

Dans la même collection :

Le littoral en projets

La montagne en projets

Du Far West à la ville
L'urbanisme commercial en questions

Villes en transition
L'expérience partagée des Écocités

Atout risques
Des territoires exposés se réinventent

L'horizon des lieux
Réparer par le paysage

Massifs en transition

Périurbain : le terme s'est imposé en France dès les années 1970-1980 pour désigner ces espaces ruraux « grignotés » par l'urbanisation. Quels maux ne lui a-t-on pas associés ! Consommation de terres agricoles, qualité médiocre des constructions pavillonnaires, dépendance des habitants à l'automobile, mode de vie individualiste, etc. Autant de critiques qui n'auront pas eu raison de l'engouement des Français pour ce cadre de vie hors de la ville — où ils continuent toutefois de se rendre quotidiennement pour travailler, accéder aux services, aux loisirs...

Plusieurs décennies de « lutte contre l'étalement urbain » n'ont pas réussi à endiguer le phénomène. C'est pour dépasser ces contradictions et malentendus qu'un Atelier des territoires a été lancé, directement lié à la réalité de terrain de cinq sites volontaires : le Nord-Corrèze (19), la communauté de communes de Nozay (44), la métropole caennaise (14), la communauté de communes du Bassée-Montois (77) et l'agglomération troyenne (10). Sous la supervision des directions départementales des territoires (DDT), ces sites ont bénéficié de l'appui d'une équipe pluridisciplinaire coordonnée par les bureaux d'études Alphaville, Acadie, Interland et Obras.

À partir de la « matière vive » issue de ces travaux, un groupe d'experts a tiré des enseignements et recommandations prenant à revers nombre d'idées reçues. Ce sont ces regards croisés de praticiens, chercheurs et citoyens que cet ouvrage invite à découvrir. Puisse cette démarche contribuer à ré-imaginer la périphérie de nos villes et à accélérer les transitions positives déjà à l'œuvre dans de nombreux territoires pionniers.

Avec les contributions de Frédéric Bonnet, Xavier Desjardins, Franck Hullyard, Manon Loisel, Delphine Négrier, Mathias Rouet, Timothée Turquin ; de Éric Alonzo, Laurent Cailly, Éric Charmes, Marc Dumont, Judith Ferrando y Puig, François Ménard ; et d'élus, agents de l'État et autres acteurs investis dans la vie de leur territoire.

Collection Territoires en projets

Ministère de la Cohésion des territoires



Direction générale
de l'Aménagement
du Logement
et de la Nature

92055 La Défense

LE PÉRIURBAIN, ESPACE À VIVRE
ÉDITIONS PARENTHÈSES

ISBN 978-2-86364-341-9 / 22 €



PARENTHÈSES

sous la direction de
Florian Muzard et Sylvain Allemand

Le périurbain, espace à vivre



COLLECTION TERRITOIRES EN PROJETS

Pour construire ensemble des territoires durables, les acteurs de l'aménagement — qu'ils soient élus, professionnels ou agents de l'administration — repensent aujourd'hui leurs modes de faire et leur organisation. Ainsi, le ministère en charge de l'urbanisme promeut depuis plusieurs années des démarches visant à mettre en œuvre un urbanisme de projet à différentes échelles de territoire : notamment la démarche ÉcoQuartier, ÉcoCités ou encore l'Atelier des territoires. La collection a pour vocation de relater, d'enrichir et de diffuser les résultats et enseignements de ces démarches innovantes.

TERRITOIRES EN PROJETS

PARENTHÈSES



Les espaces de bords de Seine.
Entre Buchères et Verrières
Plage de Verrières.

Des mutations discrètes qui appellent des changements profonds

Xavier Desjardins ¹

¹ Xavier Desjardins, professeur à Sorbonne Université, directeur d'études au sein de la Coopérative Acadie.

