



« BOUGER LES LIGNES » DANS LE PÉRIURBAIN

Synthèse des enseignements et
propositions issus de
l'Atelier des territoires

Février 2019



AVANT-PROPOS

Il était devenu urgent d'aborder autrement le périurbain, sans retomber dans la controverse opposant le monde des experts qui généralement en font le procès sur la base de critères sociaux ou environnementaux et une part importante de la population française désireuse d'accéder à une meilleure qualité de vie en s'y établissant. Il était devenu indispensable de mieux prendre en compte les besoins et projets des acteurs de ces territoires à commencer par leurs habitants dans un souci d'amélioration de l'action publique ne se limitant pas à la lutte contre l'étalement urbain.

Un changement de posture significatif s'imposait et c'est cette évidence qui a conduit la DGALN à mener en 2016-18 une session dédiée de *L'Atelier des territoires*, en partenariat avec le CGET. Ce travail s'inscrit dans la continuité des Assises des Ruralités (2014) et du Lab périurbain (2016). Aborder les territoires à partir de leurs atouts fait partie de l'ADN de *L'Atelier*. Cette approche a permis de ne pas appréhender le périurbain comme un concentré de problèmes (consommation d'espace, d'énergie, faible qualité constructive, etc.), mais au travers de ses ressources et acteurs, son potentiel d'innovation et de montée en compétences. Cinq territoires ont participé à cette session : la communauté de communes de Bassée-Montois (77), la communauté de communes de Nozay (44), la communauté d'agglomération de Troyes (10), la communauté urbaine de Caen (14), le Nord-Corrèze (19). Accompagnés des services déconcentrés de l'État, les élus de ces territoires ont bénéficié de l'appui d'une équipe pluridisciplinaire coordonnée par un mandataire urbaniste.

L'ouvrage de capitalisation *Le périurbain, espace à vivre* publié aux éditions Parenthèses en octobre 2018 restitue la « matière vive » de ces travaux et des feuilles de route élaborées dans les différents sites. En outre, le collectif d'auteurs formule des enseignements et propositions avec une ambition de « bouger les lignes » dans le périurbain dont les pages qui suivent proposent la synthèse.

Florian Muzard (DGALN) et Denis Crozier (Cerema)

Une publication de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) – Bureau des stratégies territoriales (AD1)

Tour Séquoia – 92 055 Paris la Défense cedex

Lien : www.atelier-territoires.logement.gouv.fr



1- L'ATTENTION PORTÉE À L'HABITAT EST UNE CONDITION DE TRANSFORMATION QUALITATIVE DU PÉRIURBAIN

Agir sur le périurbain par la prise en compte des usages et expertises des habitants

L'Atelier témoigne de l'intérêt d'aborder le périurbain en ne se limitant pas à la consommation foncière, voire en n'abordant pas directement le sujet. L'approche par les indicateurs de consommation enferme dans un discours quantitatif ne s'intéressant pas à la nature de la consommation et à l'existant comme enjeu d'aménagement et aux atouts et innovations localisés dans le périurbain. La densification de l'habitat ne doit pas être considérée comme l'unique outil pour lutter contre la consommation foncière même si de nouvelles formes résidentielles plus compactes sont à promouvoir. À travers un intérêt marqué pour les usages et l'habitabilité, *L'Atelier* a cherché, à dépasser ces approches techniques qui occultent ou minorent le fait que le périurbain est un « espace vécu » et en tant que tel, apprécié, et à retrouver des moyens d'agir.

> **Focus :** en Corrèze, *L'Atelier* a proposé de passer du « consommer moins » au « consommer mieux » en dressant une typologie d'espaces périurbains (dense, diffus, et même « péri-rural ») pouvant justifier des plafonds de consommation foncière variables.

