

Formes périurbaines, gouvernement territorial et logiques d'acteurs dans la région nantaise

synthèse

décembre 2008



Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures et transports

**Présent
pour
l'avenir**



Direction régionale de l'Équipement
des Pays de la Loire

Bien des travaux géographiques et sociologiques ont porté récemment sur les espaces périurbains. Mais un décryptage poussé des modes opératoires présidant à la production de l'espace périurbain semble moins fréquent, d'où le choix d'investiguer ce thème à l'échelle de la région nantaise, dans le cadre d'un partenariat étroit entre la DRE et une équipe de chercheurs locaux.

Cette recherche, à dominante urbanistique, vise une interrogation de la mise en œuvre des politiques publiques, en portant en particulier une attention à la transformation des cultures professionnelles liées à la décentralisation. Ces cultures professionnelles évoluent de plus en plus à travers des interactions entre des partenaires privés et les interlocuteurs de la puissance publique ; plus ou moins techniques, elles ont à composer avec le champ politique.

La recherche ici synthétisée fait suite à une première phase bibliographique qui visait une connaissance actuelle de la littérature scientifique portant sur le périurbain. Publiée en Septembre 2007 sous le titre «la structuration du périurbain», elle permettait un «passage en revue» selon 4 axes :

1. choix de résidence des nouveaux arrivants,
2. pratiques spatiales des périurbains,
3. acteurs en présence et régulation des conflits,
4. formes spatiales et formes d'habitat.



Une équipe plus restreinte centrée autour du laboratoire LAUA¹ (architectes, urbanistes, géographes et sociologues) s'est attachée à approfondir les interrogations contenues dans les axes 3 et 4, à savoir essentiellement des questions spatiales et institutionnelles, déclinées selon trois entrées : les formes périurbaines, le gouvernement territorial et les logiques d'acteurs.

Explicitons ces trois approches :

- Y a-t-il d'abord des «formes périurbaines» ? C'est bien un questionnement qui court tout au long de ce travail. Quelles seraient leurs spécificités ? Comment les élus et des acteurs de la production de nouveaux espaces urbanisés en parlent-ils ? Quelles références sont mobilisées ? Par formes, il faut entendre aussi bien la morphologie que les architectures, et surtout la dynamique de ces formes au fil du temps.
- Qu'est-ce qu'un gouvernement territorial ? C'est une manière d'organiser politiquement ce qui se déploie en un territoire. Et l'on remarque alors à quel point la question de la souveraineté et de la légitimité est fragile pour ces espaces. Non seulement au sein du champ politique stricto sensu (communes, EPCI) mais aussi plus généralement avec des acteurs privés qui comptent, assurément, dans le gouvernement territorial. Il faut parler de pluralité des régimes de gouvernement.

¹ LAUA : laboratoire de l'école nationale supérieure d'architecture de Nantes (Langages, Actions Urbaines, Altérités)

