou réduction des disparités ?* (pdf) in Recherche, transports, sécurité no 56, 1997

GROSJEAN Bénédicte, SECCHI Bernardo (préf.), *Urbanisation sans urbanisme. Une histoire de la «ville diffuse»*, Wavre : éd. Mardaga, 2010, 352 pp.

MANGIN David, *La Ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, éd. de la Villette, 2004, 480 pp.

MASSOT Marie-Hélène, ORFEUIL Jean-Pierre, *La contrainte énergétique doit-elle réguler la ville ou les véhicules ? Mobilités urbaines et réalisme écologique* . In : les Annales de la recherche urbaine n° 103, novembre 2007

MASSOT Marie-Hélène (sous la direction de), *Mobilités et modes de vie métropolitains. Les Intelligences du quotidien*. L'Œil d'Or, critiques et cités, 2010, 331 pp.

MAUGARD Alain et CUISINIER Jean-Pierre, *Regard sur la ville durable, Vers de nouveaux modes de vie*, Ed. du CSTB, 2010, 284 pp.

MONGIN Olivier, *La condition urbaine. La ville à l'heure de la mondialisation*, Paris, Seuil (coll. Points, « La couleur des idées »), 2005, 325 pp.

MORLET Olivier, *Habitats individuels et coûts collectifs*, in Études foncières n°92, ADEF, juillet 2001

MORLET Olivier, *La gestion de l'urbanisme dans les communes* (pdf). Institut d'urbanisme de Paris, n° 77, décembre 1997

ORFEUIL Jean-Pierre, *L'automobile et la mobilité... aux Etats-Unis*, in collectif, Un milliard de déplacements par semaine - La mobilité des français, Paris, INRETS, La Documentation française, 1989

ORFEUIL Jean-Pierre, *L'évolution de la mobilité quotidienne Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses* (article), in Synthèse n° 37, INRETS, 2000, 146 pp.

PAQUOT Thierry, *Les Faiseurs de ville*, éd. Infolio, coll. Archigraphy Poche, 2010, 350 pp.

POTIER Françoise, *Le périurbain. Quelle connaissance ? Quelles approches ? Espaces sous influence - Analyse bibliographique*, INRETS/CERTU, 2007

ROUX Emmanuel, VANIER Martin, *La périurbanisation : problématiques et perspectives* (n° 8), DIACT/La Documentation française, 2008, 88 pp.

SAUVEZ Marc, *La ville et l'enjeu du développement durable*, La Documentation française / rapports officiels, 2001, 440 pp.

VILMIN Thierry, *L'aménagement urbain en France : une approche systémique pour construire des stratégies d'aménagement durable*, éd. CERTU, 2008, 216 pp.

VILMIN Thierry, DRIANT Jean Claude et LEFEUVRE Marie-Pierre (collectif sous la coordination de). *Les échelles dans la ville : mobilité, mixité et choix résidentiels. Aménagement et projet urbain*, Paris, éditeur scientifique : IAURIF, 2003

VILMIN Thierry, *Le système local de production de la maison individuelle : étude de cas en Ile-de-France*. PUCA n°296, juin 2002

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité*, préface de Philippe ESTEBE, Anthropos Géographie, 2010, 159 pp.

VIARD Jean et ROLLIN Ugo, *Eloge de la mobilité : essai sur le capital temps libre et la valeur travail*. Éditions de l'Aube, 2006, 205 pp.

WIEL Marc, *Formes et intensité de la périurbanisation dans les villes françaises et aptitude à la canaliser*, Paris, 2000, rapport pour le PREDIT

GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX SIGLES EMPLOYÉS

ADEF
Association des Etudes foncières / rassemble des spécialistes et des professionnels autour des questions foncières ; édite la revue Etudes foncières

AMO
Assistance à maîtrise d’ouvrage / Contrat selon lequel un maître d’ouvrage public fait appel aux services d’une personne publique ou privée pour faire les études nécessaires à la réalisation d’un projet.