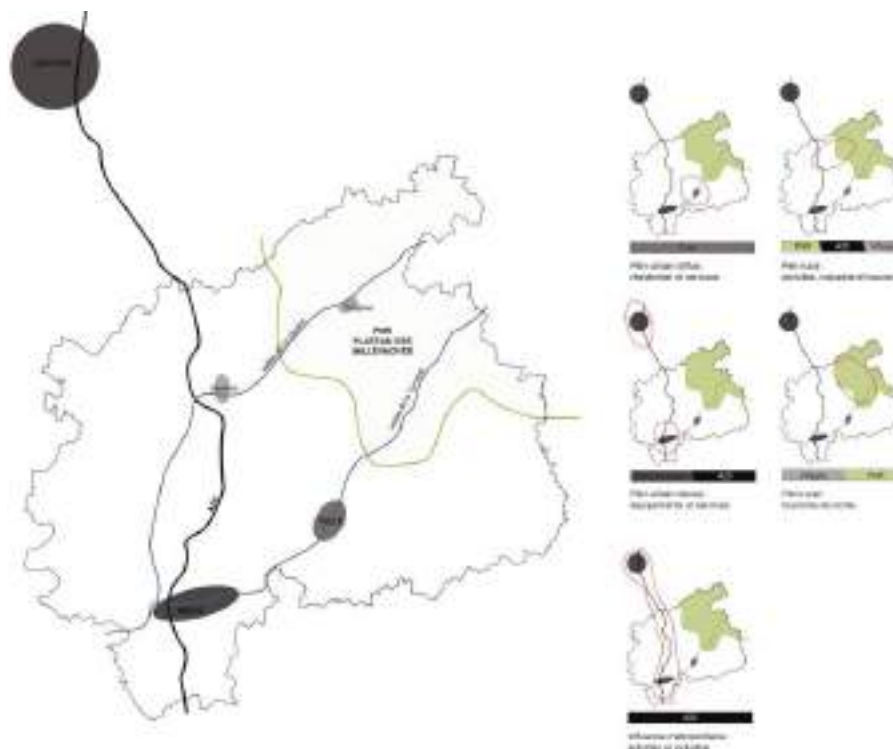


Figure 1. Phénomènes polarisant le territoire de Corrèze et types de périurbain associés © Obras



Accueillir des populations plus diverses et répondre à des parcours résidentiels plus variés

L'Atelier a mis en évidence la prise de conscience par les élus de ne pas limiter la production de logements au pavillon en accession et de favoriser des projets plus inventifs créant à leur tour une valeur urbaine et paysagère. L'Atelier s'est fait l'écho de l'intérêt de répondre à des besoins de parcours de vie plus variés en cherchant des modalités pour faciliter les projets de transformation de l'existant (renouvellement urbain) et attirer de nouveaux opérateurs immobiliers.

> **Focus :** à Nozay, L'Atelier a proposé un appel à manifestation d'intérêt pour le périurbain sur la base d'un recensement des fonciers et locaux stratégiques (fermes, friches, terrains nus, etc.), à occuper, animer ou acheter. Cet AMI s'adresse à des concepteurs, constructeurs, promoteurs, bailleurs, associations, etc. en pariant sur une masse critique et une visibilité augmentées pour attirer des projets innovants et qualitatifs sur le plan architectural et urbanistique.

Veiller à la qualité de chaque aménagement et créer des communs dans le périurbain

Face aux conséquences de la mono-fonctionnalité et à la faible présence d'espaces collectifs dans le périurbain, L'Atelier a cherché à requalifier des espaces techniques en les transformant en lieux d'urbanité : parkings de supermarché, aires de covoiturage ou de drive, etc. L'Atelier a aussi cherché à retisser des liens entre les espaces résidentiels et les espaces naturels et agricoles, qui participent directement à l'attractivité du périurbain.

> **Focus :** à Troyes, L'Atelier a testé le concept d'« espaces publics de nature ». À partir du repérage d'espaces ouverts et porteurs de valeurs positives (nature, santé, etc.) comme certains plans d'eau, espaces forestiers ou agricoles, etc., une cartographie a été établie. Cette proposition ouvre des perspectives en faveur d'une intensification de la mixité sociale (entre nouveaux arrivants/agriculteurs, habitants des zones denses/lotissements, etc.) et une meilleure qualité d'aménagement (interventions légères et réversibles) prenant appui sur la trame verte et bleue en lui conférant une valeur d'usage dans le respect des objectifs de préservation et de remise en état des continuités écologiques.



