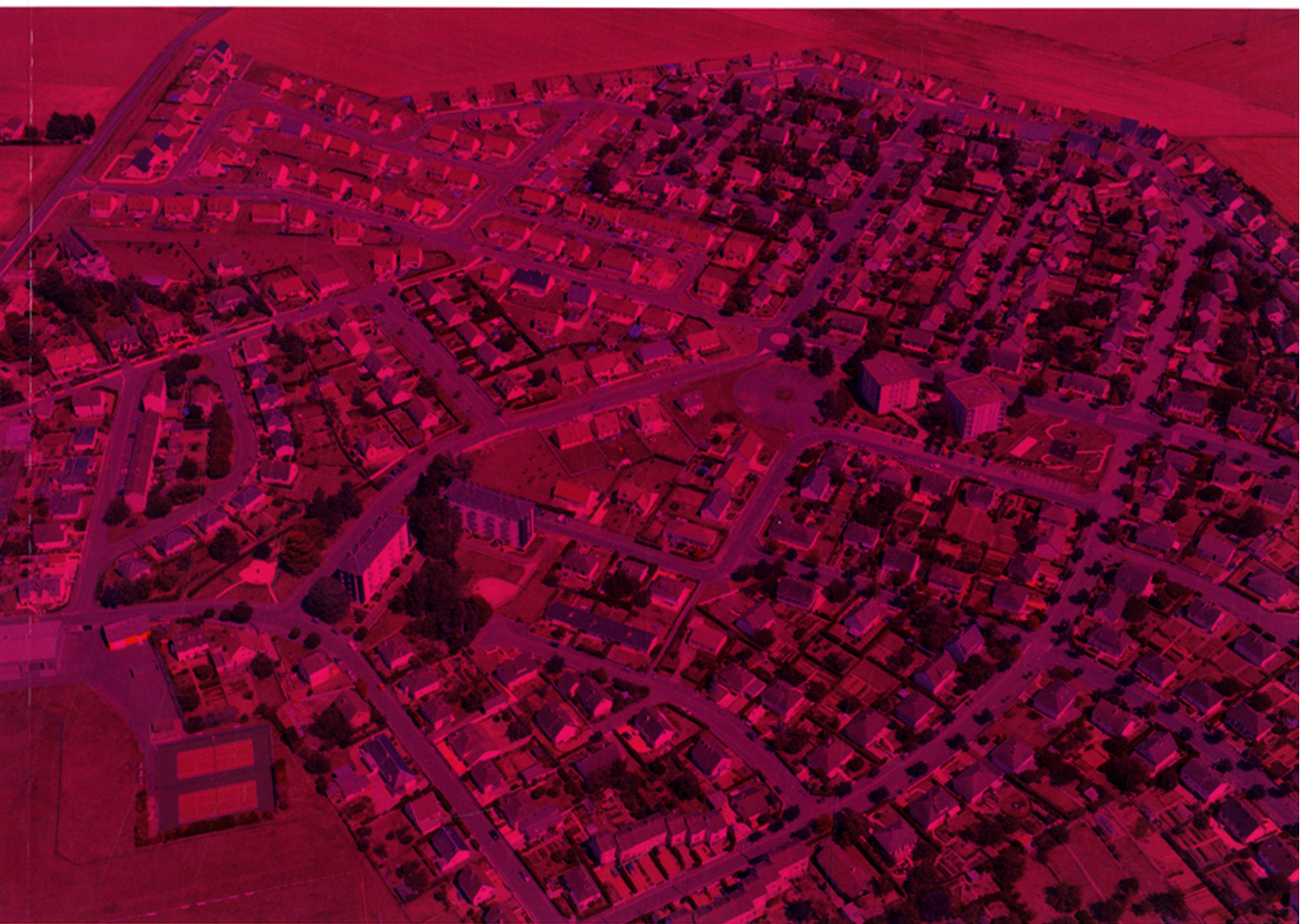


Prospective périurbaine et
autres fabriques de territoires

Territoires 2040



Datar

Revue d'études et de prospective N°2

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Vers des périurbains assumés Quelques pistes stratégiques pour de nouvelles régulations de la question périurbaine

Stéphane Cordobes

Conseiller à la DATAR
Professeur associé au CNAM

Romain Lajarge

Géographe, maître de conférences
à l'université Joseph-Fourier
(Grenoble-1),
à l'Institut de géographie alpine

Martin Vanier

Géographe,
professeur à l'université
Joseph-Fourier (Grenoble-1),
à l'Institut de géographie alpine

La plupart des analyses démographiques et géographiques de la dernière période intercensitaire (1999-2006) le confirment : la périurbanisation se poursuit, sous de nombreuses formes, qui rendent d'ailleurs le vocable inapproprié (étalement urbain, mais aussi étirement le long des réseaux, reports de densités, mitage, rurbanisation, polarisation périphérique, développement résidentiel littoral, etc.), avec, il est vrai, une intensité variable en fonction des contextes urbains qui la génèrent et de ceux, ruraux, qui l'accueillent.

Le phénomène n'est pourtant pas nouveau puisqu'il apparaît en France dans les années 1960. Pour autant, la périurbanisation et la cohorte de représentations qui lui sont associées, le plus souvent négatives, que ces représentations correspondent à une réalité géographique ou non, semblent aujourd'hui focaliser l'attention et être au cœur de l'actualité territoriale. Relevons l'antienne et son paradoxe : la périurbanisation n'est pas durable parce que consommatrice de ressources spatiales et vecteur de déplacements (le plus souvent, en employant des modes de transport individuels) polluants et énergivores ; malgré cet anathème, la périurbanisation se poursuit parce qu'elle se situe à la rencontre des aspirations des citoyens à un certain mode de vie et des opérateurs privés et publics, qui en ont fait, soit leur marché, soit leur levier de développement. Une situation et des conditions réunies pour réveiller à la fois l'aspiration à légiférer et la difficulté à la bien réaliser.