DRA
Directives régionales d’aménagement / Outils de mise en cohérence des politiques régionales et locales, issues du SRADDT (schma régional d’aménagement et de développement du territoire). Elles visent à construire une gouvernance et une coopération de l’expertise régionale pour développer des outils innovants d’aménagement, notamment en influençant les futurs projets de développement territorial.

EPF
Etablissement public foncier / Etablissement public à caractère industriel et commercial qui négocie et mène les procédures permettant de constituer des réserves foncières en amont de la phase de réalisation de projet d’aménagement public.

GES
Gaz à effet de serre / Composants gazeux qui absorbent le rayonnement infrarouge émis par la surface terrestre, contribuant à l’effet de serre.

HQE
Haute qualité environnementale ® / Démarche qui vise à limiter à court et à long terme les impacts environnementaux d’une opération de construction ou de réhabilitation, tout en assurant aux occupants des conditions de vie saines et confortables.

Loi LOV
Loi d’orientation pour la Ville / Loi n°91-662 du 13 juillet 1991 dont le but essentiel est de lutter contre la tendance à la concentration de l’habitat social dans certains quartiers ou dans certaines communes.

NIMBY
Not In My BackYard / Acronyme provenant de l’anglais Not In My Back Yard qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Le terme a été utilisé pour la première fois en 1980 et se retrouve dans la littérature sociologique en français (« syndrome nimby »). Le terme désigne une position éthique et politique qui consiste à ne pas tolérer de nuisances dans son environnement proche.

OIN
Opération d’intérêt national / opération d’urbanisme à laquelle s’applique un régime juridique particulier en raison de son intérêt majeur. L’État conserve dans ces zones la maîtrise de la politique d’urbanisme

OPATB
Opération programmée d’amélioration thermique et énergétique des bâtiments / Dispositif expérimental initié par l’Ademe visant à inciter, par des aides techniques et financières les propriétaires immobiliers à faire des économies d’énergie et à utiliser des énergies renouvelables.

PADD
Projet d’aménagement et de développement durable / Document politique exprimant les objectifs et projet de la collectivité locale en matière de développement économique et social, d’environnement et d’urbanisme à l’horizon de 10 à 20 ans.

PLU
plan local d’urbanisme / Principal document d’urbanisme de planification de l’urbanisme au niveau communal ou éventuellement intercommunal. Il remplace le plan d’occupation des sols (POS) depuis la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000), dite loi SRU.

PPRI
Plan de prévention des risques d’inondation / Les documents d’urbanisme, PLU ou SCOT doivent intégrer les risques d’inondation et réglementer le droit à construire.

PUCA
Plan Urbanisme Construction Architecture (ministère de l’Ecologie) / Organisme qui développe à la fois des programmes de recherche incitative, des actions d’expérimentations et apporte son soutien à l’innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l’aménagement des territoires, de l’habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

UNCMI
Union nationale des Constructeurs de maisons individuelles

SAU
surface agricole utile / Concept statistique destiné à évaluer le territoire consacré à la production agricole, différente de la SAT (Surface agricole totale). La SAU est composée de terres arables (grande culture, cultures maraîchères, prairies artificielles...) et de surfaces toujours en herbe (prairies permanentes, alpages), pérennes (vignes, vergers...).

SNAL
Syndicat national des Aménageurs Lotisseurs / Organisation représentant les professionnels de l’aménagement privé en France, qui compte environ 300 sociétés membres, soit 80% de la profession.

SCOT
Schéma de Cohérence territoriale / Document d’urbanisme qui fixe, à l’échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l’organisation du territoire et de l’évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles. Instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 1, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d’habitat, de développement économique, de déplacements.

Un article du projet de loi Grenelle II complète les objectifs des SCOT (ainsi que des Plan local d’urbanisme (PLU) et cartes communales) : ces plans, cartes et schémas doivent contribuer à réduire la consommation d’espace (lutter contre la périurbanisation), à équilibrer la répartition territoriale des commerces et services, améliorer les performances énergétiques, diminuer (et non plus seulement maîtriser) les obligations de déplacement, réduire les émissions de gaz à effet de serre.

