

GUIDE DES BONNES PRATIQUES DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

Léa Andreu
Tom Bensadoun
Clémentine Cornélis
Valentin Kamp
Juliette Sage


UNIVERSITÉ PARIS 1
PANTHÉON SORBONNE



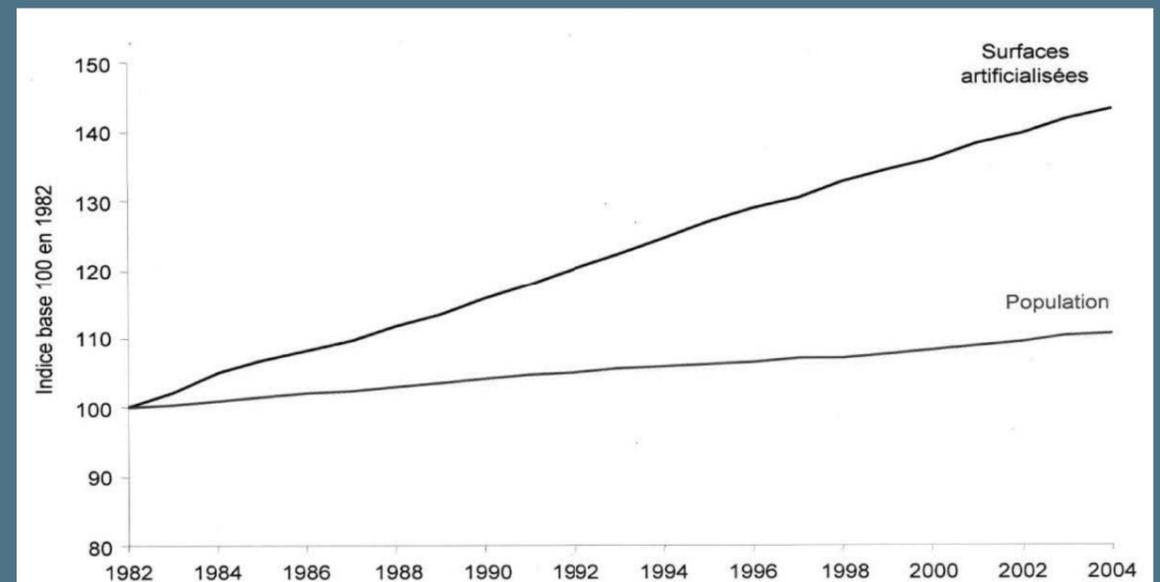
AVANT-PROPOS

La consommation d'espace présente une double réalité pour tous les territoires dont la Nouvelle-Aquitaine. D'une part, elle est le support de **développement** d'une collectivité par la création de zones mixtes d'habitat, d'activités et de services. D'autre part, elle peut entraîner un **étalement urbain** pouvant notamment provoquer la dégradation de l'environnement, la précarisation et le sentiment d'isolement des habitants des territoires émiétés, la désertification des centres-villes, et la perte du lien social.

En Nouvelle-Aquitaine, ces effets néfastes de l'étalement se traduisent à toutes les échelles de développement territorial, et touchent tous les types de milieux : ruraux, urbains, littoraux et rétro-littoraux. Cependant, malgré une prise de conscience par les acteurs publics de l'augmentation de ces phénomènes ces quinze dernières années, on assiste à un **échec des politiques** visant à lutter contre cet étalement. Trop globales ou technocratiques, elles se révèlent souvent inefficaces et inadaptées à des contextes locaux spécifiques et variés.

Or, la prise en charge de cette question reste cruciale pour le développement de tous les territoires. Les moyens mis en place pour lutter contre l'étalement ainsi que les manières de procéder sont propres à chaque espace concerné. Le **Guide des Bonnes Pratiques** que vous tenez actuellement entre vos mains vise à mettre en valeur des **dispositifs locaux originaux et exemplaires** dans le sens où ils participent de façon efficace à la lutte contre l'étalement. Il s'appuie sur la diversité de territoires présente en Nouvelle-Aquitaine. Le guide a ensuite pour vocation de faire remonter le panel élargi des dispositifs de l'échelle des agglomérations à celle de la région. Cette remontée d'expériences permettra d'établir une **évaluation globale** de la consommation d'espace dans le but de mettre en place une politique générale de lutte contre l'étalement adaptée à la diversité des territoires néo-aquitains. Ce processus, dit *bottom-up* ou ascendant, place ainsi l'échelle locale au cœur de notre étude.

L'étalement urbain en France (Sainteny, 2008)



L'étalement urbain est une forme d'expansion urbaine. S'il est problématique, c'est qu'il consiste à consommer plus d'espace que nécessaire. On peut dire qu'une ville souffre d'étalement urbain lorsque la part de sa surface artificialisée augmente plus rapidement que la croissance démographique. Certaines villes voient leur taux d'urbanisation augmenter alors même que leur population diminue.

Il est important de différencier l'étalement de la croissance urbaine. En effet, cette dernière est le signe du dynamisme et de l'attractivité de la ville. La lutte contre l'étalement urbain n'empêche pas les nouvelles urbanisations. Elle préconise simplement une utilisation raisonnée des réserves foncières.

05 – **UNE APPROCHE NÉO-AQUITAINE**

11 – **DES STRATÉGIES ADAPTÉES AUX DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES**

45 – **L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE**

Ce guide des bonnes pratiques se présente en deux parties. Une première partie générale du guide revient sur les **enjeux** globaux de la consommation d'espace et les lie au cas particulier de la région Nouvelle Aquitaine. Ces enjeux découlent d'un travail exhaustif préalable intégrant un état de l'art sur les questions foncières ainsi qu'un diagnostic de la consommation foncière en Nouvelle-Aquitaine.

La deuxième partie du guide est une étude des bonnes pratiques et des diverses **stratégies foncières exemplaires** en Nouvelle-Aquitaine. Elle s'appuie sur un panel d'exemples recouvrant la diversité des territoires de la région.

L'angle d'attaque choisi pour aborder ces études de cas est la façon dont le territoire peut, en développant son attractivité, limiter sa consommation foncière. Les titres thématiques des exemples reflètent donc **l'approche la plus adaptée** pour lutter contre l'étalement urbain.

Ces exemples de stratégies locales ont été construits grâce à des entretiens avec les acteurs locaux et à des recherches et visites de terrains.

La réflexion menée dans ce guide des bonnes pratiques est étayée dans une **étude plus complète** que nous avons menée sur la consommation foncière en Nouvelle Aquitaine intégrant également des monographies plus étoffées de chaque exemple. Vous pourrez consulter ce travail de recherche sur demande auprès de la DREAL Nouvelle Aquitaine.

Sauf mention contraire, les cartes et illustrations ont été réalisées dans le cadre de notre atelier professionnel.



13



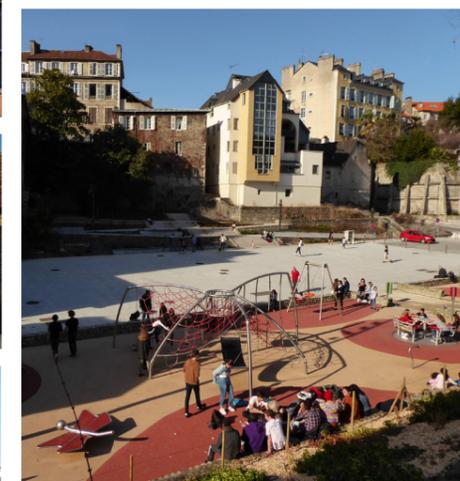
27



33



39



21

1

UNE APPROCHE NÉO-AQUITAINE



> PARTAGER UNE DEFINITION TRANSVERSALE DE L'ETALEMENT URBAIN

- Partager la notion de consommation d'espace, la croissance urbaine étant distincte de l'étalement urbain
- Prendre en compte l'ensemble des politiques publiques qui influent sur l'étalement urbain (logement, transports, activités, etc.)
 - Utiliser une évaluation commune des dispositifs de lutte
- Former les collectivités en manque d'expertise à la stratégie foncière

Identifier précisément les territoires subissant de l'étalement urbain •

Répondre aux besoins de développement économiques des territoires par une urbanisation moins consommatrice d'espace •

Coordonner les différents acteurs du foncier •

> DIFFÉRENCIER LES CONTEXTES TERRITORIAUX

- Adapter la lutte contre l'étalement urbain en prenant en compte les dynamiques des divers territoires et la localisation du foncier dans l'espace urbain
 - Adapter les politiques nationales à l'échelon local
- Adapter les luttes contre l'étalement urbain à l'état du marché

Différencier les contextes territoriaux et les dynamiques locales •

Différencier les luttes contre l'étalement urbain en fonction des zones tendues et détendues •

Anticiper la poursuite de l'attractivité du littoral •

Permettre un développement raisonné des zones à risques •

> FAVORISER LA MOBILISATION STRATEGIQUE DU FONCIER

- Préserver les ressources foncières, naturelles et forestières
- Maintenir des possibilités de croissance urbaine durable
- Prendre en compte les objectifs de la transition énergétique et de développement durable dans la consommation d'espace

Préserver les terres agricoles à haute valeur agronomique •

Revaloriser les prix du foncier agricole •

Prendre en compte les objectifs de la transition énergétique et de développement durable dans la consommation d'espace •

> RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA VILLE CENTRE

- Rendre abordables les prix fonciers et immobiliers des villes-centres
 - Proposer des produits immobiliers désirables en centre-ville
 - Générer une densité efficiente et non anxiogène

Encourager l'installation des ménages modestes dans les villes-centres au marché tendu •

Maintenir des services performants en ville-centre •

Densifier les parcelles existantes dont la surface utilisée est sous-occupée •

UNE TYPOLOGIE NÉO-AQUITAINE

Notre analyse bibliographique, notre diagnostic ainsi que la formulation d'enjeux généraux et spécifiques nous ont mené à un constat simple : aucun territoire n'est épargné par la problématique de l'étalement urbain. Pour traiter au mieux chacun des territoires ainsi que les enjeux qui leur sont propres, nous avons élaboré une typologie selon deux critères : le type de territoire (urbain, rural ou littoral et rétro-littoral) et l'état du marché foncier et immobilier (tendu, fluide ou détendu).