Figure 2. Projet d'espaces publics de nature de l'agglomération troyenne, une trame verte et bleue adaptée aux usages © Acadie



2- LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EST UN LEVIER DE TRANSITION ET D'AMÉNAGEMENT DU PÉRIURBAIN

Relocaliser une part de l'emploi pour réduire les mobilités

Les pratiques de mobilité pendulaire en voiture individuelle en lien avec le choix d'habiter dans le périurbain sont pointées du doigt dans un contexte de transition écologique. *L'Atelier* a cherché à changer d'angle de vue en considérant le développement économique comme un moyen de limiter la dépendance à l'emploi vis-à-vis des agglomérations, et donc, de réduire la dépendance à la voiture. En tenant compte du fonctionnement écosystémique entre pôles urbains et périurbain, il s'agit de s'interroger sur le déséquilibre actifs/emplois et sur les activités pouvant être (re)localisées dans le périurbain limitant ainsi les déplacements et les externalités négatives provoquées par la concentration d'activités (pollutions, encombrements routiers, détérioration du cadre de vie, dés-attractivité, etc.). Cela doit conduire les acteurs du développement économique et ceux chargés de l'aménagement à davantage croiser leurs expertises.

> **Focus :** *L'Atelier* s'est appuyé sur le taux d'emploi par habitant (soit le nombre d'emplois au lieu de travail rapporté à la population en âge de travailler légalement) comme un indicateur-clé du diagnostic territorial. Dans les communes périurbaines, ce taux est souvent très faible par rapport à celui des pôles d'emplois, traduisant le fort potentiel de relocalisation ou de création d'activités sur ces territoires par ailleurs bien dotés en infrastructures de transport et couverture numérique et participant des mêmes bassins d'emplois.

Développer le potentiel de mobilités durables du périurbain en tirant parti de l'automobile

L'Atelier a pris acte que la voiture resterait dominante dans le périurbain a fortiori dans une perspective de démocratisation des véhicules électriques pour la raison qu'elle y est particulièrement adaptée. La desserte en transport en commun peut être améliorée dans les zones les plus denses ou dans des points de rabattement mais accuse des limites ailleurs. Un des enjeux est de tirer parti du développement de nouveaux usages et de l'économie du partage (applications web, transports semi-collectifs, financement de permis de conduire solidaire...) en lien avec une stratégie de mobilité territorialisée globale plutôt que de construire de nouvelles infrastructures.

> **Focus :** à Troyes, *L'Atelier* a porté son attention sur la stratégie de l'autorité organisatrice de mobilité qui offre un service public différencié aux territoires : transport à la demande, covoiturage, modes actifs en interconnexion avec les lignes de transports en commun.

Passer d'une logique de hiérarchisation à une stratégie de rééquilibrage territorial

L'Atelier a fait le choix de ne pas situer a priori le périurbain dans la hiérarchisation des espaces. Il s'est agi de faire admettre le principe d'un « droit au développement » pour le périurbain. C'est un espace utile mais aussi attractif. Il n'a pas vocation à être exploité mais peut faire des choix de développement au-delà de la seule économie résidentielle : mise en réseau de zones d'activité, re-développement de filières... (chanvre, bois, etc.), etc.

Ce développement n'a pas seulement pertinent pour le périurbain mais pour l'ensemble du bassin de vie. En sortant de la logique dominant/dominé où le périurbain est cantonné à un espace servant, on peut mettre en avant des relations et solidarités horizontales entre territoires et par exemple envisager plus sereinement la question de la répartition des compétences et de la fiscalité liées à l'économie et à l'habitat entre communes et intercommunalités.

> **Focus :** à Troyes, L'Atelier a cherché une voie alternative à la classification usuelle dans les SCoT entre ville-centre, pôle secondaire, bourg-relais (pas toujours pertinente en milieu peu dense) et a proposé des groupes de villages solidaires en s'appuyant sur des coopérations de services et de commerces existants ou à créer.