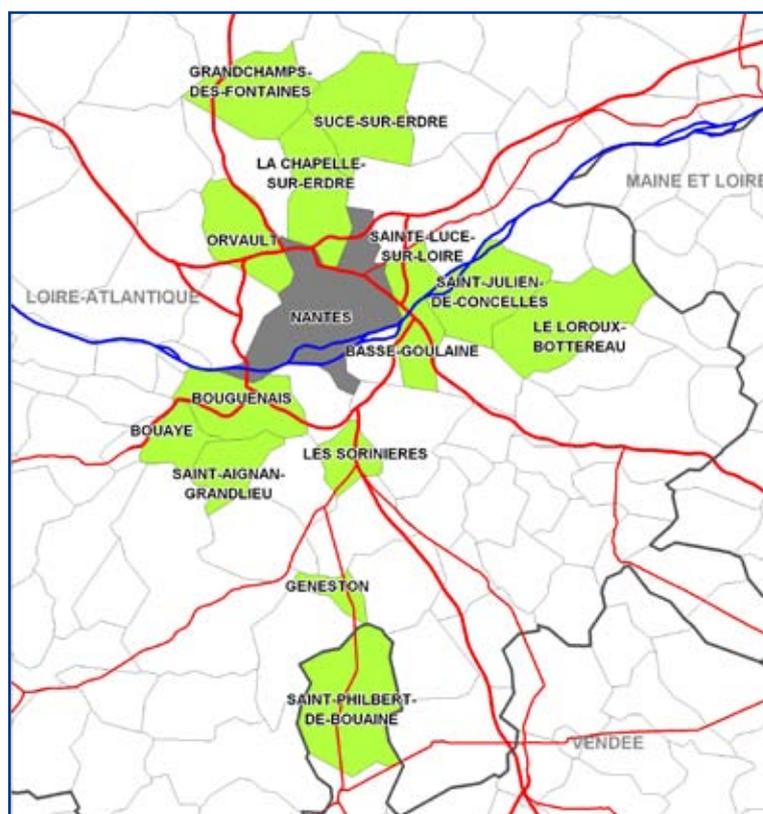
- Y a-t-il des logiques d'acteurs ? Certes, mais avec de fortes différenciations internes. Car les promoteurs ne sont pas tous dans les mêmes rapports aux espaces et aux politiques, de même que les élus adjoints à l'urbanisme ne déploient pas des «logiques» qui seraient implacables. Ce sont souvent des combinaisons d'acteurs qui déclenchent des productions spatiales.
- Où commence, où s'arrête la «région urbaine nantaise» ? Nous avons tenu à explorer une région urbaine qui ne se tient pas aux limites de l'intercommunalité centrée sur la ville de Nantes ni à une couronne plutôt qu'à une autre. 14 communes ont été investiguées, réparties entre Nord et Sud Loire, entre proximité immédiate à l'agglomération et confins du périurbain.

Cette recherche relève d'un important travail de terrain : réalisation d'entretiens avec des élus et techniciens des collectivités locales, des services de l'Etat, des promoteurs ... , observation et analyse de nouvelles zones d'urbanisation et d'aménagement. De ressort ethnographique, cette recherche «laisse parler» les acteurs et les questions et

problèmes qu'ils se posent sur leurs territoires : c'est une connaissance indispensable pour quiconque cherche à transformer ces espaces.

Un détour initial par les représentations du périurbain, qu'elles s'expriment dans les films ou la photographie contemporaine, permet de ne pas seulement considérer les instruments d'action publique et d'être attentifs aux images non restreintes à un champ professionnel. On rencontre alors des acteurs et des supports bavards. Cela témoigne de représentations de la ville de «l'entre-deux» qui gagnent assurément une visibilité. D'où la possibilité d'en faire un sujet : pour des photographes, des cinéastes, des chercheurs, des acteurs politiques...

Mais ce sujet est tout sauf univoque, tiraillé entre les thématiques de la commodité, de l'accessibilité et de la valorisation d'une certaine campagne d'une part et la production standard, générique, qui fait que les territoires semblent toujours un peu les mêmes d'autre part. Par rapport à cette qualification, le périurbain nantais est certes marqué par des figures naturelles fortes mais elles tendent à être masquées par la production immobilière et commerciale venant s'y loger.



Analysant le processus de la production périurbaine, les auteurs de la présente recherche interrogent :

- les projets de territoire des communes, entre contexte global et volontés locales ;
- l'urbanisme des projets d'extension ;
- les opérateurs particuliers que sont les promoteurs privés dans la construction périurbaine.



Les projets de territoire

La commune reste l'entité territoriale de référence pour la plupart des décisions relatives à l'aménagement de l'espace même si les EPCI se sont fortement développés. Chaque commune se retrouve en réalité prise dans un jeu de polarisations de plus en plus complexe qui conditionne son développement, dépendant entre autres de son attractivité propre (commerces, emplois, services, cadre de vie), de son accessibilité (automobile, mais aussi train, bus, etc.), de sa disponibilité foncière, de la volonté des élus locaux, et de sa proximité à la ville-centre certes, mais aussi à certains pôles périphériques, à des villes moyennes secondaires ou encore au littoral.