² Pour les célèbres auteurs du *garbage can model* (littéralement le « modèle de la poubelle ») quatre éléments expliquent le passage à l'action : la présence de problèmes, de solutions, de participants et d'occasions de choix. Ils comparent le processus de décision au remplissage d'une poubelle dans laquelle différents types de problèmes et de solutions sont jetés par les participants au moment où ils apparaissent. Le mélange des déchets dans la poubelle dépend du nombre de poubelles disponibles, de l'importance accordée aux poubelles qui pourraient être disponibles ailleurs, de la nature et de la quantité des déchets qui sont produits par les participants et de la vitesse avec laquelle les déchets sont collectés et retirés de la scène. Michael D. Cohen, James G. March, Johan P. Olsen, « À Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, p. 1-25.

Comment construit-on une politique publique ? Dans la représentation commune, tout part d'un problème (le chômage ou la pollution, par exemple), qui conduit à la recherche de solutions, ensuite de décisions, enfin, à la mise en œuvre d'actions pour résoudre le problème initial. Cette vision linéaire de la construction de l'action collective est intellectuellement rassurante mais peu réaliste². Beaucoup de travaux ont montré que les décisions sont le produit, selon un mélange assez aléatoire, de problèmes, de solutions, d'implication des décideurs et d'une nécessité de produire des décisions.

Dans le cas de l'aménagement périurbain, ce caractère aléatoire paraît nettement. En effet, avant d'aborder le cas particulier du périurbain troyen, certains participants aux ateliers possèdent déjà des solutions (par exemple, le développement des pistes cyclables ou la réhabilitation des bâtiments agricoles), d'autres ont en tête les problèmes à résoudre (comme la difficulté d'accès à certains services publics, le recul du commerce dans les bourgs). Dès lors, fournir un cadre pour en discuter à un ensemble de personnes réunies autour de la question périurbaine peut conduire à proposer des idées nouvelles et inattendues.

Pour l'atelier « mieux-vivre ensemble dans le périurbain troyen », la définition du problème à traiter a été une étape majeure et indispensable. Nous présenterons ainsi cette première phase de qualification de la nature du « problème », puis les orientations qui en découlent.

Qualifier les problèmes d'un périurbain aux mutations discrètes

Dans le périurbain troyen, les mutations sont discrètes. Autrefois spécialisée très fortement dans la bonneterie, l'agglomération troyenne a retrouvé de nouveaux relais de croissance économique, notamment autour de l'enseignement supérieur et du commerce. Néanmoins, sa population est restée stable depuis 1975, autour de 130 000 habitants. L'aire urbaine de Troyes comprend, selon le zonage de 2010 de l'Insee, 149 communes. Sa couronne périurbaine a crû fortement, passant d'un peu moins de 40 000 habitants en 1975 à près de 60 000 aujourd'hui. Cette croissance est notable, mais pas aussi rapide que celle qu'on enregistre autour d'autres agglomérations de dimension équivalente — celle de Caen, par exemple.

Au-delà de la question quantitative, la périurbanisation n'est pas d'emblée apparue comme un problème brûlant lors des premières discussions en atelier. Pourquoi ? Les élus et acteurs réunis étaient principalement issus de la proche couronne de Troyes. Ces espaces sont périurbanisés depuis trois ou quatre décennies. Cette couronne proche, notamment à la faveur du développement des groupements intercommunaux, a été dotée de nombreux équipements depuis une vingtaine d'années. Les « fronts de périurbanisation » plus éloignés, à une trentaine de kilomètres de l'agglomération, étaient peu représentés. Or, ces territoires sont à la fois marqués par une moindre densité de population et une pression plus forte sur les équipements, du fait d'un développement résidentiel plus récent³. Aussi, la dynamique périurbaine est-elle jugée plutôt positivement car elle répond à de très nombreuses aspirations, notamment un meilleur confort résidentiel et une amélioration de la qualité de vie.

Pour initier les débats, notre méthodologie a consisté à chercher à révéler les changements en cours, dans les paysages, mais aussi, et peut-être surtout, dans les usages. Différentes méthodes ont été testées, notamment celles des « Coups de sonde ». Grâce à ceux-ci, il s'agit de recueillir une diversité de points de vue, notamment ceux souvent peu connus par les élus ou techniciens. À partir de quelques photographies du territoire, souvent très banales, nous avons également interrogé les participants aux ateliers sur le sens et les effets de mutations récentes : multiplication des sonnettes et boîtes aux lettres à l'entrée de logements sur certaines constructions qui révèle la création de nouveaux logements par division, développement des *drive*, disparition de certains cafés, création de boulangeries autour des ronds-points, apparition de lieux pour la vente de produits agricoles locaux. Cela permet, à partir d'exemples concrets, de débattre des changements connus depuis une décennie en matière de modèles familiaux, de développement du numérique ou encore de l'équipement commercial et l'achèvement de son adaptation au système tout-automobile, et d'esquisser des pistes pour la prochaine décennie. Cela a également fait émerger un accord sur les enjeux partagés et les thématiques à travailler. Nous en