Ainsi, force est de constater que la loi SRU du 13 décembre 1999, en partie conçue pour contrer ce problème posé à l'urbanisme et à l'aménagement des territoires en France et en finir avec la périurbanisation, n'a pas changé la tendance. Dans beaucoup de régions, on constate même que le processus s'accroît. Au point de se demander si la maîtrise de la périurbanisation peut ne passer que par des actes réglementaires, aussi pertinents soient-ils ?

Les lois Grenelle I et Grenelle II participent, entre autres, de la même intention régulatrice. A-t-on enfin pris en 2010 les dispositions adéquates ? La lecture attentive de la « loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » (loi du 3 août 2009) et de la « loi portant engagement national pour l'environnement » (loi du 12 juillet 2010), laisse supposer que, faute de clore définitivement le sujet, elle justifie l'intérêt d'une exploration prospective de la périurbanisation. Certes, la « lutte contre l'étalement

Vers des périurbains assumés

urbain » (loi Grenelle I, art. 7) est bien à l'origine d'une réécriture significative du Code de l'urbanisme, grandement revisité à l'aune des objectifs du développement durable. Nul doute que la territorialisation du Grenelle, qui touche à tous les domaines de la question périurbaine (urbanisme, transport, gestion de l'environnement et de l'espace agricole, gestion des cycles de ressources, gestion du patrimoine bâti, etc.) aura des effets profonds sur ce qu'on conviendra encore d'appeler « périurbanisation ». Mais les mesures phare que sont la généralisation des SCoT d'ici 2017, ou l'affichage du principe de 1 500 kilomètres de nouvelles lignes de TCU (transports en commun urbains) dont l'État annonce qu'il financera jusqu'à 15 %, seront-elles suffisantes pour changer la donne ? La possibilité de compléter les PLU par des cartes modulant le nouveau coefficient fiscal de densité de la taxe d'aménagement, ou bien encore la mutation du PTZ (prêt à taux zéro) en éco-PTZ, pourraient avoir des effets plus profonds, mais qui peut dire d'emblée dans quel sens ?

Somme toute, et quoi qu'on doive attendre d'une analyse plus poussée des nouvelles dispositions législatives issues du Grenelle, voire des autres lois en cours d'élaboration touchant les collectivités locales par exemple – et surtout de leur application – l'interpellation prospective du périurbain conserve toute son actualité et sa légitimité.

Passer de la « lutte contre » aux « politiques de »

La perspective que nous dessinons ici résulte de travaux menés avec un groupe d'experts et d'acteurs territoriaux réunis sous l'égide de la DATAR depuis 2007. Elle est fondée sur la conviction paradoxale suivante, que nous soumettons au débat : le problème posé par la périurbanisation n'est pas tant l'étalement urbain et le caractère insoutenable de la « ville » qu'il fait advenir ; c'est l'absence, ou la grande faiblesse, du projet territorial qui la déploie et la gouverne ici et là, ou, dit autrement, la défaite du politique qu'elle sous-entend.

En avançant cette conviction, nous ne minorons pas les questions environnementales, sociales, et fiscales que pose la dispersion périphérique de la ville. Ces questions s'adressent

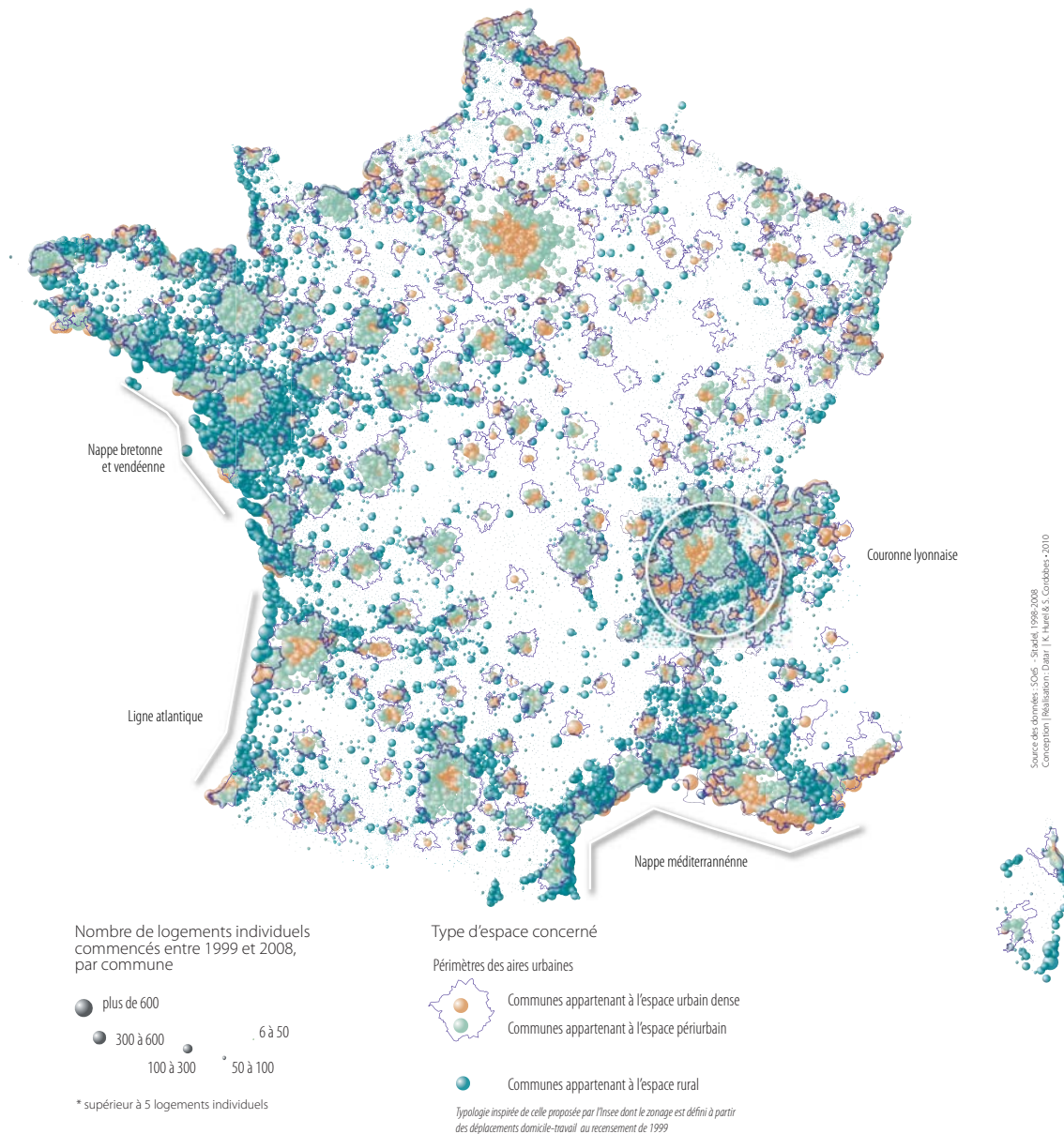
aux sociétés contemporaines dans leur ensemble. Mais un regard objectif sur les villes et les campagnes de France et d'Europe invite à admettre que les espaces périurbains ne concentrent ni les désordres écologiques, ni les inégalités sociales, ni les injustices fiscales : ils en ont leur part, selon les formes qui sont les leurs, mais n'en ont pas le monopole. A-t-on tout dit lorsqu'on aura répété que la périurbanisation consomme l'espace agricole, dans un pays dont la SAU (surface agricole utile) est globalement en faible recul sur les vingt dernières années ? Est-on certain que la dédensification urbaine est le cauchemar des sociétés qui doivent entrer dans un mode de développement économe de leurs ressources ? Tient-on là la bonne croisade aménagiste ? Nous ne le pensons pas, pour deux raisons principales.