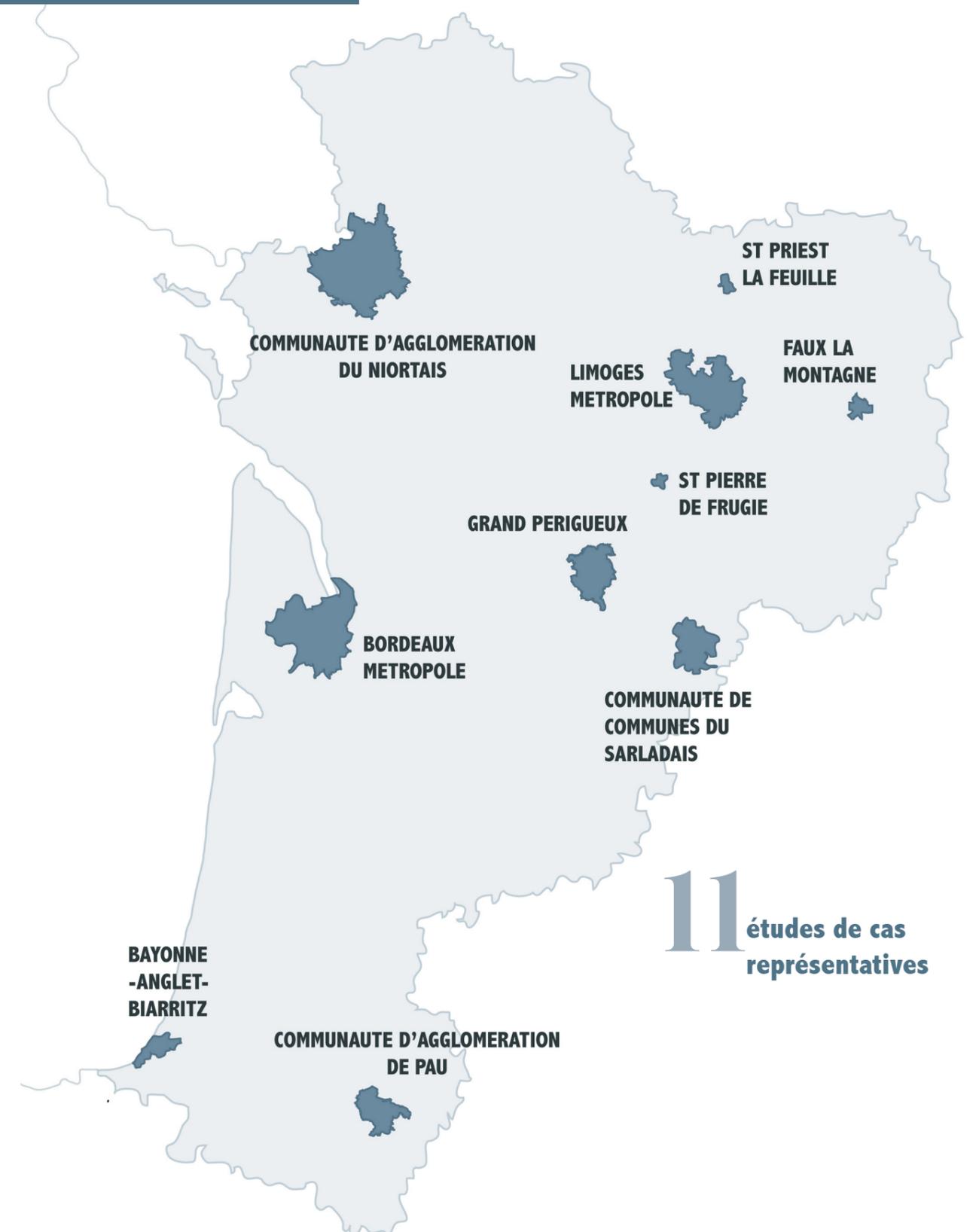
Nous avons décliné les territoires urbains en trois catégories (métropoles, grandes agglomérations et villes moyennes) pour faire ressortir les différences d'attractivité et de tension du marché immobilier qui les caractérisent. Nous avons également porté une attention particulière aux communes rurales. En effet, elles sont très vulnérables au mitage, une des formes de l'étalement urbain, et sont les territoires les plus dépourvus en ingénierie. Les communes littorales et rétro-littorales aussi font partie d'une catégorie à part. Elles présentent des particularités dues à un foncier parfois entièrement saturé et à la forte pression touristique qu'elles subissent, une pression qui se matérialise par l'implantation de nombreuses résidences secondaires.

Dans chaque type de territoire, nous avons identifié des agglomérations présentant à la fois des problématiques actuelles d'étalement urbain et des stratégies de lutte. Ces collectivités ont servi d'étude de cas pour le présent guide. Elles figurent sur la carte ci-contre.

Pour chacune de ces agglomérations, nous avons rencontré les services d'urbanisme et aménagement des DDT, des EPCI, des communes ciblées. De façon plus ponctuelle, nous nous sommes mis en relation avec d'autres acteurs spécifiques comme l'EPF NA, des EPFL, des OFS, des Chambres d'Agriculture, des PNR, des start-up et des associations. Nous remercions tous les agents, élus et citoyens qui se sont investis sur cette question majeure.

L'étude des stratégies de ces agglomérations nous a menés à proposer les thématiques suivantes pour lutter contre l'étalement urbain :

- Concurrencer le périurbain en contexte métropolitain
- La redynamisation de l'agglomération par le renforcement de la ville-centre
- Lutter contre la perte de vitesse des centres-villes
- Préserver le cadre de vie des territoires ruraux
- Favoriser un développement polarisé de la structure urbaine dans les territoires littoraux et rétro-littoraux



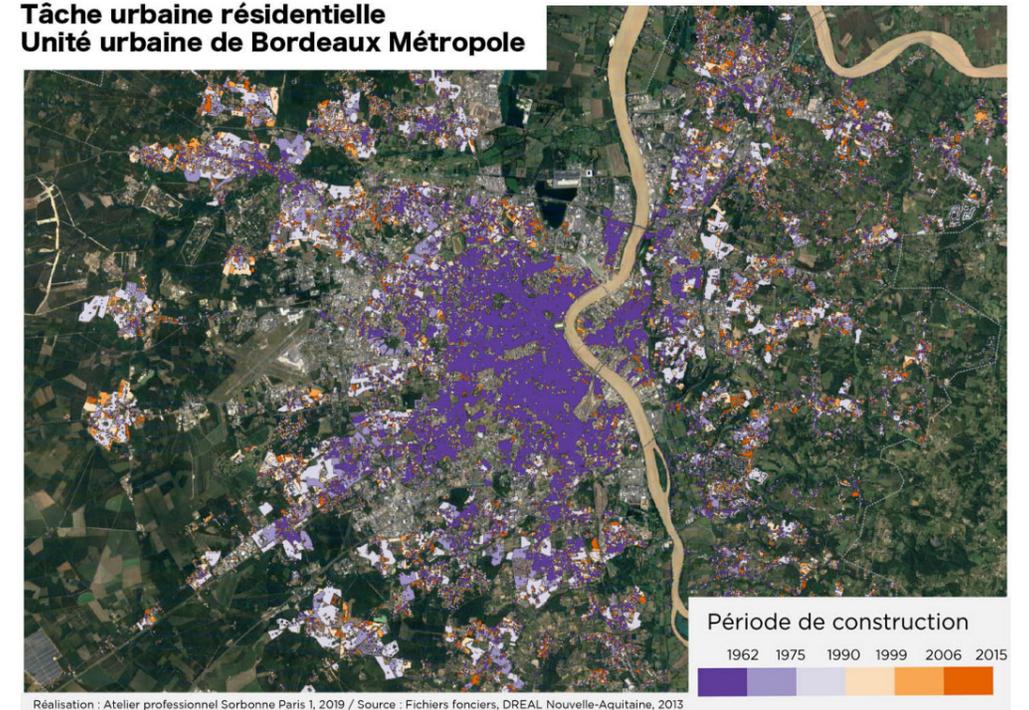
2

**DES STRATÉGIES ADAPTÉES
À DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES**

CONCURRENCER LE PÉRIURBAIN EN CONTEXTE MÉTROPOLITAIN

> Bordeaux Métropole

Tâche urbaine résidentielle
Unité urbaine de Bordeaux Métropole



L'attractivité de la métropole bordelaise forte de 750 000 habitants se fait ressentir tant sur le marché foncier et immobilier en ville-centre, que sur les arrivées d'habitants en périphérie. En effet, Bordeaux, qui compte plus de 243 000 habitants, ne cesse d'attirer de nouvelles populations. Le foncier s'y fait donc de plus en plus rare dans un marché quasiment saturé. Les prix immobiliers rivalisent désormais avec ceux de la capitale : entre 7 à 11 000€/m² en centre-ville de Bordeaux.

Par conséquent, les ménages n'hésitent plus à s'installer en périphérie de la métropole à la fois pour bénéficier d'un logement répondant à des critères que ne peut leur apporter le centre ancien de Bordeaux (terrasses, jardins, grande surface), mais aussi de prix abordables (4300 euros du m² en moyenne en métropole bordelaise). En résulte alors une extension des périphéries notamment le long des axes routiers de la métropole. Des familles s'installent parfois à plus de 50 km de Bordeaux pour retrouver un cadre de vie abordable. Or, cet étalement provoque les conséquences que nous connaissons (usage massif de la voiture, perte de temps dans les trajets quotidiens, extension des réseaux, ...). Que ce soit à Bordeaux, ou bien dans les 28 communes de la métropole, des stratégies sont désormais mises en place afin de minimiser l'étalement et de consommer l'espace de manière raisonnée.

Dans le cadre des grands projets de la métropole bordelaise, l'opération « 50 000 logements » consiste à recréer de l'offre en habitat selon deux critères majeurs : produire des logements abordables pour les professions intermédiaires et créer un cadre de vie agréable capable de concurrencer celui du périurbain. Pour éviter un étalement urbain classique, un outil a été créé pour mettre en place cette stratégie de manière raisonnée : la FAB (Fabrique Métropolitaine de Bordeaux). Cette Société Publique Locale, dont le comité d'administration est composé d'élus de la métropole et des communes de celle-ci, encadre une quinzaine de projets d'aménagement et une trentaine d'opérations immobilières sur le territoire de la métropole avec comme principe de lutter contre l'étalement urbain.



1 Des projets de forte densification caractéristiques d'un territoire métropolitain

La métropole bordelaise a gagné plus de 25 000 habitants en 17 ans. Une densification désirable est ainsi devenue un impératif dans la stratégie métropolitaine de Bordeaux. Au Nord de Bordeaux, deux grandes opérations d'aménagement sont significatives de cette volonté de densifier au sein du tissu urbain déjà existant et à proximité immédiate des dessertes de transport en commun. Ces projets consistent à développer une forte densité à Bordeaux en proposant un logement adapté aux besoins des Bordelais et des futurs Bordelais. Ces deux opérations vous sont présentées de manière concise car elles ne sont que très difficilement répliquables dans les autres types de territoires néo-aquitains.

L'éco-quartier GINKO

Le projet de Ginko est l'opération emblématique d'un éco-quartier à la fois dense et s'attachant à offrir un cadre de vie agréable à ses habitants. Le projet a pour but de préserver et valoriser l'environnement malgré l'intensité du bâti. A travers l'architecture bio-climatique, le recours aux énergies renouvelables, le développement des transports en commun et des déplacements doux, le développement durable est au coeur de ce projet d'éco-quartier moderne. Il s'attache à proposer une mixité fonctionnelle à travers le développement de bureaux, de commerces, d'espaces publics et de loisirs.



Entre la désignation en 2006 du lauréat de la consultation et l'approbation du dossier de réalisation en 2008, les surfaces dédiées à ces activités ont été portées au maximum autorisé. Le projet propose 20 000 m² de surface de vente, les surfaces de bureaux ont été multipliées par 5, et 650 logements ont été rajoutés au programme. Ces décisions sont la marque d'une volonté de forte densification de l'espace, permettant une augmentation des performances du quartier en terme de compacité, de mixité et de densité. La présence d'un lac et de vastes espaces verts a pour objectif d'insérer un parc d'habitat dense dans un paysage et un cadre de vie appréciable.

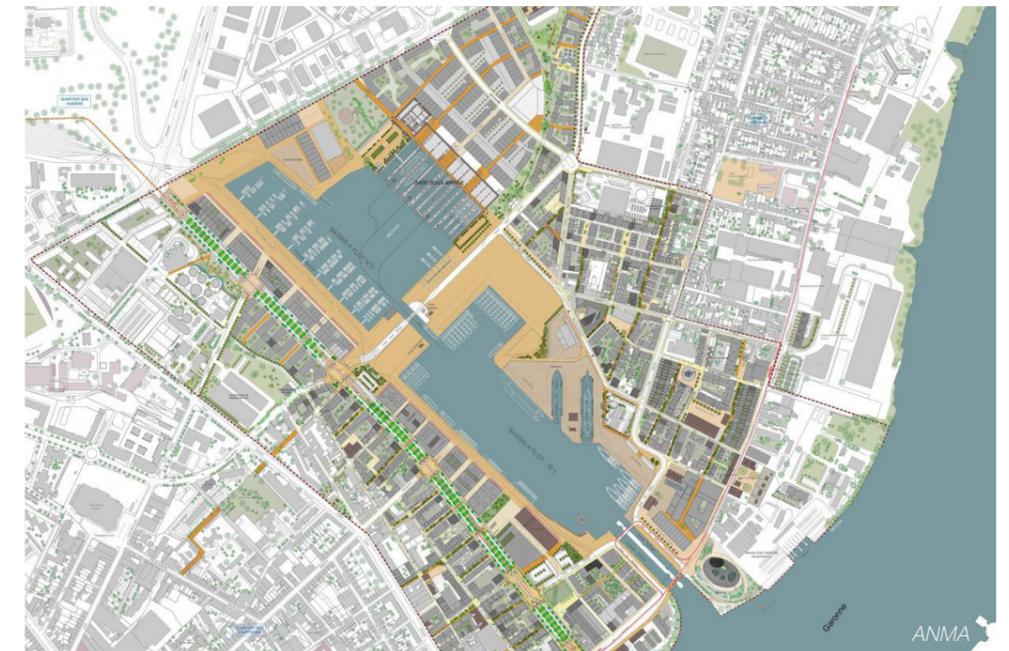
GINKO
32 ha de superficie totale
2 700 logements
22 000 m² de surface commerciale

Bassins à flot, une revalorisation de friches industrielles

Le projet des Bassins à flot provient de la volonté de la ville de Bordeaux et de Bordeaux Métropole de réhabiliter un ancien quartier industriel et portuaire. Cet espace porte encore des marques fortes des infrastructures liées à son ancienne activité (bassins à flot, écluses...). L'opération urbaine de grande ampleur, rassemblant aménageurs publics et privés, vise à reconquérir ce quartier à fort potentiel, stratégiquement situé dans la ville qui avait progressivement été délaissé et abandonné aux friches.