Figure 3. Un circuit relayant bourgs et étangs à Nozay pour favoriser les mobilités douces et la mise en valeur des paysages © Interland



3- LES ESPACES AGRICOLES ET NATURELS ONT UNE PLACE MAJEURE DANS LE PROJET DE TERRITOIRE PÉRIURBAIN

Améliorer le cadre de vie en donnant une valeur économique aux ressources environnementales

Les espaces naturels et agricoles occupent une superficie importante dans le périurbain. Facteur de qualité de vie et d'attractivité, ils sont rarement pris en compte par les élus qui craignent que les valoriser ne profite qu'aux métropoles, sans retour sur investissement. Or, *L'Atelier* témoigne de leur potentiel de mise en valeur en tant qu'« espaces publics de nature » comme évoqué plus haut, mais aussi dans le cadre de stratégies éco-touristiques mettant à profit leurs qualités paysagères (loisirs de pleine nature, trames cyclables, etc.). Les espaces périurbains disposant de vastes surfaces boisées et agricoles sont également apparus comme fortement créditeurs en carbone, soit une ressource pouvant intéresser les métropoles dans une logique de réciprocité.

> Focus : dans le Bassée-Montois, *L'Atelier* a cherché à tirer parti des mesures compensatoires au titre des impacts sur le milieu naturel causés par des activités économiques non pas au cas par cas mais en les fléchissant sur des financements d'actions structurantes du projet de territoire.

Favoriser le développement d'une agriculture périurbaine multifonctionnelle

Au-delà de sa dimension de filière, l'agriculture présente un intérêt majeur pour les territoires périurbains. Le rôle multi-facettes de l'agriculteur (protection de la ressource en eau, respect de la qualité des sols, circuits courts, matériaux biosourcés...) le rend incontournable en tant qu'acteur foncier, expert, habitant, etc. Il est essentiel de mieux l'associer mais aussi d'améliorer les compétences agricoles dans les territoires par exemple dans le cadre de l'élaboration d'un projet alimentaire territorial. *L'Atelier* a cherché à créer des interfaces entre politique agricole et aménagement au-delà des approches métiers et à la diffusion d'une meilleure connaissance croisée des pratiques agricoles et des attentes des populations riveraines.

> Focus : sur les sites de Caen et Troyes, *L'Atelier* a marqué une attention aux lisières urbaines en proposant des solutions techniques pour geler des emprises sur le foncier agricole et le préserver de l'urbanisation en favorisant l'installation de maraîchage en interface avec les quartiers résidentiels.



4- L'EXPÉRIENCE-USAGER ET LES DYNAMIQUES PARTICIPATIVES DONNENT DU SENS À LA PLANIFICATION ET AUX VISIONS DE LONG TERME DANS LE PÉRIURBAIN

Améliorer la fabrique du périurbain en s'appuyant sur celles et ceux qui l'habitent et le pratiquent

L'Atelier s'est appuyé sur l'expertise des habitants et des usagers du périurbain. À contre-pied des idées reçues sur les espaces du désinvestissement civique et de l'individualisme, L'Atelier a identifié de nombreuses initiatives (covoiturage, jardins partagés, systèmes d'échange locaux...) mais isolées ou fragiles économiquement d'où l'enjeu d'un déploiement à plus grande échelle et d'une coproduction avec les acteurs publics.

Les usages permettent d'aborder autrement la planification par des situations concrètes que les études ou les rapports d'expertise ne permettent pas toujours de saisir. L'Atelier a contribué à la mise en place de conseils ou panels citoyens qui intègrent progressivement la gouvernance du territoire. Grâce à cette prise en compte de l'expérience-usager en recourant par exemple au design de services, L'Atelier a aussi proposé d'autres critères pour aborder la planification : aménagement des temporalités, mixité fonctionnelle, rythmes de vie, horaires des services, etc.

> **Focus :** en Bassée-Montois, grâce à la connaissance fine des acteurs locaux, L'Atelier a produit une cartographie des pôles urbains et de leur aire d'influence – emploi, services, études, consommation, etc. – sensiblement différente de ce que présente le zonage en aires urbaines (INSEE) basé sur les seuls déplacements domicile-travail, ce qui témoigne de l'intérêt de croiser statistique et expertise d'usage.