La première est, qu'à nos yeux, aucune logique d'occupation de l'espace (ville, campagne, tiers espace) n'est en elle-même fautive, ou vertueuse. Ce qui signifie que toutes doivent être interrogées et travaillées selon des principes et des valeurs qui relèvent d'un projet politique. Les sociétés industrielles du XIX^e et du XX^e siècle ont souvent produit des idéologies antiurbaines, doublées d'idéalisation campagnarde, qui ont handicapé le projet politique de la cité, alors même que celle-ci croissait et se multipliait. Les sociétés de mobilité développent aujourd'hui le même travers à l'égard des espaces de mise à distance qu'elles génèrent. Mais ni la ville, ni sa forme périurbaine ne sont mauvaises en elles-mêmes : ce sont leurs qualités, ou leur absence de qualités, qui doivent faire débat, pas leur existence. C'est bien le projet qui les guide qu'il faut discuter, pas le fait social et spatial en lui-même.

Car, seconde raison, ce fait social et spatial est avéré, depuis plusieurs générations déjà ! Certes, il n'est pas acceptable partout et tel quel pour autant. Mais il n'est, ni niabile, ni condamnable non plus. Comme on le sait, on ne transforme pas la société par décret, et pas davantage son espace. Quelle crédibilité accorder à la production et à la diffusion du discours antipériurbain, de la part de celles et ceux, individus, ménages, institutions, entreprises, gouvernements locaux, qui en sont les acteurs quotidiens ? Quelle efficacité espérer encore d'un ensemble de postures dont on sait toutes les contradictions :

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Figure 1. Dynamique de la construction dans les campagnes des villes



Vers des périurbains assumés

l'exploitant agricole générateur de droits à construire et de mitage résidentiel, et première victime foncière du phénomène qu'il alimente ; l'élu local désireux de structurer les services de centralité, et monnayant ce développement par l'aménagement d'espaces économiques qui la dispersent ; l'État naguère, le Département désormais, qui sonnent l'alerte à l'étalement urbain et en financent les indispensables réseaux, etc. La liste est encore longue des producteurs paradoxaux de périurbanité. Quarante ans de « lutte contre » – depuis les premiers SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme) déjà soucieux de contenir la ville – ont fait leur preuve : il est temps d'engager une politique de la périurbanisation qui, sans être une politique qui favorise la dispersion urbaine, soit en capacité de donner du sens à cet urbain qui advient hors de la cité, dans des campagnes en profonde mutation.

Or, le premier préambule de cette politique serait d'admettre enfin qu'il n'existe pas une seule question périurbaine, unique et homogène, la même posée partout en France, c'est-à-dire l'étalement urbain et son insoutenabilité fondamentale. Il faut, au contraire, reconnaître la multiplicité des questions périurbaines, différentes selon les régions, posées par un phénomène de report de densités qui s'alimente à diverses sources. C'est le mérite du détour par la prospective et ses futurs possibles que de passer d'une vision monolithique et sans appel de la question périurbaine, telle qu'elle est actuellement prisonnière de l'injonction durabiliste, à une reconnaissance de cette diversité déjà au travail, dont on s'autorise ici à pousser les logiques et prolonger les tendances, par hypothèse prospective.

Les cinq scénarios utilisés ici pour l'interpellation stratégique sont de nature exploratoire : ils décrivent succinctement, non pas les futurs souhaitables ou souhaités, mais les futurs probables ou possibles. Bien entendu, tout scénario nécessite d'être toujours ajusté aux situations réelles à venir et adapté à l'évolution des contextes politiques. La prospective n'est pas la stratégie ; elle la prépare et la rend possible. Dans la mesure où les scénarios prospectifs sont volontairement hétérogènes et porteurs de contradictions futures (comme l'est déjà le présent), nous estimons que la stratégie ne consiste pas à choisir un scénario plutôt qu'un autre, mais à déployer

des politiques régulatrices, adaptées à chacune des configurations géographiques, et différentes selon les politiques sectorielles existantes, l'intensité des réformes en cours ou leur dépassement par de nouveaux dispositifs. Il s'agit bien de « politiques de », et non plus de « lutte contre ».