³ Jacques Lévy et Michel Lussault montrent que cette géographie se retrouve dans presque toutes les aires urbaines : « Les zones périurbaines sont elles-mêmes hiérarchisées géographiquement en couronnes concentriques : les plus riches se localisent préférentiellement au plus près des limites des agglomérations : c'est l'"anneau des seigneurs" — tandis que les moins aisés s'écartent davantage. » Jacques Lévy et Michel Lussault, « Périphérisation de l'urbain », *EspacesTemps.net*, 15 juillet 2014.

⁴ Denis Delbaere, *La Fabrique de l'espace public, Ville, paysage et démocratie*, Paris, Ellipses, 2010, p. 6.

présentons trois dans cet article : les espaces publics de nature, la mobilité et les relations avec l'agriculture. L'objectif est moins de présenter des solutions nouvelles, que d'explicitier les cheminements que nous avons poursuivis pour construire les points de vue partagés.

Les espaces publics de nature

La question des espaces publics de nature est apparue centrale dans les travaux des ateliers. Alors que « la structure des villes a radicalement changé depuis un demi-siècle [...] notre imaginaire de l'espace public [n'a pas] explicitement évolué⁴ ». L'espace public est, pour beaucoup, constitué de places, rues, squares et autres jardins publics. Mais dans les périphéries urbaines, de nouveaux espaces publics émergent : grands parcs ; stades et autres équipements publics ; certains espaces agricoles, etc. Tous ces espaces publics ont en commun d'être grands, ouverts, faiblement aménagés et d'être fortement liés à la nature. Nous appelons ces lieux des « espaces publics de nature ».

Lors de la première journée d'atelier, avec la visite en autocar, la Seine a été franchie deux fois. Elle n'a pourtant jamais été évoquée. Comment l'expliquer ? La Seine est relativement discrète dans les environs de Troyes. En raison des risques d'inondation, les villages se sont installés en bordure du lit majeur. À partir du XIX^e siècle, le fleuve a été progressivement dissimulé au regard. Au sein de la ville de Troyes, il a été canalisé et, souvent, recouvert. Au cours des dernières décennies, dans l'agglomération troyenne, la Seine a été mise en valeur à travers de très nombreux réaménagements d'espaces publics. C'est beaucoup moins le cas dans le périurbain. À partir de cette réflexion sur la Seine, les participants de l'atelier ont souhaité réfléchir à la manière dont l'ensemble de la trame bleue (le fleuve et ses affluents) et de la trame verte, pouvaient, plus globalement, être, non seulement un support de protection environnementale, mais également une trame à mettre en valeur par des espaces ouverts au public.

Comment faire de la trame verte et bleue, un support pour un projet de développement local, sans remettre en cause les objectifs de protection environnementale ? Cinq orientations ont été retenues :

- Des parcours. Une trame plus dense de cheminements piétonniers et cyclables sous forme d'étoile à six branches autour de Troyes a été proposée pour compléter le réseau actuel. Ces branches sont la Seine au nord et au sud, vers la Vanne à l'ouest, vers Migennes sur l'ancienne voie ferrée au sud-est, vers les lacs au sud-ouest et enfin, sur une autre voie ferrée au nord-est.
- De la lisibilité. De l'avis des participants, une signalétique unifiée et communicante pour toute la région troyenne gagnerait à être mise en place.
- Des événements. L'axe de la Seine peut devenir un support d'événements culturels sur différents sites (à la manière de la route du Champagne).

Ces événements pourraient être aussi bien organisés dans l'agglomération troyenne que dans sa périphérie.