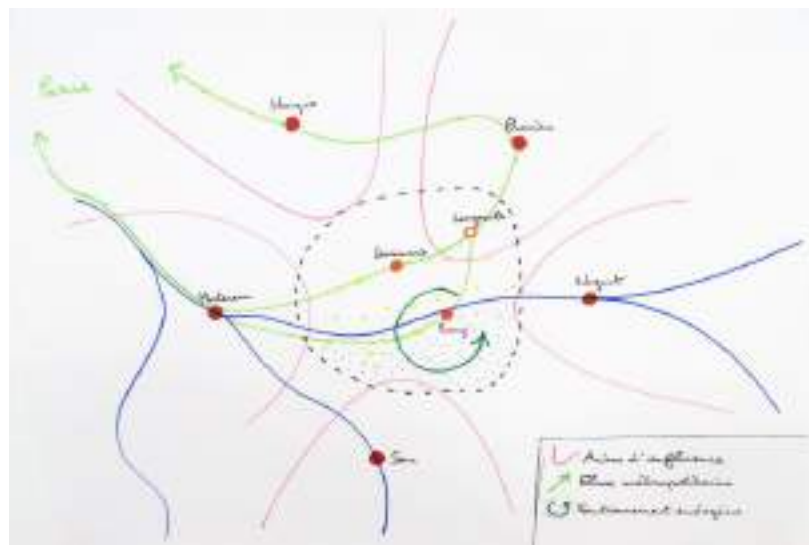
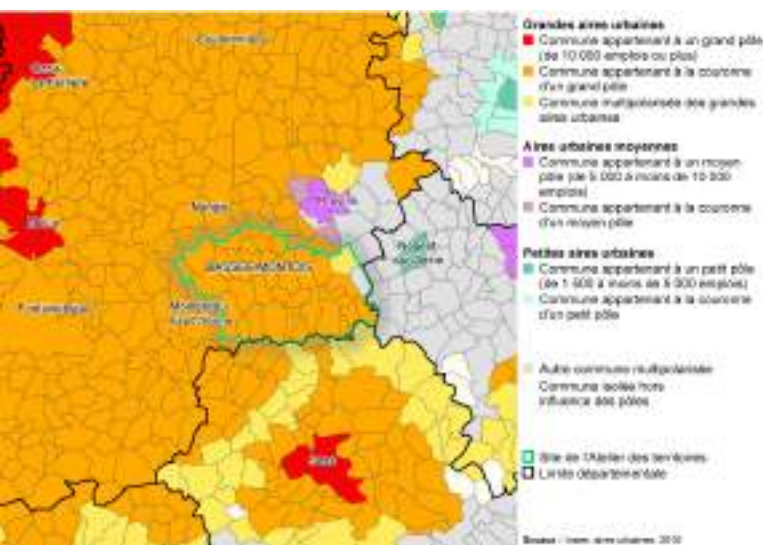


Figure 4. Détail du zonage en aires urbaines et carte de synthèse du territoire de Bassée-Montois tel qu'il est représenté par les habitants © Alphaville

Dépasser le cadre formel de la planification en misant sur la dynamique de projet et la force des documents non-contraignants

Sans nier l'importance des plans et programmes, *L'Atelier* a relativisé le rôle de certains schémas à portée réglementaire par rapport à des documents contractuels (engagement collectif ou charte, etc.) non opposables mais ayant une réelle capacité à créer une dynamique d'adhésion des acteurs et des habitants. La faiblesse de l'ingénierie dans certains territoires périurbains ou de leur poids relatif dans la gouvernance intercommunale doit questionner les services de l'État sur ce qui est attendu des seules collectivités alors que les démarches les plus porteuses sont souvent à rechercher dans la coordination originale d'un collectif d'acteurs associant public, privé et société civile.

C'est en étant informés de leurs ressources et porteurs d'un positionnement assumé (traduisant leur mise en capacité) que les territoires périurbains peuvent engager des actions de coopération avec d'autres territoires. *L'Atelier* témoigne de changements de posture autour d'actions multiples (habitat, mise en réseau de zones d'activité, ressource carbone, etc.) y compris sur l'enjeu d'un meilleur partage de la fiscalité.