Scénarios prospectifs et priorités stratégiques

Le futur périurbain n'est pas écrit. Ce qui peut l'être, c'est l'agenda politique à déployer dans telle ou telle circonstance. Pour chacun des cinq horizons que nous avons construits et soumis aux débats, il nous a semblé plus pertinent de proposer une stratégie qui accompagne tel ou tel futur, en le régulant, plutôt qu'en le contredisant. De notre point de vue, il n'y a pas de mauvais horizon périurbain, il n'y a que des politiques inadaptées aux diversités périurbaines qui s'annoncent. Dans vingt ans, le processus de périurbanisation et les problématiques des espaces actuellement périurbains, ou devenus périurbains d'ici là, auront certainement encore évolué. Les cinq scénarios présentés ici contiennent donc tous une part de « tendanciel » et une part de rupture. À vrai dire, ils sont déjà en partie à l'œuvre, mais pas partout en même temps ou pas dans les mêmes combinaisons : un mini tour de France de quelques acteurs territoriaux¹ montre d'emblée le potentiel de projets politiques que recèle le simple fait de reconnaître la diversité des situations périurbaines. Reste à assumer et à déployer ce potentiel.

¹ En Rhône-Alpes, avec le conseil régional et l'agence d'urbanisme de Lyon, le 28 avril 2008 ; en Poitou-Charentes, avec l'Institut atlantique pour l'aménagement des territoires (IAAT) et les élus de la CA de Poitiers, le 23 mai 2008 ; en Nord - Pas-de-Calais, avec le conseil régional et son collègue de prospective, le 3 juin 2008 ; en Lorraine, avec le conseil général de Meurthe-et-Moselle et ses partenaires de Val de Lorraine, le 19 juin 2008. D'autres rencontres ont eu lieu depuis la remise du rapport : dans le cadre du séminaire annuel de Terres en villes (réseau français des acteurs locaux de l'agriculture périurbaine), les 1^{er} & 2 juillet 2008 à Besançon ou lors de l'université permanente des CAUE, à Montpellier les 26 & 27 mars 2009.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

Figure 2. Mosaïque périurbaine



© Isabelle Rimbert, 2010

Vers des périurbains assumés

SCÉNARIO 1 : l'urbain compact l'emporte, digère le périurbain en le densifiant, et la périurbanisation s'arrête, ou devient un phénomène secondaire. C'est en somme le « triomphe de Grenelle ».

Si, en 2040, le scénario de la ville compacte finit par s'imposer, en partie pour des raisons structurelles (coût de l'énergie et de la mobilité, nouvelles valeurs collectives, contraintes environnementales), en partie grâce aux efforts de politiques publiques dédiées, alors il conviendra, d'une part, d'accentuer la logique de la densification en renforçant la légitimité et l'efficacité des normes et des règles de la ville compacte, le long des corridors de transports en commun, et, d'autre part, de travailler à la cohésion sociale de la ville-territoire qui développera les mêmes travers ségrégatifs que les villes des époques précédentes, sous peine de la rendre insupportable.

Le territoire s'organisera à nouveau en deux grands systèmes, l'urbain et le rural, qui appelleront chacun des politiques publiques spécifiques et fortes. Vis-à-vis des villes unies à leurs périphéries, l'État devra tout faire pour réduire la fragmentation des pouvoirs locaux et soutenir l'affirmation des pouvoirs d'agglomérations élargies. Vis-à-vis des campagnes, il devra soutenir l'agriculture par tous les moyens, notamment réglementaires en interdisant toute transformation de terres agricoles en terrains constructibles. Les politiques sectorielles les plus pertinentes promouvoir des équipements et des services collectifs puissants (nouveaux grands quartiers multifonctionnels denses, TC multimodaux), coûteux et négociés avec des collectivités territoriales très intégrées (grandes agglomérations ou grands syndicats mixtes).

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :

- l'urbanisation compacte, grâce aux pouvoirs renforcés des agglomérations ;
- la politique ferroviaire de proximité (TER – RER) ;
- la « qualité de ville » d'une part et celle de l'agriculture d'autre part.

SCÉNARIO 2 : la dispersion généralisée s'impose, grâce aux solutions techniques rendant les faibles densités soutenables et l'accès au confort spatial désirable. C'est en somme la « surprise de l'abondance ».

Si, en 2040, de nouvelles solutions écotechniques en matière de mobilité, d'habitat et de production et consommation d'énergie autorisent la poursuite de la dédensification urbaine, alors il conviendra de faciliter la nouvelle « urbanisation » des campagnes pour faire de cet élan d'aménagement un moteur de développement pour les territoires. Inventer la qualité globale de cet espace de croissance diffuse permettra de le rendre accessible au plus grand nombre et de promouvoir ainsi le confort spatial pour tous.

Toutes les régions de France (en Europe) seront concernées par l'accentuation du desserrement urbain, y compris, voire surtout, celles qui sont aujourd'hui annoncées en déclin à vingt ans : l'espace appellera les glissements de densité. Il s'agira de travailler avec les régions et les départements de l'ancienne « diagonale du vide », bénéficiaires d'un renversement spatial alimenté par l'étalement, pour y développer des solutions d'aménagement à la pointe des nouvelles possibilités écotechniques de l'habitat, de la mobilité, de l'accès aux services et à la consommation, du travail à distance, etc. Le rôle de l'État sera d'abord dans le soutien financier aux solutions individuelles de l'aménagement durable des territoires (matériaux nouveaux, maisons à énergie positive, voitures électriques, services à distance, etc.) et dans leur promotion technique. L'action aménagiste proprement dite sera très décentralisée et partenariale.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :

- l'ouverture du marché foncier, en partenariat public-privé ;
- la mobilité individuelle durable ;
- l'innovation technologique soutenable pour les périphéries.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

SCÉNARIO 3 : l'enjeu agrinaturel est central et structure de nouveaux rapports villes-campagnes, et les espaces intermédiaires, jadis périurbains, deviennent des conservatoires périururaux. C'est en somme la « revanche des périphéries ».