Il serait bien délicat de modéliser le devenir des territoires à partir d'une ou deux variables telles que la distance à la ville-centre ou encore l'essor démographique. Dans la plupart des communes, le développement s'est fait par à-coups, par une succession d'événements urbanistiques, politiques, économiques qui relativement à la taille de ces communes ont été de l'ordre du bouleversement. Leur condition rurale s'en est vue irrémédiablement révoquée, et avec elle toute une organisation sociale et spatiale du territoire.

Mais au fur et à mesure de leur développement, certaines communes ont progressivement réussi à se reconstruire une relative stabilité, en partie naturellement par le simple fait que leur population étant aujourd'hui

assez importante, elles subissent moins les «effets de yo-yo» démographiques, mais en partie volontairement aussi, en se forçant à mieux anticiper les multiples incidences de la croissance urbaine. Ainsi des villes semblent-elles avoir trouvé leur «rythme de croisière» qui les place dans une situation plus sereine, dessinant peut-être les contours d'une nouvelle condition urbaine ; une hypothèse de «maturation» périurbaine est avancée qui peut aller jusqu'au vieillissement, pouvant poser d'autres questions.

Mais d'autres communes sont encore assez loin de cet équilibre retrouvé, avec des marges de manœuvre réduites. En bien des territoires, on repère en outre l'impact d'événements, comme l'implantation soudaine de nouvelles activités ou des «accidents de parcours» bien souvent à l'origine de la diversité des formes produites au final.



Revendiquant souvent un rapport privilégié à la nature et/ou à la campagne comme un fondement majeur de leur identité, les communes s'interrogent désormais sur la fonction et le statut de leurs espaces naturels. Avec la montée en puissance des problématiques paysagères et écologiques, avec les dispositifs réglementaires qui leur sont associés, avec les enjeux posés par les évolutions de l'activité agricole locale, très variables selon les communes, l'espacement naturel périurbain voit aujourd'hui son rôle et son statut modifiés en profondeur, dessinant les contours de nouveaux espaces de projet.

L'espace naturel est de plus en plus intégré dans la réflexion avec des enjeux variables selon les communes : objectifs écologiques, maintien d'un cadre de vie «champêtre» ou d'une économie locale.

La densification et la restriction de l'urbanisation des hameaux, liées à la mise en œuvre de la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains), la mixité sociale, le logement abordable, la préservation des haies bocagères, la protection des espaces naturels sont autant de thèmes qui reviennent maintenant de manière quasi systématique et qui se déclinent dans les PLU (traduction du projet de territoire des communes).

Il y a un avant et un après SRU, une rupture, les élus «reprennent la main» sur le développement de leur territoire, avec différentes orientations observables :

- les protectionnistes opérant une restriction de l'extension urbaine,
- les expansionnistes,
- les communes «contraintes malgré elles», (contraintes physiques et réglementaires ...)
- les sélectives qui cherchent à attirer ou à permettre l'installation d'un certain type de population ou d'un type d'habitat particulier.

L'assemblage d'obligations réglementaires et de bonnes pratiques nationalement répandues semble constituer un cadre partagé dans lequel s'inscrivent les projets de territoire des communes étudiées.

Sous un discours généralisant, se glissent les signes d'une localisation et d'une spécification de l'action municipale. En opérant des sélections, des adaptations, parfois de légers détournements au sein de cet ensemble de principes et de thématiques «en vogue», chaque municipalité se construit un projet de territoire spécifique plus ajusté à sa situation et à la manière dont elle la perçoit.