> **Focus** : à Caen, *L'Atelier* a initié la rédaction d'un Manifeste périurbain destiné à être signé et défendu par les acteurs du territoire y compris les habitants. Sans valeur contraignante, ce document a le potentiel pour influencer positivement sur les décisions politiques et les schémas réglementaires.

*

L'Atelier des territoires démontre qu'un développement maîtrisé du périurbain est possible grâce à une meilleure prise en compte des usages et l'initiation de stratégies endogènes. Plus qu'une identité, la périurbanité est une entrée utile pour penser le lien entre les territoires et les enjeux de cohésion. *L'Atelier* ne milite pas pour la mise en place d'une politique dédiée comme il existe une politique de la ville. Il n'y a pas une question périurbaine unique et les enjeux auxquels sont confrontés ces territoires ne lui sont pas tous spécifiques. En revanche, le retour d'expérience de *L'Atelier* milite pour une prise en compte plus attentive dans les politiques publiques du contexte périurbain et de son potentiel de développement selon une posture de projet et des outils que ce « Bouger les lignes » a cherché à esquisser. Elles sont résumées dans l'encadré qui suit. Puisse cette nouvelle approche contribuer à ré-imaginer le voisinage villes-campagnes et accélérer les transitions à l'œuvre dans de nombreux territoires pionniers.



Figure 5. Une représentation artistique de la métropole caennaise avec son périurbain : espace à vivre et à imaginer © Denis Renard

EN BREF : LES PROPOSITIONS POUR « BOUGER LES LIGNES » DANS LE PERIURBAIN

- > **Prendre en compte le paysage et la qualité des sols** dans les documents d'urbanisme et dans les indicateurs d'artificialisation des sols ; généraliser l'approche paysagère dans les projets de territoire.
- > **Mutualiser les besoins de logements** entre collectivités pour financer une ingénierie plus forte et sécuriser les investissements ; miser sur des solidarités territoriales (entre extension et renouvellement ou entre secteurs attractifs et secteurs peu attractifs) afin de proposer des projets couplés viables pour les opérateurs.
- > **Affirmer la notion d'espace public de nature** ; poursuivre l'effort d'accompagnement et de conseil des services de l'État pour promouvoir une plus grande qualité des aménagements.
- > **Développer une action publique territorialisée d'appui à la création d'emploi** fondée sur une approche écosystémique ; mener des travaux sur la localisation et les stratégies d'implantation d'entreprises.
- > **Faire évoluer la culture des techniciens en matière d'aménagement et de mobilité** d'une expertise centrée sur les plans et programmes à une approche ouverte aux usages et aux pratiques sociales.
- > **Analyser les pratiques des habitants et les impacts de la fiscalité locale sur l'aménagement du territoire** ; partir des usages et des flux (sur le territoire et au-delà des limites institutionnelles) afin de construire des stratégies d'aménagement adaptées aux pratiques des usagers plutôt que de les fonder sur une armature territoriale théorique, qui plus est dans le périurbain où les influences extérieures sont multiples.
- > **Aborder de manière nouvelle les mesures de protection environnementale**, y compris les mesures de compensation, comme des opportunités pour valoriser le territoire ou construire son identité (loisirs, marque eau et terroir, bois énergie, etc.) ; s'appuyer sur les contrats de réciprocité pour favoriser le développement d'une économie locale créatrice d'emplois (tourisme, loisirs, agriculture, coworking/télétravail, etc.).
- > **Penser la place de l'agriculture et ses transformations dans les documents de planification au-delà du seul zonage** (qualité des sols, réflexion sur les déplacements d'engins agricoles, etc.) ; créer des outils de type applications numériques ou des espaces de dialogue (réunions-débats, portes ouvertes) entre agriculteurs et riverains sur les pratiques agricoles, en particulier sur les lisières.
- > **Favoriser les expériences d'immersion et d'approche usager** dans les démarches de projet de territoire et de planification, en complément des outils d'analyse et de concertation habituels.
- > **Ne pas dissocier planification et démarches de projet**, faire des allers-retours et accompagner l'expérimentation et le droit à l'erreur (transversalité entre services planification et conseil aux territoires, compétences en ingénierie de projet, approche financière de la planification et de l'aménagement, etc.).