Si, en 2040, l'espace périurbain se transforme en rivage organisé des espaces naturels protégés, alors il conviendra, d'une part, de conduire une politique à très long terme de préservation environnementale pour anticiper les futurs sanctuaires, organiser leurs abords et valoriser l'ensemble, et, d'autre part, de corriger les effets ségrégatifs de cette logique en soutenant le maximum de projets périururaux pour faire de la nature un bien collectif précieux mais accessible.

Le territoire sera une mosaïque d'entités « éconologiques » spécifiées par la mise en valeur de leurs ressources environnementales et agrinaturelles propres, dont leur agriculture de terroir. Chaque ville sera valorisée par son chapelet d'espaces périurbains de qualité, avec lesquels elle établira des partenariats de projets et de développement. L'État devra apporter le cadre réglementaire et l'ingénierie indispensables à une certification crédible des espaces, des produits, des matériaux, etc., et à une intervention publique foncière de long terme. Il contribuera au financement solidaire de la conservation des espaces.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :

- la préservation des espaces non bâtis ;
- les projets et les politiques de territoires certifiés ;
- les solutions de proximité dans tous les domaines.

SCÉNARIO 4 : l'interterritorialité organise l'ancien périurbain, entre les métropoles et entre les territoires, par tous leurs sites et fonctions d'interface. C'est en somme le scénario de la « nouvelle frontière ».

Si, en 2040, le développement métropolitain conduit les grandes aires urbaines à valoriser les positions périurbaines d'interface, d'intermédiation et de connexion entre elles, alors il conviendra d'organiser l'interterritorialité politique, technique et citoyenne, c'est-à-dire les règles et modalités de partage de la décision et des compétences, et de repérer les sites

stratégiques de l'interterritorialité pour en organiser le développement exemplaire et raisonné, en évitant une nouvelle concurrence des interterritoires.

Le territoire sera structuré par ses centres métropolitains tout autant que par de nouvelles polarités intermédiaires, aux fonctions spécifiques (aéroports, gares TGV, grands espaces d'activités, pôles récréatifs, grands équipements, etc.), qui ordonneront l'ex-périurbain. L'État restera l'acteur crucial pour conduire de grands programmes d'infrastructures d'intérêt européen de circulation routière, ferroviaire, fluviale, aérienne, et donc permettre aux acteurs locaux d'inventer de nouveaux carrefours, de nouvelles synapses. Il sera, sur un autre plan, l'acteur pivot pour organiser la coordination des acteurs territoriaux, et pour énoncer les nouvelles règles du fédéralisme territorial.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :

- la coordination des acteurs territoriaux et l'articulation des échelles et niveaux de compétence ;
- l'aménagement partenarial des sites d'interface ;
- la mobilité multimodale et les sites d'interconnexion.

SCÉNARIO 5 : le périurbain est réquisitionné pour son intérêt écologique global par les villes qui dominent leur région et équilibrent ainsi leur empreinte, dans un contexte de très fortes contraintes environnementales. C'est en somme « l'après-catastrophe ».

Si, en 2040, les contraintes environnementales sont telles qu'elles rendent la vie en ville seule susceptible de garantir des solutions collectives en termes de sécurité sanitaire et de gestion durable des ressources, alors il conviendra de mettre les espaces libres périurbains au service du fonctionnement écologique global des territoires (eau, air, biomasse, déchets, énergie, biodiversité, etc.). La nécessité s'imposera alors de réguler les rivalités entre les villes-régions qui convoiteront des périphéries de plus en plus lointaines.

Le territoire sera organisé en vastes régions urbaines, soumises à des fortes contraintes techniques et environnementales, gérées par des consortiums publics-privés, et soucieuses de

Vers des périurbains assumés

préservent leurs gisements écologiques périphériques. Le rôle de l'État sera relativement (comme pour le scénario 1) secondaire par rapport à celui des pouvoirs urbains, tant publics que privés. Si ceux-ci sont puissants, la fonction de l'État sera d'abord régulatrice et pourvoyeuse de péréquations. Là où les agglomérations sont moins puissantes, il devra suppléer leur action et intervenir directement dans la mise en exploitation écologique des périphéries urbaines.

Les priorités stratégiques impliquées par ce scénario sont donc :

- la maîtrise foncière des grandes périphéries urbaines ;
- les équilibres écologiques des villes-territoires ;
- la constitution de pouvoirs publics/privés métropolitains.

Permanence des enjeux, diversité des options

Interpellés par ces scénarios prospectifs, les nombreux acteurs des territoires rencontrés un peu partout en France expriment une diversité de réactions stratégiques conforme à la diversité des situations périurbaines :

- le scénario 1 (l'urbain compact) est reconnu comme vertueux, mais beaucoup mettent en doute sa généralisation effective ;
- le scénario 2 (la dispersion) divise : pour les uns il est insoutenable et ne peut pas guider des politiques publiques, mais pour les autres, il est en cours et c'est un scénario réaliste ;
- le scénario 3 (le conservatoire périurbain) a souvent les faveurs des périphéries, mais avec des craintes plus ou moins exprimées sur ses effets ségrégatifs ;
- le scénario 4 (l'interterritorialité) recueille l'intérêt, voire l'enthousiasme, de beaucoup d'acteurs, en particulier urbains, mais il reste, selon certains autres, difficile à mettre en œuvre ;
- le scénario 5 (la réquisition écologique) n'a pas déclenché beaucoup de réactions, mais il est déjà conforté par des faits concrets.

Dans la plupart des cas, les acteurs estiment être confrontés à une combinaison de scénarios, notamment en fonction de la distance aux centres urbains générateurs de dédensification. C'est donc des politiques différenciées qu'il faut déployer pour passer du « périurbain problème » au « périurbain solution ».