A proximité immédiate du quartier ancien des Chartrons et de la Cité du Vin, le renouvellement des Bassins à Flots est un projet essentiel dans la revitalisation des anciens quartiers industriels bordelais. Le patrimoine du site n'y est pas effacé, au contraire, il est revalorisé en transformant en atouts les anciens bassins à flot et les infrastructures historiques, tel que la base sous-marine. Ils sont désormais des espaces culturels d'événements et d'expositions.

BASSINS A FLOT
160 ha de superficie totale
5 500 logements
100 000 m² de surface commerciale



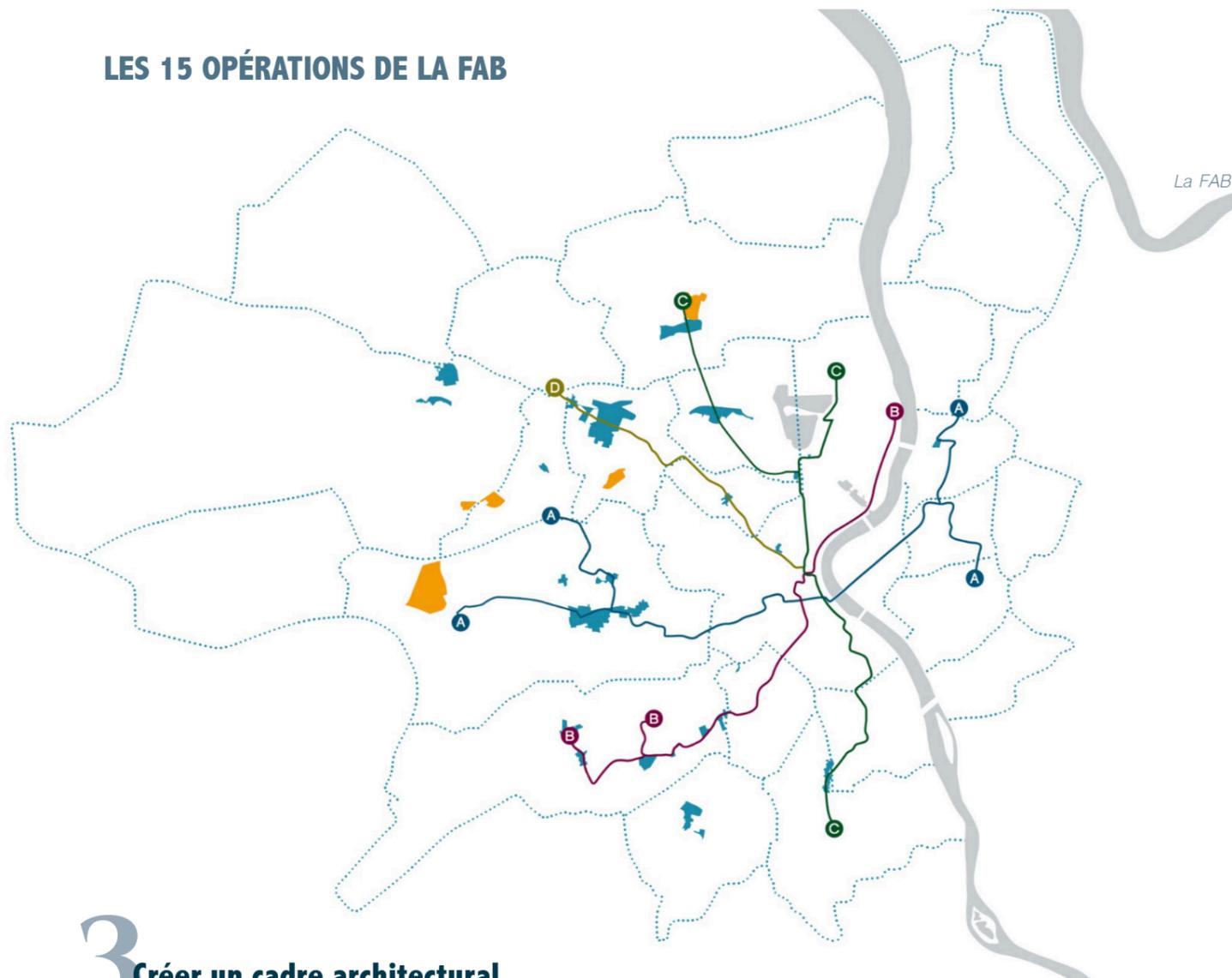
2 Produire des logements abordables

Partant du principe que les professions intermédiaires ne peuvent pas trouver de logements assez grands à un prix abordable dans le centre de la métropole, la FAB a entrepris une réflexion sur les moyens de baisser le prix des nouveaux logements. La SPL garantit dans ses opérations un prix au m² ne dépassant pas 2 500 €. Pour ce faire, la FAB a fixé un prix maximum d'achat de foncier : au delà de 480 € du m² de foncier, elle ne peut pas garantir un prix de sortie des logements inférieur à 2500 € du m². Il faut noter que la SPL assure la menée à bien des grands projets d'aménagement sans maîtrise foncière. Elle n'est propriétaire que de quelques terrains au sein d'opérations plus larges, ce qui lui permet d'insuffler une dynamique globale dans ces grands projets. Or, la FAB impose aux opérateurs privés de ces projets le même seuil de prix de sortie de logements. L'argument pour les convaincre est relativement simple : les prix bas étant très attractifs dans la métropole, les produits seront vendus très vite et le temps du portage immobilier, qui coûte habituellement très cher aux opérateurs, sera ainsi très court. La FAB s'engage donc sur ces critères dans une charte des promoteurs immobiliers et bailleurs sociaux sur la mise en oeuvre du programme de 50 000 logements.

Le second moyen employé par la FAB pour faire baisser le prix du foncier concerne les coûts cachés de la commercialisation des logements. En effet, banques et investisseurs, qui collaborent avec les promoteurs immobiliers, prennent un pourcentage important du coût total de l'opération au nom du risque financier de ces dernières. La FAB, ayant une obligation de résultat, garantit la commercialisation des produits et exige donc de faire baisser ces pourcentages. Son objectif est de ne faire payer que le coût du foncier, des études et de la construction des opérations.

Cette priorité placée sur un prix abordable des logements permet ainsi de concurrencer un des principaux arguments de l'installation des ménages en périurbain. La FAB poursuit cette logique de lutte contre l'étalement urbain en proposant également une qualité de vie qui se veut comparable à celle du périurbain.

LES 15 OPÉRATIONS DE LA FAB



3 Créer un cadre architectural compensant l'écart d'attractivité lié à la densité

Au-delà des prix abordables, la FAB s'applique à créer des logements d'une qualité architecturale élevée. En effet, afin d'attirer les populations, l'habitat doit regrouper trois facteurs importants. Le premier rassemble des conditions de vie souvent associées au périurbain renvoyant à l'image de la maison (une terrasse, un jardin). Ensuite, il doit proposer un « habiter » confortable et s'adaptant à tous les types de populations : ascenseurs, place de parking proche du logement, espaces récréatifs. Enfin, la combinaison de ces deux premiers facteurs peut permettre d'améliorer la vie sociale à l'échelle d'un bâtiment, d'un îlot, ou d'un quartier, en mixant, dans un même projet, espaces partagés et espaces privés. Le respect de cet équilibre est primordial pour la FAB qui ne souhaite pas forcer les habitants à vivre ensemble, mais plutôt les inciter à développer des relations de voisinage simples. Parmi la trentaine de projet de la FAB, trois semblent bien illustrer ces exigences architecturales.

4 Produire une densité désirable

Le projet « Mérignac Langevin » sur l'ancien terrain du collège Langevin vise à créer une densité forte mais désirable au cœur de Bordeaux Métropole. Les architectes ont porté une attention particulière sur la préservation de grands espaces publics, récréatifs et verts entre les bâtiments afin de rappeler le jardin de la maison individuelle en périurbain. Un travail sur les cheminements entre les bâtiments et sur les accès individuels aux logements permet de conserver l'intimité souhaitée par chaque ménage. Enfin, l'orientation des façades, le travail sur les vues et la présence d'une place de parking privée en RDC de chaque logement enrichissent le nombre d'aménités, améliorant l'« habiter » de ce nouveau quartier. Les différentes hauteurs du bâti restent raisonnables et varient entre R+2 et R+4, ce qui permet une bonne insertion paysagère des logements dans le quartier résidentiel pavillonnaire existant, et une acceptation facilitée de la densité par les habitants.



Livraison : 2019
200 logements

37% Locatif social
12% Accession sociale
17% Accession abordable
34% Accession libre

5 Proposer une densité adaptée au tissu pavillonnaire existant

Les 38 logements de l'opération « Bassens-Cité de la gare » s'inscrivent dans un quartier résidentiel de type pavillonnaire individuel. Le projet a su à la fois apporter de la densité dans le cadre du réaménagement d'un centre-bourg, tout en préservant les conditions d'habitat initiales du quartier, à savoir : la présence d'espaces verts publics et privés, des cheminements en venelles entre les entités, et des vues et orientations permettant de préserver un éclairage optimal et une atmosphère intime dans chaque logement. Le terrassement engendre une bonne insertion des entités dans l'environnement et permet ainsi d'effacer la hauteur des bâtiments dans un quartier résidentiel où le R+1 est la norme. La qualité architecturale de ce projet permet à la fois de redensifier un quartier en renouvellement, et de répondre aux besoins des ménages souhaitant s'installer dans Bordeaux Métropole.

5 entités bâties
Hauteur de 11m max
Terrasses de 80m²

38 logements
Type : T2 à T4
4 Locatifs social
34 Accession sociale et abordable



6 Proposer aux communes périurbaines au contexte rural un produit immobilier se rapprochant de la maison dans un quartier dense

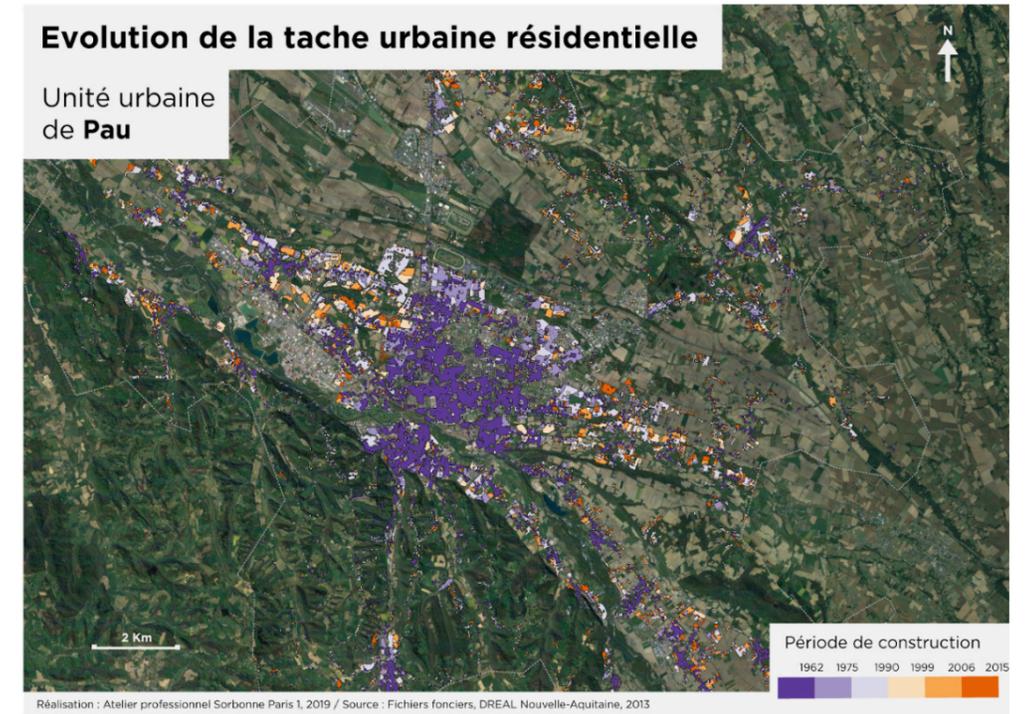


Ce dernier projet de la FAB illustre la capacité à créer des quartiers denses dans un contexte périurbain à rural. En effet, l'opération « Eysines Carès Martin Porc » qui s'inscrit dans la création de la ZAC Carès Catinolle compte 40 maisons mitoyennes rappelant les fermes du milieu rural. En effet, le souci mis sur les matériaux choisis comme le bois, ainsi que sur la création de jardins privés entourés de palissades permet de donner à ce quartier une atmosphère rurale. Les voies de circulation sont aussi des lieux récréatifs pour les enfants. Les jeux sur les orientations des fenêtres de chaque logement permettent de préserver des vues à plus ou moins grande échelle sur une nature préservée qui entoure le quartier. Maîtriser la consommation foncière dans des territoires périurbains au contexte rural à la demande forte est donc un enjeu à prendre en compte pour la métropole.