C'est un travail de moins en moins solitaire, car de nombreux professionnels (qu'ils soient ou non issus des services de l'Etat) interviennent, assistent, conseillent les élus et techniciens territoriaux.



Les projets d'extension

C'est bien souvent au moment de l'épreuve de l'extension urbaine que se cristallisent les rapports de force et s'expriment les volontés de contrôle et de maîtrise des opérations par les élus, car c'est à ce moment-là que se dessine la mise en œuvre «en dur» de leur politique territoriale, et cela selon des modes différents.

Les enjeux du découpage foncier et des problématiques et choix associés (tailles et formes des parcelles), de la mise en place du réseau viaire, ou encore du mode d'intégration des espaces verts, sont très intimement liés. Du fait de ces interactions et interférences multiples, l'adoption d'une posture et d'un choix concernant l'une de ces dimensions va presque nécessairement contraindre ou modifier les autres. Aussi cette approche de la conception et structuration d'ensemble d'une opération d'extension permet-elle de soulever la question des manières de faire adoptées par les acteurs de l'aménagement et des méthodologies ou protocoles qui y sont associés.

L'adoption de méthodes «types» voire de «protocoles» de conception peut a priori aider à démêler la complexité (via un compromis globalement optimisé entre coûts, contraintes techniques et fonctionnelles, réglementations ou encore esthétique). Mais les méthodes ont tendance à devenir des recettes et moins une réponse à une situation particulière qu'une réponse à un contexte réglementaire



et économique. Cela dit, le temps est révolu qui consistait à «faire descendre» du pouvoir central des consignes via les différentes administrations. C'est désormais par l'implication des CETE, des CAUE, de l'ADEME, de différents cabinets d'urbanisme que circulent de (plus ou moins) bonnes pratiques et que se réalise une acculturation globale aux problématiques évoquées.

L'impact de «méthodes types», de «guides», de «fiches méthodologiques» sur la forme urbaine relève toutefois souvent d'un caractère standardisé et l'on peut alors dire que nous sommes passés du «générique normatif» propre à l'ère centralisée au «générique référentiel» par temps décentralisé. Il en découle une tendance à l'émergence de projets homogènes, où l'on retrouve les mêmes traitements et dispositifs spatiaux, alors que la multiplicité des contextes et le retour à une échelle de décision locale devraient favoriser une plus grande diversité de conception des opérations.

A en juger par les discours qui animent le monde de l'urbanisme, l'avis qu'une rupture est nécessaire par rapport aux modes de production qui ont caractérisé jusqu'à maintenant l'urbanisation périurbaine semble être partagé par tous.

Densifier, limiter l'étalement, diversifier les types d'habitat, favoriser la mixité, prendre en compte l'existant, préserver le paysage, fabriquer un urbanisme durable, chacun de ces mots d'ordre sous-entend un changement vis-à-vis de modes d'urbanisation antérieurs qui ne s'y conformaient pas. Qu'en est-il des opérations d'extension qui sont à l'heure actuelle en cours de montage, de conception ou de réalisation ? Il ressort que :

- les moyens de contrôle sur les opérations d'extensions périurbaines existent, que ces élus les mobilisent et qu'ils semblent globalement répondre à leurs attentes en termes d'efficacité ;
- les outils de régulation et de coercition tendent de plus en plus à se localiser et à se spécifier, jusqu'à être réajustés et précisés pour chaque opération ;
- On observe de nettes différences entre les communes en matière de niveau et de champs d'application du contrôle sur les opérations.

Quelles sont les évolutions significatives dans les pratiques urbanistiques et les cadres d'opérations contemporains ? Le lotissement privé est majoritairement critiqué et les élus recourent de plus en plus aux ZAC, PAE et lotissements communaux, au concours d'aménagement d'îlots, à la restructuration des centres-bourgs.