SRU
Solidarité et Renouvellement urbain / La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, couramment appelée loi SRU, est un texte qui a modifié en profondeur le droit de l’urbanisme et du logement en France. Adoptée sous le gouvernement de Lionel Jospin, elle a été publiée au Journal officiel du 14 décembre 2000. La loi a été élaborée autour de trois exigences : exigence de solidarité ; développement durable renforcement de la démocratie et de la décentralisation Son article le plus notoire est l’article 55, qui impose aux villes de disposer d’au moins 20 % de logements sociaux.

SRAEC
Schéma régional climat air énergie/ L’un des grands schémas régionaux créés par les lois Grenelle I et Grenelle II. Il décline aussi aux échelles régionales une partie du contenu de la législation européenne sur le climat et l’énergie. Ce schéma doit intégrer dans un seul et même cadre divers documents de planification ayant un lien fort avec l’énergie et le climat. Il est co-piloté par le préfet de région et le Président du conseil régional, en concertation avec les acteurs concernés pour définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs à l’échelle de chaque région.

SDRIF
Schéma directeur de la Région d’Ile-de-France / Document d’aménagement du territoire et d’urbanisme qui définit une vision globale, à 25 ans, de l’Île-de-France et de ses territoires, affiche des ambitions et des objectifs à faire prendre en compte au niveau local.

VEFA
Vente en l’état futur d’achèvement / Contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l’acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l’acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l’acquéreur est tenu d’en payer le prix à mesure de l’avancement des travaux.

DÉFINITIONS

Source : INSEE
www.insee.fr | rubrique définitions

Ville
Les villes et agglomérations urbaines, désignées aussi sous le terme unique d'unité urbaine, dont la délimitation est fondée sur le seul critère de continuité de l'habitat, peuvent être constituées :
- de deux ou plusieurs communes, c'est-à-dire d'une ville-centre et de sa banlieue (exceptionnellement de plusieurs villes-centres), sur le territoire desquelles une zone agglomérée contient plus de 2 000 habitants ; une telle unité urbaine porte alors le nom d'agglomération multicommunale ;
- d'une seule commune, dont la population agglomérée compte au moins 2 000 habitants ; une telle commune est dite ville isolée ou plus communément ville.
Une première délimitation des villes et agglomérations urbaines a été réalisée à l'occasion du recensement de 1954. De nouvelles unités urbaines ont été constituées lors des recensements de 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999.

Ville-centre
Une ville-centre d'unité urbaine multicommunale (ou d'agglomération multicommunale) est définie comme suit. Si une commune abrite plus de 50% de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50% de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multicommunale.

Banlieue
Les communes qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'unité urbaine.

Commune rurale
Une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine. Les autres communes sont dites urbaines.

Commune urbaine
Une commune urbaine est une commune appartenant à une unité urbaine. Les autres communes sont dites rurales.

Aire urbaine
Une « aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Pôle urbain
Un pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Pôle rural
Un pôle rural est composé des communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et comptant 1 500 emplois ou plus.

Zones de peuplement industriel ou urbain
Si le concept des unités urbaines repose uniquement sur le critère de continuité de l'habitat, la délimitation des zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU) répond à un concept plus extensif qui tient compte en outre du niveau des migrations quotidiennes domicile-travail, de l'importance de la population non agricole ainsi que du nombre et de la taille des établissements industriels, commerciaux et administratifs. Par définition, chaque unité urbaine appartient à une seule et même zone de peuplement industriel ou urbain. Remarque : le concept de zone de peuplement industriel ou urbain a été utilisé pour la dernière fois à l'occasion de la diffusion des résultats de recensement de la population de 1990.

Communes périurbaines
Les communes périurbaines sont les communes des couronnes périurbaines et les communes multipolarisées. La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.

Communes multipolarisées
Communes situées hors des aires urbaines (pôle urbain et couronne périurbaine), dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.