La forte densification présente dans chacun des exemples présentés ici ne peut être transférable à tout type de territoires. En effet, un travail d'insertion paysagère est nécessaire pour que ces projets ne dénaturent pas les quartiers ou villes dans lesquels ils s'implantent. Aussi, dans des villes moyennes ou petites, ces exemples de création de logements neufs sont à mettre en œuvre uniquement si la demande le nécessite. Ainsi, plusieurs facteurs précis sont à prendre en compte pour que d'autres villes puissent s'inspirer des projets de La FAB. L'objectif des « 50 000 logements » est bien évidemment plus adapté à une métropole qu'à une plus petite agglomération, mais la diversité des projets proposés et décrits ci-dessus permet cependant de donner de bons exemples de lutte contre l'étalement urbain. En ce qui concerne Bordeaux, d'autres projets comme la mise en place du BIMBY pourraient être mis en place.

ASSOCIER REDYNAMISATION DE L'AGGLOMÉRATION ET RENFORCEMENT DE LA VILLE-CENTRE

- > Pau Béarn Pyrénées
- > Limoges Métropole



L'étalement urbain dans les grandes agglomérations est la conséquence de plusieurs facteurs. La perte d'attractivité de la ville-centre se traduit notamment par une vacance commerciale et d'habitat (elle est de 15% à Pau) et par un parc de logement vieillissant et inadapté aux usages actuels des ménages avec par exemple un manque d'ascenseur et une absence de terrasses.

De plus, la présence de friches industrielles dans le coeur de l'agglomération et leurs coûts trop élevés de dépollution obligent à éloigner les nouvelles constructions du centre, là où le foncier est encore abordable. En effet, les agglomérations comme Pau ou Limoges sont caractérisées par un marché foncier et immobilier fluide, non saturé, et avec de grands terrains exploitables en périphérie. Les prix fonciers, entre 150 et 200 euros/m², et les prix immobiliers, autour de 1823 euros/m² pour l'agglomération paloise, incitent les ménages à s'installer dans de grandes parcelles excentrées.

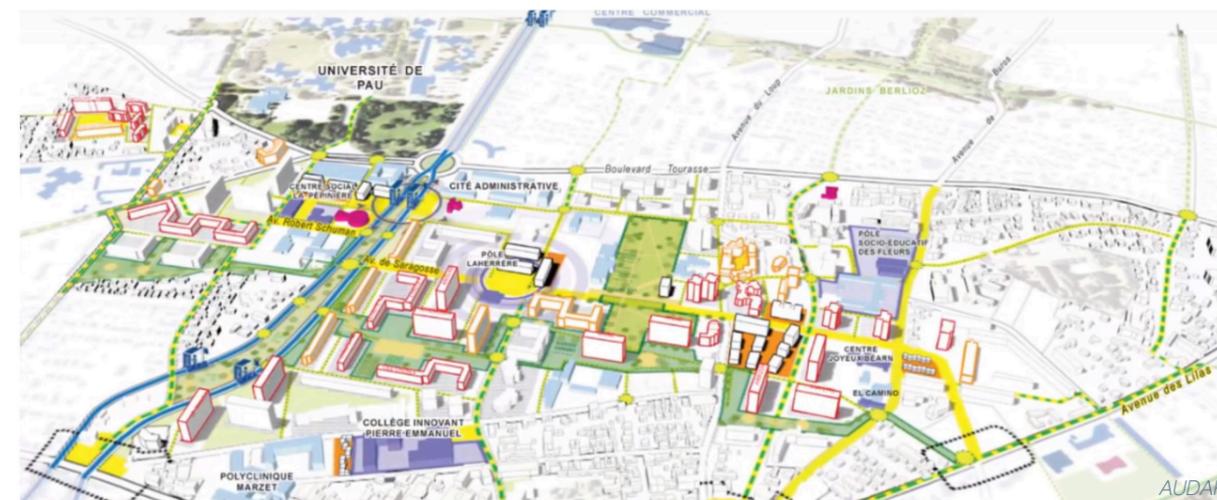
Par conséquent, les périphéries s'étendent notamment le long des axes de transport (voir la carte de la tâche urbaine de Pau) à cause de l'arrivée des ménages préférant s'installer là où l'offre foncière et immobilière est plus adaptée à leurs attentes. Cette fuite vers les périphéries est souvent couplée à une baisse progressive de la population en ville-centre, et donc de la perte d'attractivité de cette ville sur le long terme.

Ce contexte de vacance de logements et de friches urbaines doit inciter à rester vigilant sur la densité des nouveaux projets. Une trop forte densité ne satisferait pas la demande des habitants et pourrait causer à terme de la vacance, et par conséquent de l'étalement urbain.



1 Un projet global pour redonner son attractivité au centre-ville

Le projet Pau 2030 est un projet global de développement de la ville sur la ville et qui en appelle à toutes les fonctions (sociales, récréatives, commerciales, d'habitat, d'activités, etc.) et à des échelles variées. D'abord l'échelle locale du quartier, avec le renouvellement du quartier Saragosse et la création de l'éco-quartier du Hameau. Ensuite l'échelle de la ville avec le renouvellement du centre-ville par la rénovation des Halles de Pau, et le renouvellement de la rue du Hédas. Enfin, une échelle plus globale, voire internationale, avec le renouvellement du quartier Rives de Gave et du Cami-Salié qui possèdent déjà des équipements de grande ampleur comme le palais des sports, le zénith, et le stade d'eaux-vives. Cette multitude d'échelles de projet a pour but de rendre attractive la ville pour différents types de population : les habitants d'un quartier en renouveau ; les Palois qui redécouvrent leur ville ; les habitants de l'agglomération qui reviennent se balader et consommer à Pau ; des visiteurs régionaux, nationaux, ou internationaux venant profiter des événements que peuvent offrir les grands équipements.



Délivrance des PC du Comité Ouvrier du Logement (COL) : avril 2019

Logements :

- Début des travaux des nouveaux logements en 2019
- Rénovation et résidentialisation du parc ancien en 2019

Équipements :

- MJC des Fleurs terminée
- Place Laherrère et stade en travaux
- Réaménagement du parc en projet

Voirie :

- Rétrécissement de l'avenue Saragosse en travaux
- Piste cyclables et trottoirs en travaux



2 Le renouvellement des quartiers centraux ANRU

Le projet du quartier Saragosse consiste en la rénovation et le renouvellement urbain d'un quartier politique de la ville en continuité du centre-ville de Pau. Saragosse possède une population vieillissante, très populaire, vivant dans des logements collectifs de barre datant des années 1960-70. Le quartier est composé d'équipements variés : un parc, une salle de théâtre, un stade, une maison de quartier, des écoles et des crèches ; et de quelques commerces de proximité. Le programme de renouvellement possède trois piliers (voir le plan de référence). La ville a prévu de créer une nouvelle centralité avec l'aménagement de la place Laherrère pour redynamiser le quartier. Elle va également renforcer l'offre de logements par la création de nouveaux îlots collectifs et individuels, et elle va réhabiliter et résidentialiser une partie du parc ancien. Enfin, la sécurisation et l'amélioration de l'Avenue de Saragosse, axe principal le long duquel se trouvent les logements, est une priorité pour la commune.

L'outil utilisé pour réaliser ce projet est le programme ANRU. Saragosse a en effet été le premier quartier sélectionné pour bénéficier des financements de l'ANRU. C'est un programme étatique visant au renouvellement urbain des quartiers présentant des difficultés sociales, économiques, urbaines, et environnementales. Sur les 127 millions d'euros que coûteront les travaux à Saragosse, l'ANRU finance 39 millions, le reste étant pris en charge par les bailleurs, la CDC, la ville, la région, le département, et l'Europe (FEDER). En plus de bénéficier des financements de l'ANRU, l'ambition de la ville pour Saragosse est d'en faire un écoquartier (quartier respectant certaines normes environnementales). Ce label permettrait de faire évoluer l'image du quartier et de faciliter l'arrivée de nouveaux habitants.

3 Le renouvellement de friches industrielles par l'action d'un Etablissement public foncier (EPF)

Le projet « Rives du Gave » à Pau consiste à renouveler deux friches industrielles en bureaux, services et activités liés aux sports de glisse et à l'équipement du stade d'eaux-vives. Le programme de l'EPFL est centré sur le rachat, la dépollution, et la revente de plus de 2 hectares répartis sur deux parcelles, jouxtant le stade d'eaux-vives, dans le projet de « Rives de Gave ». Sur la parcelle nord seront construits les bureaux tertiaires, et au sud, des équipements comme une auberge de jeunesse, des magasins, et un parking paysager.

L'outil utilisé pour rendre ce projet possible est le « fonds friche » de l'EPFL Béarn Pyrénées. Ce dispositif, créé en 2017, permet de racheter, grâce aux fonds propres de l'EPFL, des friches industrielles dites « déficitaires » car leurs coûts de dépollution et de démolition sont très élevés. Ce « fonds friche » prend en charge les coûts prohibitifs de désamiantage, déconstruction et dépollution (2,6 millions d'euros), ce qui permet de minorer les prix de revente (130 euros/m² au lieu de 200). Cet outil permet à une collectivité et à des opérateurs d'investir sur des territoires peu attractifs, mais avec un potentiel de reconversion.

L'EPFL a déjà procédé au rachat des terrains, à la déconstruction, dépollution, et les constructions des bureaux sur la parcelle nord ont déjà commencé. Le parking de la parcelle sud est quasi terminé, cependant, les constructions des équipements et services n'ont pas encore démarré sur cette parcelle. Les deux parcelles ne constituent finalement qu'une petite partie du projet global « Rives de Gave », présenté précédemment, où la construction d'îlots de logements et d'autres équipements est prévue, dans le cadre du pôle multimodal de la gare de Pau et de la réhabilitation de la Halle Sernam.