Pour ce faire, une trentaine de propositions ont été esquissées, portant sur six domaines d'enjeux : action foncière, politiques publiques, organisation des territoires, urbanisme, fiscalités et finances publiques, cadre de référence et représentation. Ne seront ici succinctement présentées que celles qui, par domaine, semblent, pour les auteurs de l'article, présenter aujourd'hui le plus d'intérêt. Évidemment, ces propositions nécessiteraient de faire l'objet d'une actualisation ou d'un approfondissement pour tenir davantage compte, en particulier, de l'activité législative récente. Elles n'ont d'ailleurs pas tant pour vocation de constituer des solutions clés en main que d'esquisser des pistes possibles – à développer, à améliorer, à adapter – pour répondre à une interpellation stratégique plurielle et complexe.²

Le domaine d'enjeux qui est le plus décisif selon nous, quel que soit le scénario, est celui de l'action foncière, sans doute parce qu'elle est particulièrement significative d'une politique anticipatrice (six propositions jugées essentielles pour l'un ou l'autre des scénarios). Mais cette action ne prend pas la même forme selon le scénario considéré, donc la stratégie adoptée : plutôt dédiée à l'urbanisme opérationnel de densification et de renouvellement dans le scénario 1, elle consacre son intervention aux espaces non bâtis et qui doivent le rester dans les scénarios 3 et 5, tandis que l'enjeu essentiel pour le scénario 4 est la coordination des intervenants sur des sites stratégiques. En somme, on n'aura pas dit grand-chose du projet qui doit guider et encadrer la périurbanisation, si l'on se contente d'invoquer la nécessaire intervention foncière, sans préciser ses cibles et ses intentions.

Dans un domaine où les moyens des collectivités sont limités, les choix stratégiques sont d'autant plus nécessaires : ils indiquent le projet retenu pour l'espace périurbain. Une orientation intéressante serait d'intervenir à long terme dans la maîtrise foncière des espaces non bâtis. L'incitation financière

². Le rapport final des futurs périurbains de la France est disponible sur le site de la Datar, www.datar.gouv.fr.

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

de l'État à acquérir des parts significatives d'espaces naturels et agricoles permettrait aux EPFL, et à travers eux aux collectivités territoriales, d'anticiper à long terme les formes collectives d'occupation de l'espace de demain, y compris pour les maintenir durablement en espaces non bâtis. Dans l'immédiat, elle rendrait possible la mise en place d'infrastructures vertes à l'échelle régionale. À l'horizon d'une génération, elle permettrait de garantir l'intérêt public d'éventuels développements de tout type qui viendraient, à la marge, transformer ces espaces agricoles et naturels. L'acquisition foncière de terres agricoles au prix de la terre agricole est encouragée, sous la condition de s'engager à maintenir au moins 90 % de ces acquisitions en terres agricoles et forestières (en location-bail sur des périodes longues). En permettant de revendre, au prix du marché de la terre à bâtir, jusqu'à 10 % de ces acquisitions aux aménageurs, lotisseurs et opérateurs privés selon les orientations choisies dans le cadre des exercices de planification existants (SRADT, SCoT et PLU intercommunaux uniquement), la puissance publique trouverait ici les ressources pour une intervention de qualité dans l'espace périurbain.

L'autre domaine d'enjeu de poids pour presque tous les scénarios est celui des politiques publiques sectorielles qui, sans être explicitement aménagistes, ont des effets considérables sur l'organisation de l'espace, et en premier lieu, celles du logement et des transports collectifs. Dans l'état actuel de l'organisation de la filière immobilière, des politiques fiscales au crédit immobilier, toute politique incitative à la construction « vertueuse » (qualité des opérations, accessibilité TC, écoconstruction) a de fortes chances d'alimenter paradoxalement plutôt le scénario 2, c'est-à-dire celui d'une dispersion de la compacité. Si l'on veut servir le scénario 1, c'est par une puissante production publique de logements sociaux, rendant moins attractive la solution individuelle de la construction à coûts minimaux, accompagnée d'un engagement sans précédent des collectivités de tous niveaux dans les politiques ferroviaires. Là encore, agir avec les politiques publiques existantes, sans qu'elles soient nommément aménagistes, est globalement essentiel, mais on voit que chacune d'elles peut alimenter un scénario différent, en fonction de son contenu.

Une action qui favoriserait l'acquisition de logements « vertueux » nous paraît intéressante à explorer. Par exemple, l'aide directe ou indirecte à l'acquisition du logement (PTZ, prêts conventionnés, APL, réduction de TVA, etc.) pourrait être conditionnée et modulée par la densité de l'opération dans laquelle s'insérerait le logement (selon un seuil établi autour de 50 logements par hectare), l'accessibilité en TC (selon la règle des moins de 300 mètres) et/ou l'écoconstruction (de type norme HQE). Aucune opération ne pourrait, dans cet esprit, recevoir d'aide publique, directe ou indirecte, si l'un de ces trois critères n'était pas respecté.

À la différence de ces deux domaines d'enjeu estimés cruciaux, nous considérons que celui de l'urbanisme et celui de l'organisation des territoires, n'ont pas le même poids selon les scénarios. C'est d'ailleurs la leçon à tirer de quarante ans d'efforts dans ces domaines. L'encadrement par l'urbanisme réglementaire est congruent avec le scénario 1 ou le 5, mais est de peu d'effets si le scénario 2 l'emporte. Une plus ample structuration intercommunale des périphéries, moins étroitement défensive et divisée, est favorable à l'intégration urbaine, mais plus que la recomposition des périmètres, ce sont par exemple les dispositifs de coordination qui devraient retenir l'attention d'une réforme territoriale, si le scénario 4 devait s'accroître.