— Des lieux. Les possibilités d'arrêt pour se reposer ou se restaurer le long des actuelles pistes cyclables le long de la Seine ou de la vélo-voie des lacs sont trop peu nombreuses. L'amélioration de l'offre de restauration (plutôt saisonnière) est promue. Des structures très légères pour la mise en valeur de quelques lieux situés en bord de Seine ont été proposées.

— Un nouvel imaginaire du paysage à promouvoir. Les paysages de champs ouverts ou *openfields*, typiques des régions de grande culture, forment l'élément dominant des espaces situés au nord de Troyes, la Champagne crayeuse. Ils ne sont pas valorisés dans l'imaginaire contemporain comme de « beaux » paysages. Par ailleurs, la faible présence des arbres renforce le sentiment d'horizons larges et ouverts et par là même, l'impact visuel des infrastructures, autoroutes, pylônes électriques — ou encore grands bâtiments logistiques. Il faut donc faire évoluer l'imaginaire associé à ce paysage. Partir de la question des espaces publics de nature permet de répondre à plusieurs questions souvent épineuses pour l'aménagement des territoires périurbains. Cela conduit à parler de la lutte contre l'étalement urbain, sans aborder le sujet par ses effets sur la consommation de sol ou d'énergie, mais par ses effets sur le paysage. De plus, cela ouvre des pistes de réciprocité et d'échanges entre l'agglomération et ses pourtours, non seulement en développant le périurbain comme espace récréatif, mais à travers des programmations concertées en matière culturelle ou d'aménagement de loisirs ⁵.

Comment se déplacer autrement dans le périurbain ?

Pour la plupart des participants aux ateliers, il paraît difficile de modifier en profondeur le système actuel de mobilité. Pour beaucoup, toute limitation de l'usage de l'automobile dans les couronnes périurbaines paraît irréaliste. D'autant que les perspectives d'une électrification du parc automobile rendent, pour certains, moins impérieuse la nécessité d'en limiter l'usage. Des exemples de territoires périurbains qui se structurent autour des axes de transport collectif ont été présentés ⁶. Toutefois, des barrières « culturelles » sont souvent évoquées pour présumer leur impossible acclimatation locale. Surtout, dans un territoire dans lequel la croissance démographique est réduite, il apparaît difficile de militer pour un modèle d'articulation fine de la périurbanisation avec des axes de transports collectifs : les potentiels linéaires de trafic resteront faibles, même dans deux ou trois décennies. À la faveur de l'extension récente du périmètre de la communauté d'agglomération Troyes Champagne Métropole, le territoire desservi par les services d'autobus a été étendu. Cette extension rencontre cependant ses limites, en raison des coûts très importants d'une telle offre. Faute de potentiel de trafic, certaines extensions récentes du réseau d'autobus ont été reconfigurées en lignes à la demande.

⁵ Voir la cartographie des espaces publics de nature reprise dans l'article d'Éric Charmes (*supra*, p. 186).

⁶ Les « bons » exemples issus des pays rhénans notamment. Voir : Xavier Desjardins, « Aménagement pour se déplacer autrement dans le périurbain : panne d'idées ou de volonté », 2014, in www.encyclopedie-dd.org.



Paysage d'openfield.
Depuis Montgueux vers
Torvilliers.

Dans ces conditions, plutôt qu'un « grand soir » de la mobilité périurbaine, ont été discutées quelques propositions concrètes et rapides à mettre en œuvre.

Le développement des modes actifs est souhaité. Toutefois, afin de le rendre crédible et désirable, il a été convenu de cibler en priorité les déplacements de loisirs. Pour beaucoup de participants, le vélo ne paraît pas, du moins à court terme, un mode de déplacement pertinent pour se rendre sur son lieu de travail, même si les travaux ont montré le nombre important de déplacements courts, de moins de sept kilomètres, effectués par ce moyen par de nombreux actifs périurbains. Son développement paraît plus approprié pour des usages récréatifs. Les projets sont ici ambitieux avec une étoile cyclable à six branches autour de Troyes, évoquée précédemment. Le pari est fait que cette étoile pourra être utilisée pour d'autres motifs que le seul loisir.