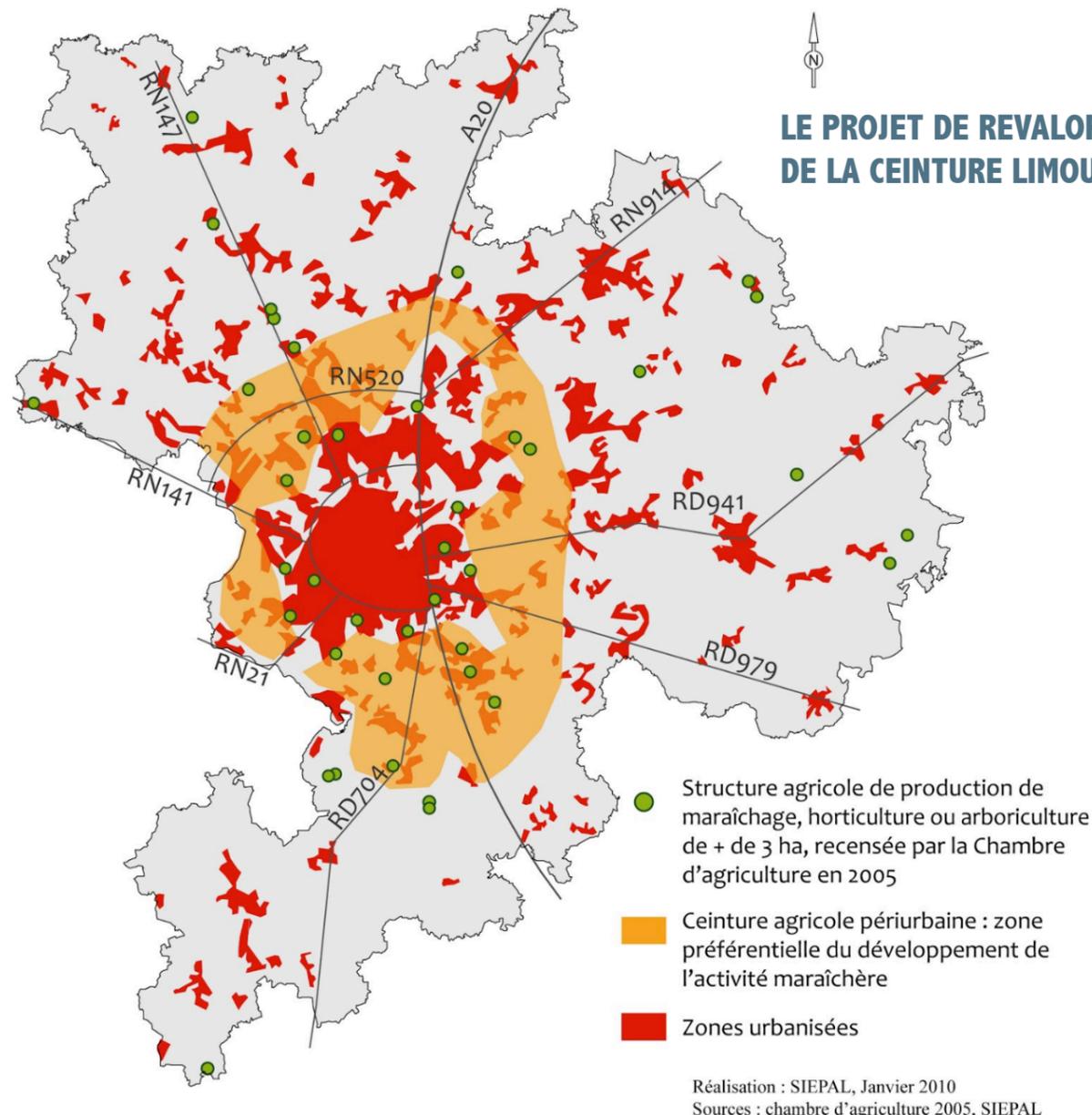


EPFL Béarn Pyrénées

4 Un projet agricole pour redonner son attractivité à la ville-centre

Avec la concentration de l'étalement urbain en première couronne sur du foncier agricole, les grandes agglomérations repensent la fonction productive agricole dans leur ville-centre et sa proche périphérie en développant l'agriculture au plus près du bassin de consommation. S'inscrit dans cette réflexion le projet de ceinture maraîchère pensé depuis 2011 par la communauté urbaine Limoges Métropole, en partenariat avec la Chambre d'agriculture, la SAFER, l'ADEME et l'association Terre de Liens.

L'aide à l'implantation de maraîchers bio en coeur d'agglomération urbaine permet de revaloriser un foncier parfois en friche et de le préserver de l'urbanisation en l'exploitant sans l'artificialiser. Le développement agricole réintroduit une multifonctionnalité perdue dans le périurbain résidentiel et renforce un facteur d'attractivité territoriale majeur, "la ville-campagne", en entretenant des paysages structurants pour le cadre de vie local. Si le projet n'est qu'au stade du commencement (travaux d'aménagement du premier espace test lancés), une stratégie foncière et économique va être mise en place courant 2019.



LE PROJET DE REVALORISATION AGRICOLE DE LA CEINTURE LIMOUGEAUDE

Le renouvellement d'un QPV et la reconversion de friches industrielles peuvent être réalisés dans une ville-centre d'une agglomération grâce à des aides spécifiques. Le programme ANRU ou l'action de l'EPFL Béarn Pyrénées sont des exemples pouvant inciter les collectivités à investir dans des territoires dont l'attractivité est fragilisée soit par l'image du quartier, soit par les coûts démesurés de déconstruction et de dépollution.

Ces projets à eux seuls ne peuvent contribuer au retour de la population dans la ville-centre. Une réflexion sur un projet global à l'échelle de l'agglomération est ainsi nécessaire pour obtenir les effets escomptés. En plus de la maîtrise du foncier, l'amélioration du cadre de vie et de l'image d'un territoire par la création de nouvelles places publiques par exemple facilite la viabilité du projet. Cette mise en place d'un projet global peut aussi s'appliquer pour des villes moyennes et petites villes souhaitant attirer de nouveau leur population en centre-ville.

D'autre part, effectuer un travail de valorisation de friches agricoles en bordure d'agglomération permet d'intégrer le secteur de l'agriculture dans la lutte contre l'étalement urbain.

Outre la création de logements et d'équipements, l'action directe sur les parcelles vacantes en ville pourrait résorber la fuite des habitants vers les périphéries. Voir la fiche « lutter contre la perte de vitesse des centres-villes ».

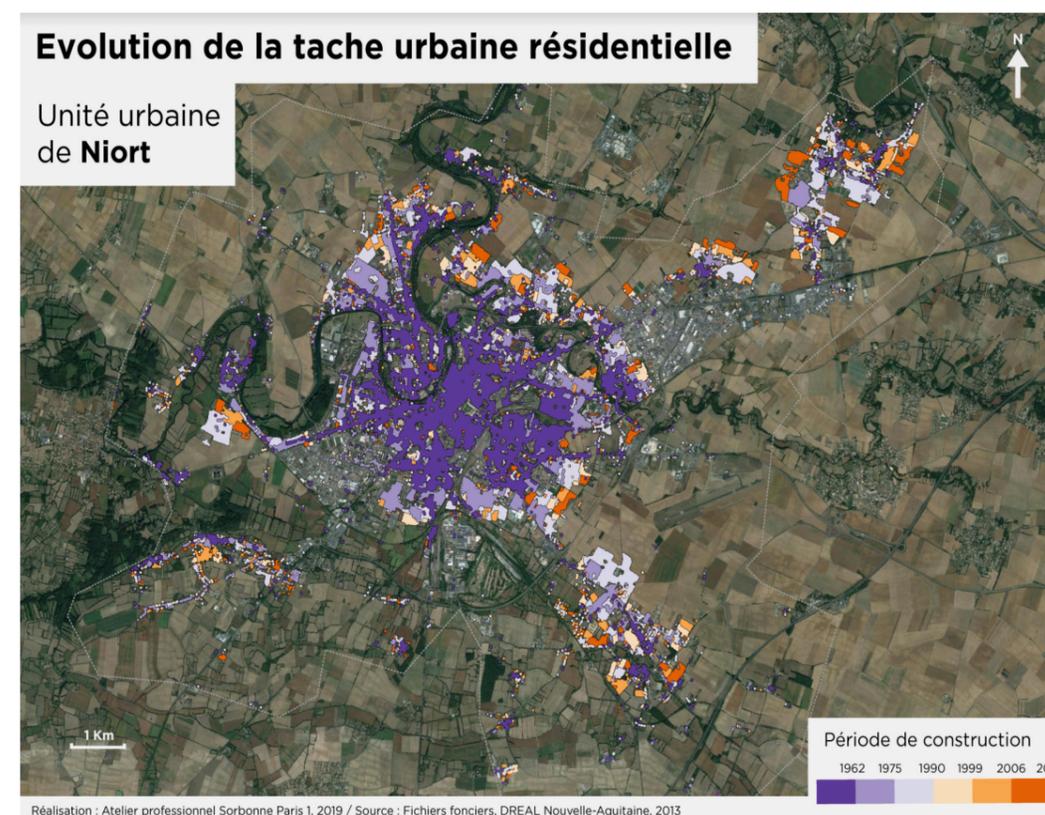


LUTTER CONTRE LA PERTE DE VITESSE DES CENTRES-VILLES

- > Communauté d'agglomérations du Niortais
- > Grand Périgueux

Evolution de la tache urbaine résidentielle

Unité urbaine de Niort



L'étalement urbain ou l'implantation de logements en périphérie correspond au départ des habitants de la ville-centre vers un cadre de vie plus agréable et vers des communes à la fiscalité moins élevée. La périphérie, par ses faibles prix fonciers et immobiliers ainsi que les grandes superficies disponibles, attire non seulement les personnes, mais aussi les activités. Les conséquences de cette fuite en périphérie pour la ville-centre sont d'envergure. En effet, les logements et locaux commerciaux non adaptés à la demande deviennent vacants et risquent de se dégrader. De plus, les services, de moins en moins performants, finissent par être déficitaires et représentent une charge trop lourde. Si les communes périphériques profitent un temps de ce gain de population et d'activités, elles souffriront à terme du dépérissement de leur ville-centre. Les grandes agglomérations et les villes moyennes sont particulièrement touchées par cette thématique. Qu'elles soient attractives ou non, leur centre-ville est fragilisé par la poursuite de l'étalement urbain.

Pour lutter contre l'étalement urbain dans les villes moyennes, il faut identifier et traiter les facteurs qui ont déterminé le départ des habitants du centre-ville. La stratégie adaptée aux villes moyennes consiste à créer des conditions d'habitat et de vie urbaine désirables à un prix abordable. Niort et Périgueux, deux villes moyennes, ont suivi ce type d'orientation.



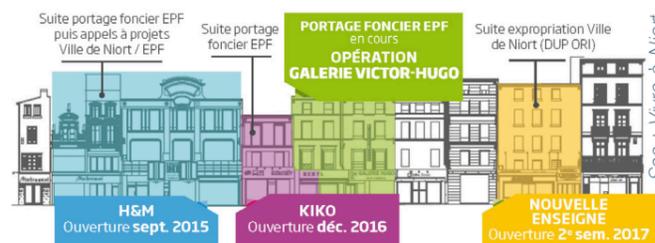
1 La rénovation urbaine des commerces et des logements en centre-ville

Comme dans beaucoup de villes moyennes, les commerces en centre-ville de Niort ont souffert de l'implantation de grands centres commerciaux en périphérie. Si les centres-villes offrent à l'instar des centres commerciaux une pluralité d'enseignes à proximité les uns des autres, les centres commerciaux peuvent les concurrencer en proposant de grandes surfaces aux enseignes. En effet, les grandes enseignes nationales, véritables locomotives commerciales, ne peuvent s'implanter dans de petites surfaces, caractéristiques des locaux de centre-ville. Ayant identifié ce problème, la ville de Niort a tenté d'y remédier en rénovant des locaux commerciaux idéalement situés en centre-ville mais dont l'agencement intérieur n'était pas adéquat.

L'opération emblématique du centre-ville de Niort est la profonde réhabilitation de la galerie du Donjon rue Victor Hugo. Pour être sûr d'attirer en centre-ville une enseigne de moyenne ou de grande surface, il fallait offrir davantage d'espace que la seule galerie du Donjon. L'EPF de l'ex-Poitou-Charentes et la ville de Niort ont donc tenté d'acquérir deux immeubles mitoyens, dits « immeubles Marionnaud ». C'est finalement l'opérateur immobilier qui collaborait déjà avec H&M qui acquit le bien. Conjointement, les trois immeubles proposaient une surface suffisante à l'implantation d'une enseigne de grande surface comme H&M.