Le récent essor de la procédure ZAC dans les territoires périurbains a eu une influence déterminante, notamment sur le renouvellement des jeux d'acteurs autour du projet, des échelles d'opération, des programmes et des formes urbaines



créées. Alors que jusque là, l'urbanisation périurbaine était plutôt caractérisée par une succession de petites opérations souvent similaires et pensées de manière plutôt isolée, la ZAC a amené une taille d'opération qui invite à penser l'aménagement de l'espace d'une manière plus structurante et à mettre en œuvre des configurations spatiales plus complexes.

Par l'implication accrue des acteurs locaux dans ces opérations et par le souci issu des problématiques environnementales et paysagères d'accorder une plus grande place au contexte local particulier, on observe également une tentative de rompre avec un modèle d'urbanisation répétitif et normatif pour lui substituer des projets qui se voudraient spécifiques et adaptés aux particularités de leur localisation.

Pour autant, ces nouvelles opérations ne se départissent pas non plus d'une certaine homogénéité, d'une «différence qui revient au même» caractérisant le format générique référentiel. Témoignant toutes d'intentions en rapport avec le développement durable, les opérations analysées ne le convoquent pas – loin s'en faut – avec la même intensité ; c'est avant tout la part environnementale qui est explorée, avec des variations entre la noue paysagère, la réduction des dépenses énergétiques, un raisonnement sur le maillage global de la commune...

Il faut pointer la continuité d'une approche de l'urbanisme comme un moyen de «corriger» quelque chose que l'on considère comme un problème. «Limiter l'étalement», «diminuer l'impact environnemental des constructions», «résoudre les problèmes de stationnement»...

Si cette dimension curative est encore largement présente de nos jours, elle a progressivement été accompagnée d'une autre dimension qui a pris de plus en plus d'ampleur : l'approche préventive, qui vise à se donner les moyens de concevoir les nouveaux «matériaux urbains» (qu'ils soient logements, équipements, espaces publics, infrastructures, quartiers entiers, etc.) de manière à ce qu'ils ne dysfonctionnent pas à l'avenir.

Cette approche soulève d'importantes questions quant à la représentation de l'urbain qu'elle véhicule (le fantasme de la ville pacifiée) et sur les dispositifs qui l'incarnent (visant l'élimination de tout conflit potentiel).

En cherchant systématiquement à prévenir par des dispositifs spatiaux tous les problèmes possibles, l'espace se trouve dilaté, dédoublé avec des objets tels que des plots anti-stationnement, d'énormes bassins de rétention, des ralentisseurs, des clôtures préinstallées sur les lots libres, des fenêtres à isolation phonique renforcée... Cette approche préventive des problèmes réels et imaginaires de la ville a une incidence directe en termes de consommation de moyens et d'espace, un coût qui se répercute forcément sur la qualité et le prix des aménagements et des logements. Chaque résolution d'un dysfonctionnement en fait émerger de nouveaux, et l'on tend ainsi vers toujours plus de mise à distance de la ville.



Les promoteurs privés dans la construction périurbaine

L'implantation périurbaine des promoteurs immobiliers est récente, rejoignant les «établis» que sont les constructeurs de maisons individuelles. Mieux connaître leur place dans la production de l'espace, c'est être attentif aussi bien à leurs intérêts objectifs, qu'aux représentations qu'ils produisent et véhiculent et aux articulations aux autres acteurs qu'ils ont à élaborer. Les promoteurs font avec un ensemble de données internes (stratégies de produits, stratégies d'implantation territoriale, stratégies foncières) et de données externes (comment intègrent-ils leur nécessaire rapport avec d'autres acteurs et les données que ces derniers introduisent dans leur montage d'opération ?).

La finalité des promoteurs est bien entendu de vendre les logements qu'ils construisent. Ils développent donc en ce sens des stratégies de produits pour construire des logements qui correspondent au(x) marché(s) en termes de prix et de configuration. De la même manière, un choix d'implantation territoriale et un choix de foncier doivent mettre en équation le coût du foncier, le coût de construction, la présence d'une clientèle possible et l'adéquation économique de cette clientèle par rapport à l'évaluation des coûts de sortie.