À ce titre, la promotion du principe de conférences interterritoriales pour des « contrats d'aménités périurbaines » ouvre une voie intéressante. Les conférences interterritoriales seraient destinées à organiser la coordination, la coopération et la cohérence de l'action entre toutes les formes d'institutions territoriales, au-delà des cadres publics existants (régions, départements, collectivités territoriales, EPCI, syndicats mixtes, etc.). Leur périmètre, leur composition, leur pilotage, leur agenda de travail pourraient, selon des modalités qui restent à préciser, être laissés à l'appréciation des territoires volontaires (les EPCI sont insécables). Elles auraient notamment pour objet d'énoncer les lignes stratégiques des territoires partenaires en matière de soutien à l'urbanisation prioritaire et aux infrastructures vertes, de stimuler des démarches participatives sur les besoins des citoyens en matière d'équipement et de gestion

Vers des périurbains assumés

de ces espaces, de faire travailler ensemble les opérateurs techniques et d'organiser régulièrement le débat politique interterritorial sur ces questions. La mise en place d'un dispositif d'ingénierie et d'animation de ces conférences pourrait aboutir à la signature de « contrats d'aménités périurbaines » engageant les collectivités partenaires à organiser l'accès de leurs populations respectives à leurs ressources territoriales. Ces engagements prendraient la forme d'une péréquation financière volontaire : par exemple, un espace périphérique qui renoncerait à son développement résidentiel au bénéfice d'une infrastructure verte serait soutenu financièrement par l'agglomération centrale dans la mise en valeur de ses ressources environnementales. Il pourrait être tenu compte de ces conférences lors des négociations à engager dans le cadre de prochains CPER.

Le domaine de l'action publique agricole est également au cœur des enjeux stratégiques périurbains. La restauration de nouvelles fonctions productives apparaît cependant concentrée sur des cibles différentes : alimentaires surtout dans un espace rural dédié pour les scénarios 1 et 4 ; écoénergétiques pour le scénario 5 ; aménités environnementales et paysagères, soit pour tout un chacun dans le scénario 2, soit par des espaces naturels sanctuarisés dans le 3. Dans tous les cas, les politiques publiques sectorielles agricole, forestière et naturelle se devront d'être toutes entières dédiées à la « qualité » et à la « proximité », contraignant ainsi à une rupture assez radicale d'avec la PAC telle qu'elle avait cours jusqu'en 2010.

Sur ce point, le lancement d'expériences pilotes pour développer des exploitations agricoles en régie municipale ou communautaire, lié à la DJA (dotation aux jeunes agriculteurs), est à considérer. Il s'agirait d'autoriser les communes, ou les groupements qui agissent en leur nom, à prendre tout ou partie de l'activité d'une exploitation agricole en régie publique. Elle ferait l'objet d'une prise de compétence, communale ou intercommunale. Les communes, qui n'auraient pas la possibilité d'entrer en régie avec des exploitations sur leur territoire, négocieraient cette disposition avec des exploitations hors de leur territoire, par exemple, dans le cadre des conférences interterritoriales. Ces dispositions

pourraient se combiner avec la DJA, en y impliquant les collectivités locales, en particulier les communes, ainsi chargées de faciliter la reprise d'installation, le maintien des terres agricoles et l'intégration de la fonction agricole dans l'espace périurbain. Cette disposition, en cas de retour d'expérience positive, pourrait devenir progressivement obligatoire pour toute commune de plus de 10 000 habitants, à raison d'une exploitation en régie (totale ou partielle) par tranche de 10 000 habitants. L'idée vise à maintenir une agriculture périurbaine, voire urbaine, afin de favoriser à la fois les circuits courts mais également de répondre à des objectifs éducatifs et culturels, et évidemment de maîtrise foncière, la pérennisation de l'exploitation aboutissant de fait à la sanctuarisation de son espace de production.

Dans le domaine de la fiscalité et des finances publiques, il faut surtout retenir qu'il peut et doit être source de nouvelles règles et de nouvelles ressources, malgré la grande difficulté à les faire évoluer et accepter. Puisque la périurbanisation est l'expression d'un monde urbain mobile, la mobilité et l'ensemble des services en réseau l'accompagnant pourraient alors devenir un champ fiscal principal pour l'intervention publique. De ce point de vue, le scénario 2 serait logiquement le plus générateur de ces nouvelles recettes fiscales qui caractérisent néanmoins les cinq scénarios. Une première piste de réflexion porterait sur l'ajustement du versement transport (VT) pour les entreprises commerciales génératrices de flux automobiles. Dans le calcul du VT des grandes et moyennes surfaces, pourrait être intégrée une taxation supplémentaire calculée au nombre total de places de parking pour la clientèle, à partir d'un seuil minimum de vingt places par exemple. Une autre proposition à étudier porterait non plus sur un nouveau mode d'imposition des entreprises commerciales mais des ménages : elle conduirait à calculer le montant de la taxe « transports en commun » appliquée aux ménages, sur le mode du VT appliqué aux entreprises, au prorata du nombre de personnes dans le ménage, modulée selon le revenu fiscal et minorée en fonction des dépenses réelles effectuées par les ménages sur ce poste. Elle serait prélevée dans toute la France, soit par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) lorsqu'elle existe, soit par la Région dans le cas contraire. Cette nouvelle taxe

LA PROSPECTIVE D'UN TIERS ESPACE, LE PÉRIURBAIN

ménage rendrait plus solidaire le financement des systèmes TC des régions urbaines élargies et préfigurerait en partie une future réforme complète de la fiscalité locale des ménages.