Ces trois immeubles présentaient chacun un état de délabrement avancé. Ils faisaient partie du Plan Façade de la ville. L'opération immobilière a suivi la méthode du façadisme et de la rénovation : les opérateurs ont gardé et ravalé les belles façades des bâtiments mais ont entièrement rénové et restructuré l'intérieur du bâtiment. La rénovation consiste à démolir complètement le bâtiment pour le reconstruire alors que la réhabilitation viendrait seulement consolider le bâtiment existant. Quelques éléments constitutifs du patrimoine niortais présents à l'intérieur des anciens bâtiments ont été conservés et proposent une harmonie discrète entre l'intérieur du nouveau bâtiment et l'architecture du centre-ville niortais. Une fois reconstruits, les immeubles présentent les bons critères pour l'accueil d'un type de commerce qui s'implantait jusqu'alors en périphérie et participait ainsi à l'étalement urbain.

L'immeuble mitoyen, abritant le passage Victor Hugo, est à l'aube d'une opération de rénovation résidentielle et commerciale. Le passage Victor Hugo présente les mêmes caractéristiques que la galerie du Donjon. Trois logements délabrés sont également présents dans les immeubles du passage. L'opération de rénovation a non seulement pour ambition de rénover les locaux commerciaux, mais aussi de rénover les trois logements afin d'en créer douze nouveaux. Ces derniers, une fois reconstruits, seront adaptés à la demande de logements neufs en centre-ville.



2 Réhabiliter les logements dégradés grâce à un programme volontariste

La vacance et l'insalubrité des logements sont des problèmes structurels de la ville de Périgueux. Dans la communauté d'agglomération du Grand Périgueux, on relève 1300 logements vacants. Cette vacance est majoritairement causée par le caractère dégradé des logements. Environ 70% de ces logements vacants sont dans le centre-ville de Périgueux. Pour lutter contre ce problème, le Grand Périgueux a mis en place l'opération innovante Amélia 2 qui tente de résorber la vacance en traitant les dégradations des logements dans un objectif de revitalisation du centre-ville et de limite de la fuite des habitants vers les communes périurbaines.

Le programme Amélia 2, lancé par la ville de Périgueux en janvier 2019, et d'une durée de cinq ans, permettra d'allouer des aides aux habitants pour la rénovation de leur logement. Ce projet va plus loin que le premier volet, Amélia 1, puisqu'il alloue une prime de sortie de vacance (jusqu'à 2000€) à ceux ayant réussi à remettre leur logement sur le marché. L'objectif est de compléter les aides de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH). Amélia 2 est financé à la fois par la communauté d'agglomération (1000 €/logement) et par la Ville (4000 €/logement). De nombreux acteurs participent au financement du programme comme l'ANAH, le département, Action Logement, les Compagnons bâtisseurs de Nouvelle-Aquitaine, la fondation Abbé Pierre, le réseau Sacicap Provicis ainsi que les autres communes de la communauté d'agglomération.

3 Requalifier l'espace public, un moyen d'attirer des ménages en centre-ville

Outre un projet de redynamisation commerciale du centre-ville, la ville de Niort a d'autres stratégies pour attirer de nouveaux habitants en centre-ville. En effet, les commerces et services ne sont pas les uniques facteurs qui permettent au centre-ville de concurrencer le périurbain. Les habitants du périurbain s'y installent en partie parce que le cadre de vie y est qualitatif. La ville de Niort entend donc requalifier les espaces publics en centre-ville.

Dans le cadre du programme "la Ville Bouge", la place de la Brèche est un bel exemple de requalification urbaine. Cette place centrale de 6 ha servait auparavant de parking à ciel ouvert. Aujourd'hui, il s'agit d'une grande place piétonne accueillant un grand parc. Le parking est désormais souterrain et a été pensé de façon à laisser au piéton une place centrale, un pari audacieux pour un parking, mais qui renforce la stratégie globale de Niort portée sur un cadre de vie promouvant la proximité. Le sous-sol de la place abrite également le cinéma de Niort auparavant implanté en bordure de place et dans la galerie du Donjon.



4 Densifier en tissu urbain existant : le BIMBY

Dans l'objectif d'assurer une densification douce de son espace bâti, la ville de Périgueux a fait de la démarche BIMBY (Build In My Back Yard) une véritable priorité. Le projet BIMBY répond au programme de la mandature visant à faire gagner 2000 habitants à la commune à l'horizon 2025. Cette démarche a été sélectionnée en 2009 par l'Agence Nationale de Recherche dans le cadre de l'appel à projets « Villes durables ». Le BIMBY est désormais une marque collective dotée d'un règlement et d'une charte. Cette pratique offre la possibilité à un propriétaire de céder une partie de sa parcelle afin d'y construire de nouveaux logements. C'est en 2015 que la municipalité démarre une phase d'étude du potentiel de densification des quartiers d'habitat existants et trouve comme partenaire Villes Vivantes, une association de start-ups d'urbanisme spécialiste de cette démarche. Le Lab In Vivo (laboratoire de recherche conjoint de Villes Vivantes, La Compagnie des urbanistes et I.D de Villes) pose le problème en termes d'accueil de nouveaux habitants en l'absence de terrains à bâtir, au sein de l'enveloppe urbaine et dans un contexte difficile d'ancrage des jeunes et des familles sur son territoire.

Le BIMBY permet d'offrir des logements neufs et adaptés à la demande au coeur du tissu urbain sans opération de rénovation urbaine. Cette offre correspond ainsi à la demande des ménages de l'agglomération. La ville de Périgueux a subi la concurrence des communes périphériques proposant aux ménages accédant à la propriété un foncier à bon prix pour construire leur pavillon. De nombreux Français aspirant à vivre en maison individuelle, le BIMBY répond à cette demande sans provoquer d'étalement urbain.



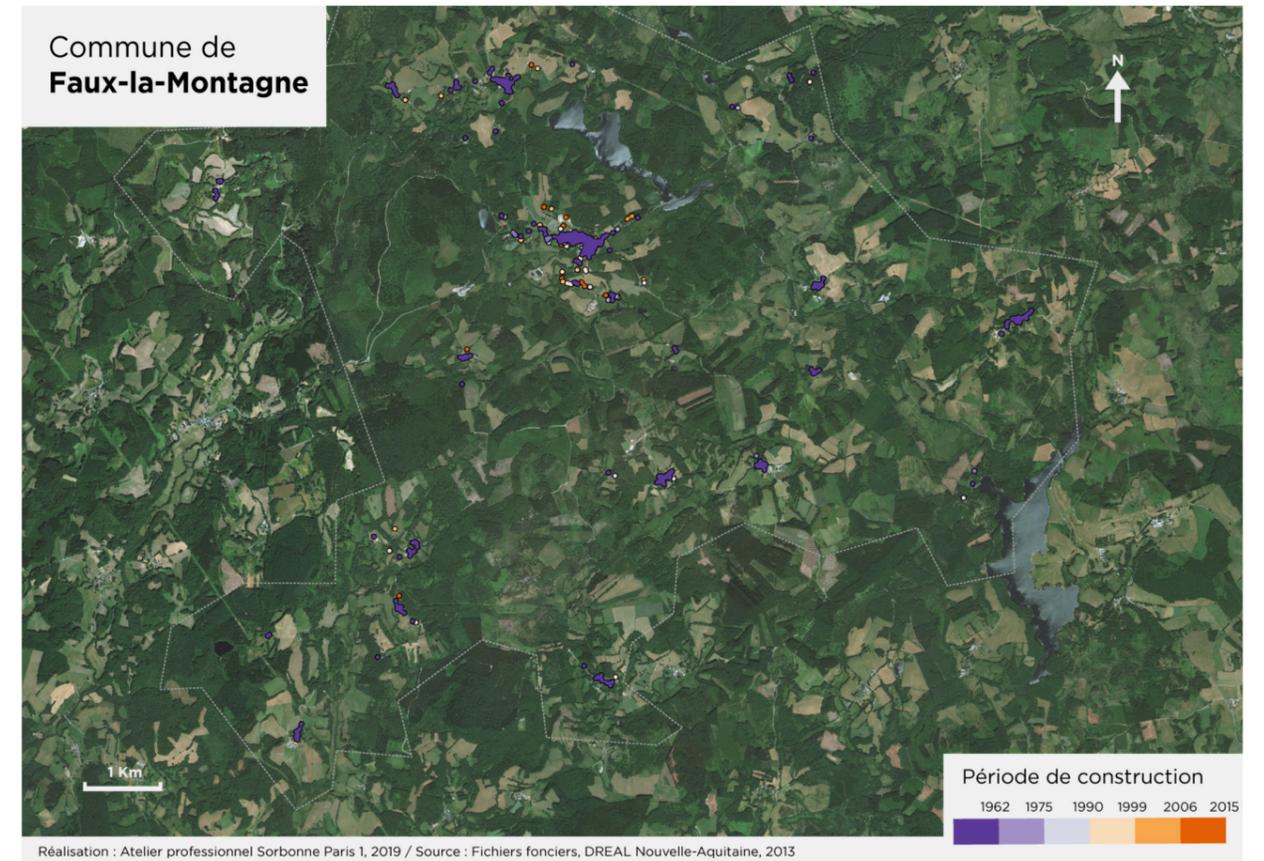
La ville de Périgueux recèle d'une réserve de foncier jusqu'ici insoupçonnée qui reste encore à explorer et à mettre en valeur. En effet, 60% des 5700 unités foncières de la ville pourraient accueillir une nouvelle construction sans intervention lourde sur le bâti. Seulement 1% de ces parcelles est nécessaire pour atteindre l'objectif de 40 nouveaux logements BIMBY par an fixé par la municipalité.

Le projet a d'abord pris forme en conviant les propriétaires des parcelles à des rencontres gratuites avec des architectes, leur permettant d'évaluer les opportunités d'évolution de leur terrain. Cette étape cruciale est longue et réflexive. A la suite de ces rendez-vous, 101 projets en déclaration préalable ou permis de construire ont été déposés en 18 mois. De plus, le long travail d'étude d'activation du potentiel du BIMBY s'est traduit dans les réglementations locales. En effet, le PLUi du Grand Périgueux validé en 2019 s'est adapté au processus BIMBY et s'attache ainsi à favoriser l'émergence d'une plus grande densité du tissu urbain existant. La volonté de densification de l'habitat est également traduite par une analyse très poussée des tissus pavillonnaires dans la planification, permettant de donner une impulsion supplémentaire aux études préalables.

La rénovation de l'offre de logements et de locaux commerciaux ainsi que la requalification urbaine du centre-ville participent à la lutte contre l'étalement urbain. Les stratégies de lutte utilisées par Niort et Périgueux sont également applicables aux grandes agglomérations que sont Limoges et Pau. Il faut toutefois être vigilant avec l'outil BIMBY. En effet, le BIMBY ne peut fonctionner que lorsque le marché immobilier et foncier est tendu. Si les nouvelles constructions ne sont pas vendues, le BIMBY pourrait provoquer de la vacance. De plus, les propriétaires de parcelles partiellement bâties n'ont pas d'intérêt à vendre ce foncier si l'opération n'est pas rentable et l'outil non approprié par les habitants. Au contraire, dans les premières couronnes périurbaines de Bordeaux, le BIMBY pourrait bien fonctionner. Les stratégies niortaises et périgourdines présentées ici pourraient poursuivre leur démarche en réfléchissant à la dimension abordable des logements et des locaux commerciaux du centre-ville.

PRÉSERVER LE CADRE DE VIE DES TERRITOIRES RURAUX

- > Faux-la-Montagne
- > Saint-Pierre-de-Frugie
- > Saint-Priest-la-Feuille
- > Proissans



Les enjeux de maîtrise foncière dans les territoires ruraux sont directement liés aux difficultés rencontrées par des communes faiblement peuplées, en mal d'attractivité et souvent peu dotées en planification urbaine et en financements. Le problème majeur de l'étalement urbain en espace rural n'est pas lié à la rareté de la ressource foncière mais à la mise en péril d'un cadre vie intrinsèque au rural. On peut distinguer deux types de rural : le rural en marge des pôles urbains structurants et le rural sous influence d'un pôle urbain dynamique proche.

Pour ces territoires fragiles, la densité à rechercher dans les nouvelles opérations doit être choisie avec beaucoup d'attention. En effet, elle doit à la fois limiter l'étalement urbain ou le mitage et préserver un cadre paysager agréable pour les habitants.