Le territoire émerge donc dans cette équation en termes de disponibilité foncière et de marchés potentiels. Il peut exister une ligne d'implantation territoriale (comme une ligne éditoriale pour un journal), même si les entreprises s'en écartent parfois au gré des opportunités foncières. Celles-ci peuvent alors répondre à des logiques d'opération et correspondent aussi à l'appréhension des micro-échelles de leurs territoires de prédilection car «à 100 mètres près, ce n'est plus pareil».

Si les conditions économiques animent et structurent fortement les stratégies et les pratiques des entreprises, celles-ci doivent par ailleurs intégrer d'autres données externes pour se réaliser : les relations aux mairies et aux aménageurs, les contraintes sociales, urbaines et architecturales. Rencontrer les acteurs qui détiennent le pouvoir de la validation sans laquelle une opération ne peut voir le jour, semble être désormais une pratique courante, afin de se prémunir contre des interprétations différentes des règles du PLU.

Il est possible de regrouper ces pratiques en trois grands types : le type «libéral», le type «partenarial», et le troisième qui correspond à un entre-deux.

Celles du premier type le font par défaut, elles s'adaptent et évitent souvent des communes trop «dirigistes», privilégiant les contextes d'opérations où elles pourront réaliser plus facilement les opérations comme elles souhaitent les monter.

Les entreprises qui développent des pratiques partenariales pensent et construisent ces contacts avec les mairies, par rapport à des processus de projet qui concernent certes l'échelle de l'opération, mais également, et c'est en cela qu'elles se différencient des premières, l'entreprise elle-même et le territoire de la commune sur laquelle elles construisent. Le projet d'entreprise envisage la pérennisation de l'implantation de l'entreprise sur une commune mais aussi la construction d'une «bonne réputation» auprès des collectivités. Ces entreprises cherchent à se présenter comme des acteurs de la construction de la ville au côté des élus.

Le troisième type, celui de l'entre-deux, correspond à des entreprises qui peuvent dans des contextes spécifiques qu'elles choisissent, dépasser la seule démarche «libérale». Elles peuvent développer des opérations de logements abordables, une recherche architecturale, la mise en pratique de considérations environnementales dans leurs opérations, mais elles vont refuser des situations cumulant trop d'exigences et rendant difficile la réalisation de l'équation économique. Dans tous les cas, il y a nécessité de connaître le plus en amont possible toutes les contraintes auxquelles seront soumises leurs opérations, le pire pour les entreprises étant de les découvrir au fur et à mesure du montage de l'opération.

La production de la forme urbaine est issue d'une interaction d'acteurs et d'un ajustement de leurs stratégies ou de leurs visions, ce qui aboutit à des compromis et peut produire des opérations génériques qui passeraient partout et auprès de tous, collectivités et clients. Celles-ci concerneraient du reste tout autant la ville-centre, que les communes suburbaines ou périurbaines. Cette tendance lourde peut être modulée en fonction des contextes ou contraintes locaux (disponibilités foncières, histoire de la commune, topographie, périmètres de protection...).



Mais s'il y a bien des manifestations en tous endroits de la ville générique, il reste des conditions de détermination des réalités périurbaines. Les territoires arpentés et interrogés sont bel et bien «sous influence» ; d'une ville-centre certes mais aussi d'acteurs économiques plus ou moins importants (promoteurs, grande distribution – non abordée ici) ainsi que de dispositifs issus du registre législatif et définissant des zonages restrictifs (loi Littoral, Plan d'Exposition au Bruit pour l'aéroport...).