Pour renforcer l'usage de la marche, l'atelier a ciblé en priorité les villages et bourgs dotés d'écoles et, pour certains, de collèges. Se rendre à pied à l'école ou au collège est pour l'heure difficile voire dangereux compte tenu de l'absence de nombreux aménagements de voirie. L'amélioration des déplacements à cette échelle a donc été plus que jamais considérée comme prioritaire.

La question du covoiturage a été longuement débattue. Sur de courtes distances, il paraît difficile à promouvoir en raison des conditions d'accès automobiles au centre de Troyes comme aux principaux centres d'emploi et de commerces situés le long de la rocade. Une politique de l'offre a été mise en place avec la création de nombreuses aires. Mais celles destinées prioritairement aux déplacements d'une dizaine de kilomètres sont très peu utilisées. Le covoiturage est surtout pratiqué pour des déplacements plus longs, à partir d'une cinquantaine de kilomètres. Face à cette situation, il a été convenu qu'il fallait adopter une démarche pragmatique : il est préférable de développer les aires de covoiturage selon une logique de la demande (en les aménageant là où la pratique existe déjà) plutôt que sur une logique de l'offre.

Enfin, les élus craignent un affaissement de l'animation des centres-bourgs sous l'effet d'un transfert des commerces et services à proximité des axes routiers les plus importants. Trois pôles périurbains de services ont été plus particulièrement analysés au cours des ateliers : Lusigny-sur-Barse, Saint-Lyé et Estissac. Ils connaissent, à des degrés divers, un mouvement de transfert des commerces vers leur périphérie immédiate. La preuve a été apportée que cela entraînait parallèlement un déclin des services et commerces implantés dans le centre du bourg. Une limitation de cette tendance à la localisation des services et commerces sur les axes routiers est apparue souhaitable.

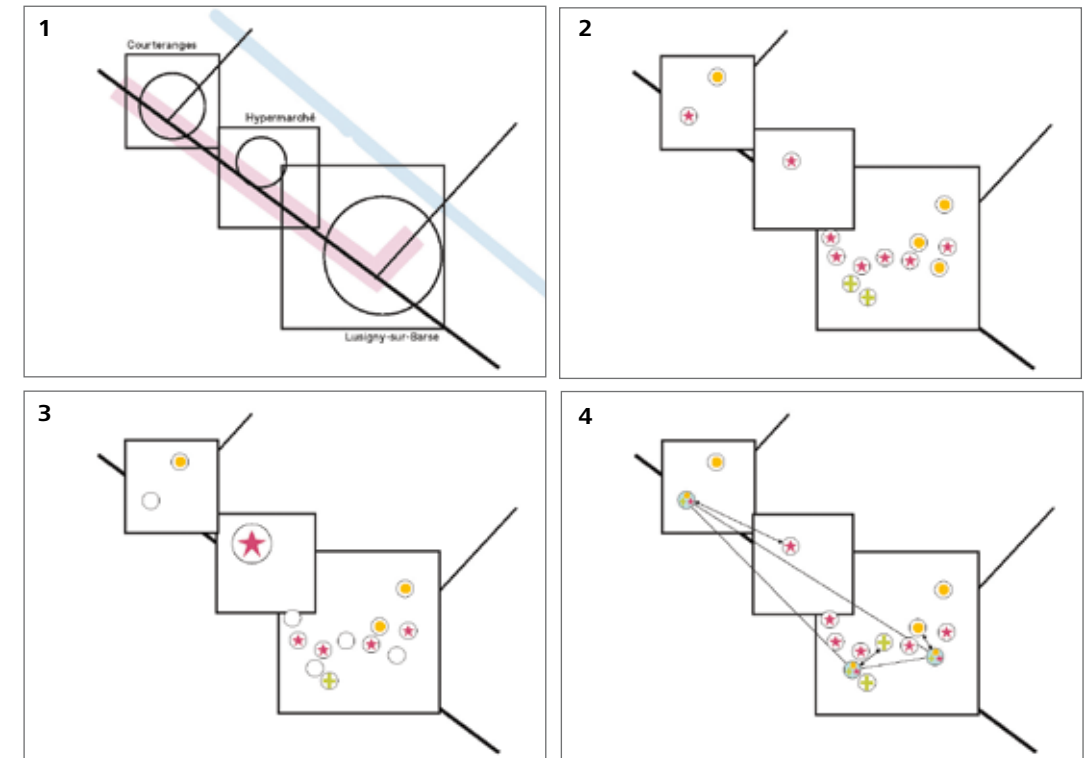


Schéma sur les mutations des services et commerces dans les bourgs.