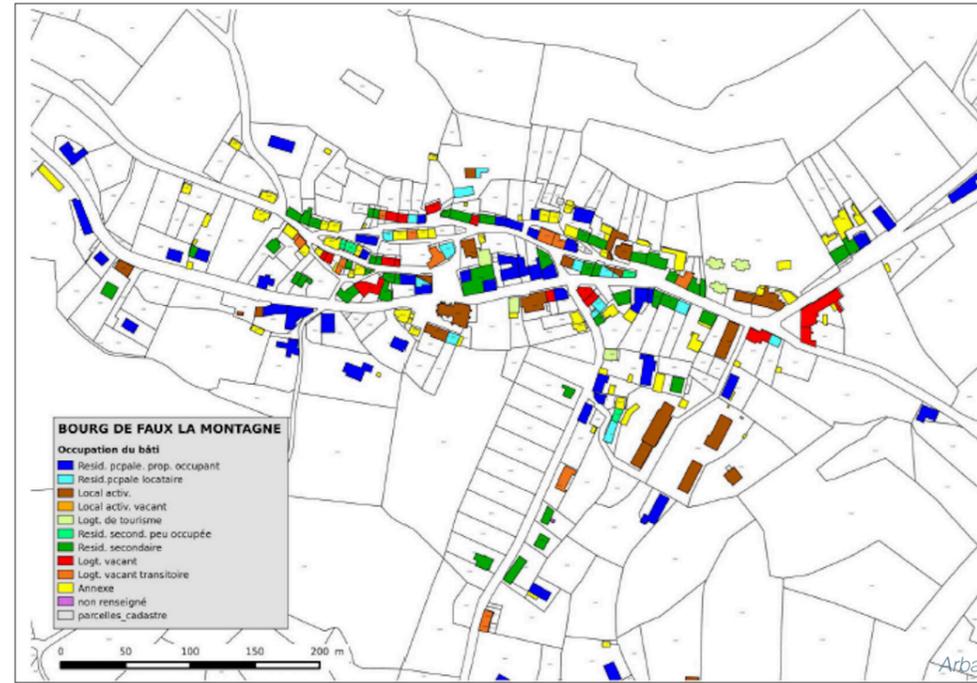
1 Repenser une offre de logement adaptée au rural

Faux-la-Montagne est une commune creusoise de 420 habitants, située dans le PNR Millevaches en Limousin, dont l'urbanisation est aujourd'hui soumise au RNU et à la loi Montagne. La commune présentait un bâti existant dégradé peu adapté aux nouveaux habitants, trop cher à rénover, dans un contexte de désertification rurale déjà avancée (perte de population et fermeture de commerces).

Face à l'exode rural, une réflexion sur le logement a été menée dès 2005 par les maires de la Communauté de Communes : définir ce que devait être le logement dans le rural et comprendre la politique nationale afin de s'inscrire dans des projets pouvant être subventionnés. En 2010, une Société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), l'ARBAN, a été créée. L'ARBAN est un opérateur immobilier pour le logement social, agence d'urbanisme rural pour les communes et intercommunalités dans la zone du PNR. Il devait permettre de favoriser l'accès au logement et d'accueillir de nouveaux arrivants sur le territoire en portant une politique collective de logement. Parallèlement, des visites d'écoquartiers ont inspiré Faux-la-Montagne qui a lancé en 2009 son propre écoquartier, un projet en milieu très rural sur un site en greffe de bourg.

L'élément le plus novateur du projet est le logement passerelle : ce logement est locatif et meublé (avec un garde-meuble), louable pour une période de deux ans maximum, permettant à un foyer de tester la vie dans le bourg rural. La difficulté majeure réside dans le portage et la réalisation des lots de logements sociaux avec le bailleur social local, Creusalis. Toutefois, l'écoquartier a eu un effet d'entraînement sur l'ensemble du bourg qui a vu son tissu commercial et serviciel réanimé et étoffé (reprise de la boulangerie-épicerie, maison de santé, nouveaux locaux associatifs intergénérationnels, école...).

La dynamique de développement de Faux la Montagne continue en s'orientant désormais sur la requalification du bâti existant par une étude-action sur la mobilisation des logements anciens sur la mobilisation des logements anciens vacants financée par la Caisse des Dépôts et Consignations. Les espaces publics et communs ont été retravaillés, à l'image de ceux en milieu urbain, pour rendre viable une densité relativement forte dans les centres-bourgs ruraux aujourd'hui souvent délaissés. L'ARBAN a acquis deux maisons vacantes, qui, après démolition-reconstruction et réhabilitation, accueillent désormais 3 logements, du T1 au T3, dédiés aux personnes âgées. Le produit urbain final est intéressant : des logements lumineux en plein bourg, avec des espaces semi-privatifs de terrasses.



ECO-QUARTIER DE FAUX

3 logements en petit collectif

11 logements individuels

Location, acquisition et social

Faible artificialisation des parcelles



2 Développer le rural par un projet local différenciant

Saint-Pierre-de-Frugie est une commune de 450 habitants dans le PNR Périgord Limousin dont le développement urbain est actuellement encadré par une carte communale dans l'attente de l'application d'un PLUi en projet. Alors que la part la plus jeune de la population de la commune continue de partir s'installer en ville, l'école puis le dernier commerce ferment en 2007, actant le déclin de la commune.

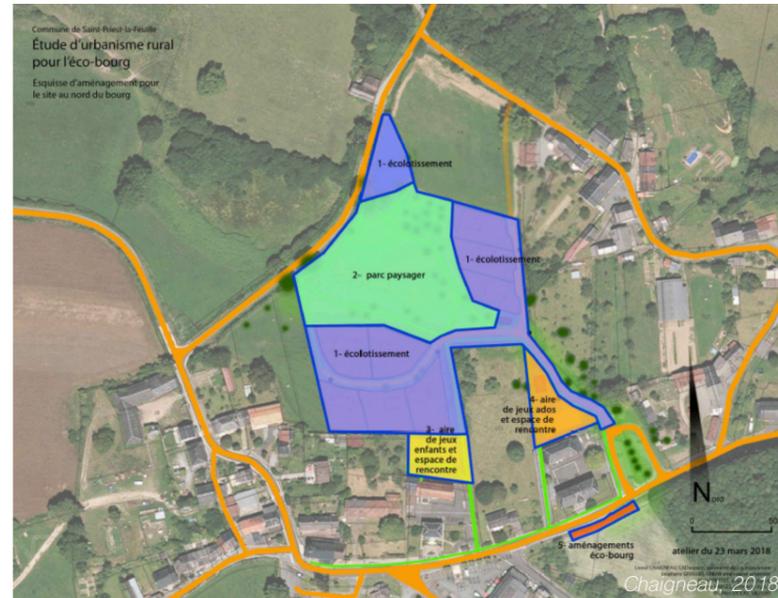
Pour retrouver un essor démographique, les efforts se sont concentrés sur l'amélioration du cadre de vie en réhabilitant un petit patrimoine rural appartenant déjà à la commune et facile à entretenir. La réaffirmation de l'identité rurale est également passée par un rapport privilégié avec la nature par de nombreux dispositifs dès 2008 : 0 pesticide, Villes et villages fleuris, Villes et villages étoilés, atlas de la biodiversité communal, installation de jardins partagés avec Incroyables comestibles (mouvement citoyen d'agriculture urbaine participative). La transition écologique a été vue comme une arme contre l'exode rural. La commune a développé une image culturelle et touristique (résidence d'écrivains, conférences, concerts, sentier de promenade de 12 km). Cette politique transversale d'amélioration du cadre de vie s'est aussi appuyée sur la réhabilitation du bâti ancien de son centre-bourg. En 2015, un bâtiment remarquable a été acquis par la commune et a été rénové pour être transformé en logement passerelle sur le même modèle que celui de Faux-la-Montagne. Malgré des financements difficiles les travaux sont en cours d'achèvement.

L'attrait principal de Saint-Pierre-de-Frugie tient surtout à sa stratégie de mise à disposition du patrimoine immobilier de la commune à des porteurs de projets innovants : l'accueil d'une école Montessori, la réhabilitation d'un gîte dans le cadre du Pôle d'excellence rurale, une boutique intercommunale pour les agriculteurs locaux. Il y a eu un effet de levier de l'école Montessori sur les activités économiques et les services à la personne proposés sur la commune (réouverture du restaurant, création d'un cabinet d'ostéopathe) et sur le développement urbain aujourd'hui difficilement maîtrisé par la carte communale actuelle. Il est donc primordial pour la commune de travailler à l'élaboration d'un PLUi au niveau intercommunal et avec l'ensemble des acteurs institutionnels qui permettent de limiter la consommation foncière locale (CAUE, ABF).

3 Mobiliser des financements et une expertise afin d'élaborer une maîtrise foncière communale pour un renouvellement rural durable

Saint-Priest-la-Feuille est une commune rurale de 785 habitants qui réunit toutes les caractéristiques d'une commune située en périphérie d'un pôle urbain (La Souterraine) dont un dynamisme démographique. Toutefois, la commune ne possède pas de planification urbaine locale puisque soumise au Règlement National d'Urbanisme, malgré une réglementation intercommunale depuis 2014 (PLUi du Pays Sostranien). L'inadaptation du parc de logement à de jeunes ménages actifs qui ne peuvent acquérir de grands pavillons ainsi qu'une demande d'urbanisation en contradiction avec la préservation d'un cadre de vie rural sont les problèmes majeurs rencontrés par la commune. Un travail sur la politique locale de l'habitat ainsi que sur les espaces publics a donc été mené au prisme de la jeunesse rurale souvent délaissée (prix et taille des logements, espaces de jeu et de rencontre) pour repenser le renouvellement rural. Afin d'éviter de devenir un bourg dortoir, du fait de sa position en périphérie urbaine, la commune a impliqué les habitants dans la vie locale par un projet d'éco-lotissement lancé en juin 2017.

Des terrains agricoles ont été acquis par la commune en négociation avec le propriétaire et le locataire exploitant où 8 constructions de type maison individuelle sont prévues sur des parcelles d'une surface moyenne de 770m² (alors que les parcelles déjà urbanisées se situent entre 800 et 1000 m²). La faible taille des parcelles est justifiée par un moindre coût pour la commune ainsi que pour les futurs habitants du lotissement (dans l'idéal des jeunes couples qui auront une marge financière suffisante pour construire un bâti de meilleure qualité grâce aux faibles prix). La densité du projet est également justifiée par un soin apporté aux espaces verts communs. L'acceptation d'une telle densité en milieu rural a été rendue possible par une forte concertation avec les habitants (7 ateliers menés en 1 an). Les travaux de l'éco-lotissement commencent en avril, et la demande d'obtention du label EcoQuartier est en cours.



Financement :
DETR (65%)
Contrats de ruralité
DSIL
Communauté de communes
DDT

Cette opération sera complétée par un projet plus vaste d'écobourg visant à conserver l'aspect campagnard du bourg tout en confortant son cœur et en renforçant sa centralité. Un projet de halle et d'un cabinet médico-social verront par exemple le jour dans une ancienne ferme en entrée de bourg.

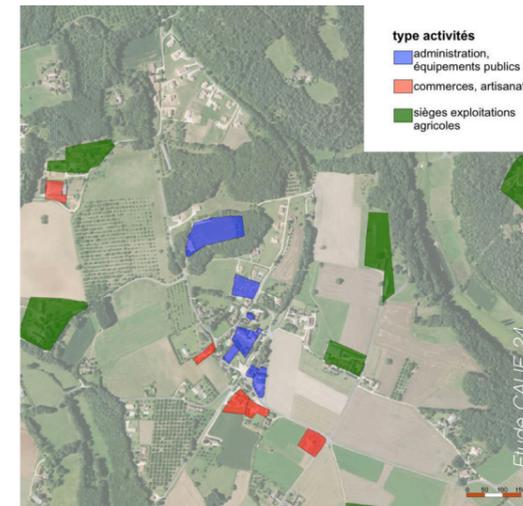
4 Créer une polarité commerciale et servicielle en milieu rural pour lutter contre le mitage

Le mitage est la forme de l'étalement urbain la plus fréquente dans les territoires ruraux. Souvent signe de développement de la commune, il fragilise pourtant la qualité paysagère du milieu rural et met potentiellement en péril son futur développement.