S'il y a alors une condition périurbaine (des déterminants de la production d'espaces sous influence), elle peut s'entendre aussi comme celle d'horizons possibles et les projets analysés montrent bien que le projet territorial n'est pas absent des territoires périurbains. Il devient de moins en moins facile de limiter l'intervention urbanistique aux seuls territoires emblématiques. Dans le même sens, l'adéquation «périurbain = constructeur de maisons individuelles» est de moins en moins tenable. Encore faut-il que les communes développent des projets politiques volontaristes et soient en capacité de mobiliser les compétences nécessaires, dont les équipes élues et leurs services ne disposent pas toujours. Pour rendre effectifs leurs projets de territoire, il devient de plus en plus nécessaire que les urbanistes se mobilisent afin d'insuffler plus de diversité dans la production moyennant la prise en compte des contextes locaux.

Le constat périurbain est aujourd'hui éminemment paradoxal : les pratiques professionnelles se transforment indéniablement mais leurs impacts spatiaux sont encore limités avec quelques effets pervers issus de la mise en place de référentiels standards et d'une appréhension quant aux «désordres» dont sont par nature porteurs la densité et la diversité. Une probable phase de turbulence s'ouvre pour le périurbain, essentiellement en lien avec la crise énergétique et la raréfaction des ressources pétrolières. L'inquiétude sous-jacente peut aussi se transformer en moteur de projet : les formes, le gouvernement, aussi bien que les logiques d'acteurs peuvent se changer !

Cette recherche invite aussi à des prolongements concernant notamment : les stratégies des acteurs économiques dans l'implantation de surfaces commerciales, la place (grandissante mais là aussi ambivalente) de la «société civile» via la mise en place de conseils de développement, l'évolution du volontarisme politique des territoires communaux et intercommunaux...

Les auteurs :

Laurent Devisme, directeur du laboratoire LAUA, a assuré la responsabilité scientifique de ce travail. Enseignant-chercheur dans le champ des sciences sociales à l'ENSA Nantes, il travaille sur la condition urbaine et sur l'action aménagiste en général.

Gael Augustin, architecte, a été chargé d'études sur le programme. Il a notamment travaillé sur les projets d'extension des communes périurbaines.

Célia Dèbre, architecte, docteure en sciences politiques, membre du LAUA s'est notamment emparée du rapport des promoteurs privés aux territoires périurbains.

Julien Delile, architecte, membre du LAUA, a été chargé d'études sur le programme. Il s'est plus particulièrement investi dans la connaissance des projets de territoire et sur les logiques de circulation des références urbanistiques. Il a permis le passage de la version épaisse du travail de recherche à la présente version.

Marc Dumont, géographe, enseignant-chercheur en aménagement urbain à l'Université de Rennes 2, membre du LAUA, a travaillé sur les projets territoriaux et sur les normes à l'œuvre dans les territoires périurbains.

Ont également été associés à la recherche : Arnaud Bertolotti, architecte ; Anne Bossé, architecte, doctorante en géographie (Université de Tours) ; Lucie Brenon, architecte, doctorante en urbanisme (Institut d'Urbanisme de Paris) ; Guillaume Ertaud, photographe, technicien de recherche au LAUA ; Atef Majoul, géographe.

Sources :

L'ensemble des photographies ont été réalisées par les membres de l'équipe de recherche.



Contacts :

DRE des Pays de la Loire, service Logement Construction : www.pays-de-la-loire-equipement.gouv.fr

CETE de l'Ouest : www.cete-ouest.developpement-durable.gouv.fr

LAUA - Ecole Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes : www.laua.archi.fr

Les auteurs :

Laurent DEVISME (responsable scientifique)

Gael AUGUSTIN

Célia DEBRE

Julien DELILE

Marc DUMONT

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures et transports

**Présent
pour
l'avenir**

Direction Régionale de l'Équipement
des Pays de la Loire
Service Logement Construction
10, Bd G. Serpette BP 32205
44022 Nantes cedex 1
tél : 02.40.67.26.26
fax : 02.40.67.28.28
courriel : dre-pays-de-la-loire@equipement.gouv.fr