Unité urbaine
La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Les unités urbaines sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population. Elles peuvent s'étendre sur plusieurs départements. Si la zone bâtie se situe sur une seule commune, on parlera de ville isolée. Dans le cas contraire, on a une agglomération multicommunale. Remarque : ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international. En France, le calcul de l'espace entre deux constructions est en grande partie réalisé à partir de photographies aériennes. Il ne tient pas compte des cours d'eau traversés par des ponts, des terrains publics (jardins, cimetières, stades, aérodromes...), ni des terrains industriels ou commerciaux (usines, parcs de stationnement...).

Espace à dominante urbaine
L'espace urbain est l'ensemble, d'un seul tenant, de plusieurs aires urbaines et des communes multipolarisées qui s'y rattachent. Dans l'espace urbain multipolaire, les aires urbaines sont soit contiguës, soit reliées entre elles par des communes multipolarisées. Cet espace forme un ensemble connexe. Un espace urbain composé d'une seule aire urbaine est dit monopolaire. La France compte actuellement 96 espaces urbains. Les aires urbaines n'étant pas définies dans les départements d'outre-mer (Dom), les espaces urbains ne le sont pas non plus. Note et commentaires :
- la notion d'agglomération n'est pas définie par l'INSEE ni celle de métropole.
- utiliser plusieurs notion : unité, pôle, espace et commune.
- Pour l'Insee, une ville (ou une agglomération) peut être constituée de plusieurs communes (par exemple une ville centre et ses communes de banlieue)
- Ces notions sont très intéressantes parce qu'elles permettent de caractériser des fonctionnement par l'idée de polarisation, mais elles posent un problème majeur qui est de ne rien dire sur ce que c'est que l'urbain.

Espace à dominante rurale
L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multipolarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70% de la superficie totale et les deux tiers des communes de la France métropolitaine.

LES CAUE : OBSERVATEURS ET ACTEURS DES TERRITOIRES

91 Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement dans 91 départements
11 Unions régionales, 1 Fédération nationale
1 300 architectes, urbanistes, paysagistes, géographes, documentalistes, cartographes, sociologues...
Des milliers d'heures de conseils dispensés aux particuliers ou aux collectivités territoriales chaque année.
Une production continue de centaines de livrets, plaquettes, ouvrages, colloques, formations, séminaires d'étude, visites publiques, expositions, guides, revues, affiches, fiches techniques, outils pédagogiques... supports d'information et de débat.

Les 91 CAUE développent ces 4 grandes missions d'intérêt public dans les départements :

informer
sensibiliser
conseiller
former

Leur mode de financement (taxe départementale) et leur statut exclusif garantissent une intervention respectueuse des responsabilités et des pouvoirs de chacun.

Une approche technique, culturelle et pédagogique
Les CAUE sont des lieux indépendants d'expertise en AUE et d'accompagnement territorial.
Ils s'appuient sur des démarches à la déontologie élevée.
Ils offrent une présence continue dans l'espace géographique et dans le temps depuis 30 ans.

La loi sur l'architecture de 1977 a fixé aux CAUE l'objectif d'apporter des conseils «propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant».

La loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) a conforté le rôle de conseil des CAUE auprès des collectivités locales en particulier sur les documents d'urbanisme (PLU) et a réaffirmé la transversalité territoriale des CAUE et leur contribution aux nouveaux maillages territoriaux.

toutes les infos sur
www.fncaue.fr

Comment questionner l'étalement urbain ?

Cette publication est issue de 4 sessions de formation organisées par les CAUE et la FNCAUE entre 2008 et 2009, dans le cadre de l'université permanente des CAUE.

Au vu de la qualité des interventions et des débats de cette formation, la FNCAUE a décidé de publier l'intégralité des textes. Cette somme d'informations et de pistes de réflexion vient ainsi contribuer au débat public actuel sur la question de l'étalement urbain.

Elle s'adresse à tous les professionnels des CAUE, aux agents de l'Etat, aux élus et techniciens des collectivités territoriales en charge des problématiques urbaines et du développement des territoires.



Fédération nationale des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement
108-110 rue Saint-Maur, 75011 PARIS
tél. : 01 43 22 07 82
fax : 01 43 21 42 89
courriel : fncaue@fncaue.fr
Internet : www.fncaue.fr