Enfin, le dernier domaine d'enjeux porte sur le cadre de référence et les représentations de la périurbanisation et de la périurbanité. Inutiles pour le scénario 1, ces propositions sont majeures pour le scénario 3 dans lequel le renversement de ces représentations est le moteur d'une transformation sociospatiale. Le premier levier à envisager concerne plus spécifiquement les modalités de définition et de connaissance de l'espace périurbain et reposerait sur la conception d'un nouveau cadre d'observation de la question périurbaine, en portant une attention nouvelle aux formes de l'occupation de l'espace et aux fonctions qui s'y déploient. Ce zonage nouveau viendrait compléter, ou le cas échéant remplacer, le zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER). Ce zonage tenterait de décrire la diversité du fait périurbain selon les régions et de reconnaître un phénomène ni seulement périphérique aux villes, ni vraiment urbain, sans être normatif. Il s'agirait donc d'un zonage d'observation et d'évaluation qui contribuerait à changer les représentations d'un phénomène qui a beaucoup évolué depuis les premières zones de peuplement industriel et urbain (ZPIU, 1962) et l'apparition du mot « périurbanisation ». Parallèlement au renforcement de la connaissance des espaces périurbains, une autre orientation aurait pour finalité de changer les représentations et idées reçues que l'on peut avoir de ce type d'espace, en particulier en détectant, valorisant et promouvant des « bonnes pratiques ». Elle pourrait passer par la mise en place d'un concours national annuel des « périphéries réinventées », voire d'un appel d'offres pour les collectivités territoriales sur le thème « vivre la ville-campagne ». Sur le modèle allemand des IBA (« International Bau Aufstellung ») ou celui européen des EUROPAN, serait organisé, en partenariat avec des ministères, des territoires, et des groupements privés (UNCMI, SNAL, etc.), un concours de définition assorti d'une exposition et d'un forum, portant sur la recherche de la qualité périurbaine, dans un domaine donné, renouvelé chaque année : le lotissement durable, la zone commerciale réversible, la campagne urbaine, le pôle d'interface, etc. Le concours annuel serait le lieu de rencontres et d'expression de toutes les formes d'innovation

dans le tiers-espace et permettrait de valoriser et diffuser les expériences réussies et les meilleures pratiques contribuant au mieux vivre la « ville-campagne ».

Balises nationales pour politiques régionales

Ces pistes d'action ne sont évidemment pas les ingrédients d'une seule et même politique nationale régulatrice de la périurbanisation. Des choix sont à affirmer, des options à prendre, exclusives les unes des autres, pas forcément partout les mêmes. Un approfondissement et une évaluation de l'impact de ces actions sont à entreprendre. Mais, malgré toutes leurs imperfections, elles tentent de tracer un chemin et fixer les conditions qui permettront aux espaces périurbains et à leurs fragments de société de devenir des espaces politiques, comme les villes et les campagnes le sont.

La difficulté est de construire un cadre national pour faire émerger les territoires de projet dans le périurbain, tout en les laissant développer leur propre stratégie de développement. En France, l'aménagement du territoire a rencontré la même mise en tension à l'égard de ses grandes villes, dans les années 1980-1990, sur fond de métropolisation. On peut estimer aujourd'hui que l'arrangement – fut-il rugueux, comme en région parisienne – est en passe d'être acquis, entre une seule ambition nationale en la matière et des stratégies métropolitaines différenciées et autonomes. Tandis que le périurbain demeure cet espace auquel s'applique un discours unique, surplombant et malheureusement stigmatisant. Or, on a bien vu que pour permettre à la question périurbaine d'être aussi une question sur les autres modèles de développement que ceux qui ont prévalu jusqu'ici, globalement extensifs et dénués de qualités, il faut faire naître de véritables capacités stratégiques et non pas s'en tenir à l'appel à la contention ou au ressort de la culpabilité.

La stratégie du Grenelle de l'environnement constituera probablement un nouveau référentiel national de l'aménagement du territoire. Elle vise tout particulièrement les espaces périurbains. Mais pour autant, elle ne produira pas un modèle unique d'espaces périurbains – pas davantage que d'espaces urbains ou de campagnes – et ne signifiera sans doute pas non plus la

Vers des périurbains assumés

fin de toute dynamique de report, glissement ou diffusion des densités. Pourvu que nous parvenions à sortir des dualismes simplificateurs, la périurbanisation n'est pas incompatible avec le développement durable, c'est du moins ce que notre exploration prospective nous conduit à estimer.

Dès lors, il s'agit de penser le cadre politique national qui favorisera l'affirmation de politiques territoriales du périurbain. En complément de la stratégie de Grenelle, quatre grands principes nous semblent devoir contribuer à la définition de cette politique nationale :

- passer du laisser-faire privé-public aux partenariats de projet public-privé, en impliquant tous les acteurs dans de nouvelles ambitions collectives pour le périurbain ;
- générer, dans le périurbain, les recettes fiscales qui rendront possibles la montée en qualité de son aménagement et de son urbanisme ;
- produire les nouvelles représentations (connaissances, zonages, vocables, opérations exemplaires, événements emblématiques, etc.) qui permettent de sortir d'un paradigme daté, et d'embrasser une réalité sociospatiale qui n'est ni uniquement péri-, ni seulement urbaine ;
- donner aux Régions la mission de décliner selon les contextes géographiques et culturels qui sont les leurs, en particulier en matière de mode d'habiter, les modèles du périurbain dont

leurs territoires ont besoin : c'est à cette échelle, voire à celle de l'interrégionalité, que l'ingénierie de projet peut servir utilement la mobilisation des acteurs locaux.

Sur ces bases, on n'oubliera pas que le périurbain n'est pas un système en soi, à traiter à part. En tant que composante d'un système plus ample, fait de villes et de campagnes, de territoires et de réseaux entremêlés, le périurbain résultera aussi de ce qui se passera dans les villes et dans les campagnes. Il dépendra de la qualité et de la cohérence de ces nouvelles « politiques publiques de la transversalité » qui y seront conduites, de la solidarité financière et opérationnelle qui s'organisera entre les territoires, urbains, périurbains, ruraux, en fonction des projets concertés de chacun d'eux.

Puisque les dispositifs existent (politiques sectorielles, procédures, organismes dédiés, administrations, etc.), il reste à inventer une autre manière de les mettre ensemble en œuvre, de les inscrire en résonance les uns par rapport aux autres, de construire des instruments dédiés à cette transversalité que les approches territoriales portent et dont le périurbain aurait maintenant besoin pour sortir de son impasse – et parfois de son impensé – politique. En la matière, le rôle des Régions, pour saisir et assumer dans son système global le périurbain en devenir, est primordial mais reste aujourd'hui à réinventer.