1. La rue intercommunale et le centre bourg.
2. Situation actuelle.
3. Dans 10 ans sans mutualisation.
4. Dans 10 ans avec mutualisation.

Se réappropriier la question agricole

Autour de Troyes, le paysage de la Champagne crayeuse a été fortement remodelé au cours des cinq dernières décennies avec le développement d'une agriculture très productive, principalement de grandes cultures : céréales, pommes de terre, betterave, colza, etc. Les parcelles sont souvent de grande, voire très grande dimension avec des exploitations qui peuvent dépasser les 400 hectares. Dans les dix prochaines années, il est fort probable que cette agriculture très productive continuera à marquer fortement les paysages et l'économie locale.

Au regard du besoin de matériel agricole de plus en plus perfectionné et de sa difficile cohabitation avec le caractère de plus en plus résidentiel des villages, il est proposé d'anticiper ces mutations en favorisant le regroupement des bâtiments d'exploitation agricole dans des zones dédiées. Cette orientation a fait débat parce qu'elle propose une nouvelle séparation fonctionnelle entre résidences et activités. Toutefois, elle a été jugée intéressante à creuser, à travers un repérage à effectuer auprès de tous les exploitants car les problèmes de cohabitation entre exploitations agricoles et espaces résidentiels des villages sont majeurs, notamment au regard des besoins de circulation d'engins agricoles ayant des gabarits de plus en plus importants.

Certaines parcelles sont aujourd'hui difficiles à exploiter : dans les « dents creuses » de l'urbanisation de certains villages tout comme à proximité immédiate de l'agglomération de Troyes, notamment autour de la rocade. Il est possible, sur ces espaces interstitiels, et en fonction des résultats d'une étude de faisabilité socio-économique, de développer une agriculture de proximité qui réponde à deux enjeux : les nouvelles demandes des consommateurs et des transitions plus douces entre les logements et les champs. Il est proposé de ne plus penser des « projets d'extension urbaine », mais des « projets agri-urbains de développement » en frange d'agglomération et de village. Par ces projets, l'agglomération troyenne renouerait avec une tradition maraîchère presque entièrement disparue aujourd'hui.

Les habitants connaissent rarement les contraintes et les rythmes agricoles, ce qui entraîne de nombreux conflits et beaucoup d'incompréhensions. Il a donc été proposé de construire de nouvelles relations entre résidents et agriculteurs par davantage de pédagogie, au travers notamment d'applications numériques qui permettraient de comprendre « en temps réel » les pratiques agricoles.

Pour un droit à la campagne

Une des options pour l'aménagement des espaces périurbains consiste souvent à vouloir en faire de « vraies villes », sinon à renforcer leur urbanité, par un mélange d'actions visant à renforcer leur densité et leur diversité dans la proximité⁷. Dans le cas troyen, en raison de la faiblesse de la croissance démographique, une telle option ne peut valoir qu'à long terme. Dans l'atelier, sans que cela ait été formulé initialement, le parti pris a été presque inverse. Il s'agit principalement de renouer les liens entre ces espaces périurbains et leur environnement « naturel ». En effet, les actions présentées visent à faciliter l'accès aux lieux de promenade, à reconnecter l'agriculture avec les usages locaux, à redonner vitalité à quelques centres-bourgs... Cela nous conduit à formuler un « droit à la campagne ». Ce « droit » n'est pas un droit à la ruralité, qui signifierait une nostalgie pour une vie villageoise aujourd'hui disparue. Le « droit à la campagne » apparaît comme un complément — et non un concurrent — au « droit à la ville », formulé par Henri Lefebvre en 1968. En effet, aujourd'hui, parmi les ressources auxquelles tout individu devrait pouvoir avoir accès, n'y a-t-il pas également les ressources agricoles, naturelles et paysagères ?

⁷ Cette option et ses limites sont bien analysées par Thomas Sieverts, *Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt*. Marseille, Parenthèses, 2004.