Proissans est une commune rurale périgourdine sous l'aire d'influence de Sarlat. Dans la Communauté de Communes sarladaise, Proissans est très attractive, notamment en raison d'une fiscalité avantageuse et de la présence de services. Encore aujourd'hui dotée d'une simple carte communale, très généreuse en matière d'autorisation d'urbanisme, elle a souffert du mitage de ses plaines fertiles.

Ayant pris en compte les conséquences économiques, sociales, environnementales et paysagères de l'émiettement urbain, Proissans a décidé de contenir son urbanisation autour du bourg principal et de la limiter sur les hameaux de la commune. Pour créer des continuités urbaines, un projet d'éco-quartier va voir le jour sur la dent creuse entre le bourg principal et le pôle commercial et médical. Renforcer le pôle commercial par un pôle médical dans le bourg principal permet d'augmenter son attractivité et, de façon concomitante, de limiter l'attractivité et les constructions dans les autres hameaux et les plaines agricoles. En effet, le bourg-centre offre le même cadre paysager que les constructions en mitage mais propose, en plus, des activités et services.

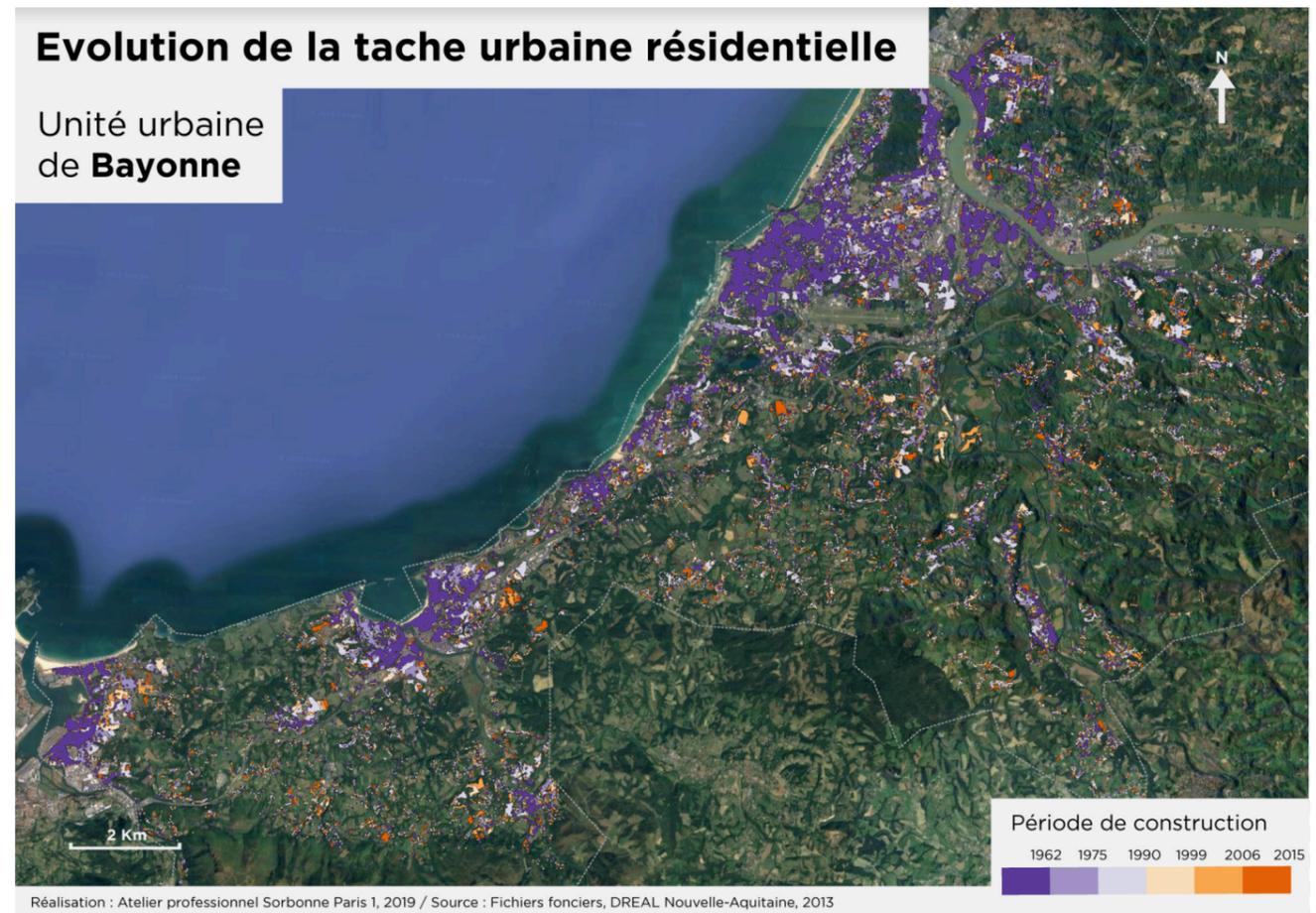
Proissans s'apprête à passer sous la réglementation d'un PLUi. Le diagnostic de ce dernier met en évidence l'utilisation massive de la voiture. Un projet de mise à disposition d'une navette pour amener les habitants de Proissans à Sarlat n'a pas pu aboutir en raison du manque d'intérêt des habitants. Cependant, une étude a montré que les déplacements moyens sur l'EPCI étaient inférieurs à 7km. Cette faible distance est aisément parcourable en vélo. Ainsi, la communauté de commune a pour objectif de promouvoir la pratique quotidienne du vélo sur son territoire par des aménagements futurs de pistes cyclables sécurisées. La promotion de mobilités douces fait partie de la lutte contre l'étalement urbain car elle limite l'utilisation de la voiture qui permettait, elle, une implantation éloignée du centre. L'enjeu est l'appropriation de la population. Une concertation très approfondie est donc indispensable à la réussite de ces projets.



Maîtriser la consommation foncière dans les espaces ruraux passe par l'attraction d'une nouvelle population (familles et actifs) qui permettra une redynamisation démographique et économique. Repenser l'habitat et l'habiter dans le rural repose sur une politique de logement adaptée aux besoins ruraux et une mise en valeur du cadre de vie rural attractif face à "la fuite des villes". Dans des territoires où la planification, l'expertise et les financements peuvent être limités, il est nécessaire de mettre en place des stratégies de développement et de maîtrise foncière dans le cadre de collaborations multipartenariales, avec une réflexion intercommunale, susceptibles d'être éligibles à de nombreuses subventions.

FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT POLARISÉ DE LA STRUCTURE URBAINE DANS LES TERRITOIRES LITTORAUX ET RÉTRO-LITTORAUX

- > Bayonne
- > Biarritz



Au sein des territoires littoraux dont le foncier est saturé, il existe un réel enjeu de renouvellement urbain. Les villes côtières ne présentent que très peu de possibilité de construction en raison d'un manque de foncier disponible. Celui-ci présente dès lors des prix de plus en plus importants. L'urbanisation se reporte alors vers les villes du rétro-littoral. Dans ces territoires, beaucoup de lotissements et de logements individuels ont été construits, générant de ce fait un important étalement urbain.

De plus, dans les territoires tendus, un second enjeu est celui de l'organisation et l'aménagement de l'espace, en actionnant des leviers permettant de favoriser une dynamique de polarisation. En effet, on constate bien souvent un gradient d'attractivité autour des communes les plus dynamiques. La saturation de l'agglomération-centre reporte ainsi une partie de l'urbanisation vers les communes périphériques, le rétro-littoral. Ainsi, tout l'enjeu est d'anticiper le développement à venir de ces territoires, en favorisant une polarisation des communes.

Dans les espaces littoraux, une importante singularité concerne la structuration du marché du logement. Celle-ci présente bien souvent le taux élevé de résidences secondaires. Il est également possible d'observer un phénomène de vacance dans les centres anciens et patrimoniaux, dotés d'un tissu urbain peu attractif. Si tel est le cas, une politique de réhabilitation des îlots dégradés peut permettre de réduire la vacance dans le centre.

Afin d'illustrer les problématiques liées aux territoires littoraux au foncier saturé, l'exemple de la côte basque et de l'agglomération bayonnaise semble être particulièrement éclairant. En effet, cette agglomération de plus de 300 000 habitants présente un réel dynamisme démographique, lequel accentue année après année la pression foncière et immobilière.



1 Favoriser le renouvellement urbain, la mixité des usages et des formes urbaines

La ZAC Kléber à Biarritz témoigne de la possibilité de réaliser une opération de renouvellement urbain mixte et accessible en ville-centre. Ce projet en cours de finalisation a été amorcé au début des années 2000. La municipalité a entrepris le projet de déplacer un certain nombre d'équipements publics ainsi que de racheter les parcelles foncières adjacentes afin de mettre en place une ZAC. Le but étant de construire des logements sociaux afin de réduire la carence de Biarritz en la matière. En plus de cet objectif, la municipalité souhaitait réaliser un vrai travail sur la forme urbaine, la mixité des usages et la place de la nature en ville.

La ZAC Kléber témoigne d'une réflexion poussée sur les hauteurs et le cadre de vie. L'architecte et urbaniste Juan Pablo Samaniego, qui a piloté le projet, parle du concept de « densification douce ». Il a ainsi souhaité développer un « morceau de ville » autosuffisant, en favorisant la place du végétal, les modes de déplacements doux ainsi que la mixité des fonctions. En effet, les bâtiments vont du R+1 en bordure de ZAC, afin de favoriser la couture urbaine, au R+5 en cœur de ZAC. La majorité des logements dispose d'un espace extérieur et le projet s'articule autour d'un espace public central végétalisé et piétonnier.

ZAC KEBLER EN CHIFFRES

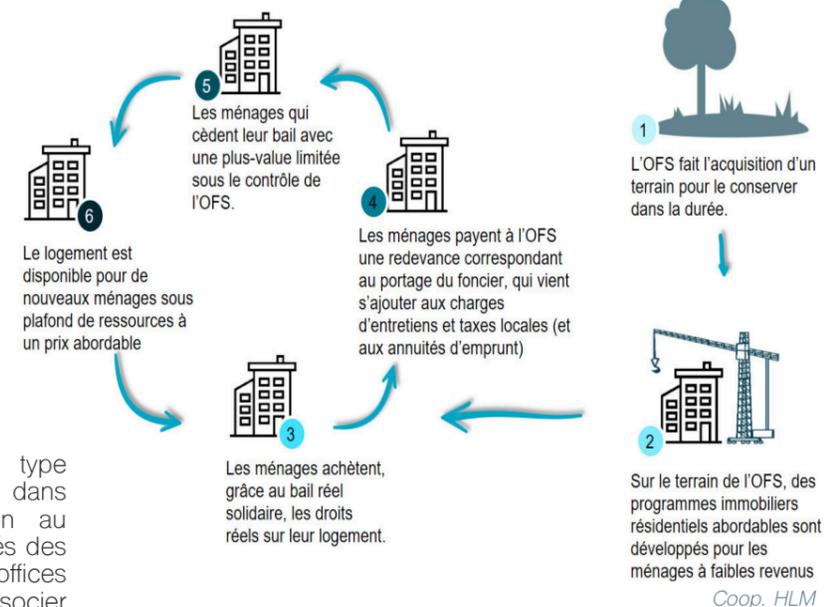
4,5 ha
 502 logements
 - 306 Logements sociaux
 - 82 logements en accession
 R+1 à R+5
 Prix : entre 2400 et 3600 €/m²

Augmentation de la surface de sol végétal : de 12 à 34% de la ZAC



A travers cette opération, la ville de Biarritz a réussi une opération de renouvellement urbain, en portant une attention particulière au cadre de vie. De ce fait, les produits immobiliers proposés, bien que denses, restent attractifs en comparaison avec l'offre existante. Il faut noter que ce type d'opération nécessite du foncier public, une ingénierie importante et des délais non-négligeables. De plus, malgré ses aspects positifs, cette opération ne résout pas à elle seule la problématique foncière à Biarritz. En revanche, elle laisse entrevoir des orientations urbanistiques et paysagères qui auraient intérêt à être dupliquées.

2 Innover dans les possibilités de montage immobilier et les formes urbaines : l'exemple de l'office foncier solidaire (OFS)



Ces dernières années, un nouveau type d'organisme se développe en France, dans l'optique de proposer une innovation au niveau des montages immobiliers. Inspirés des community land trust américains, les offices fonciers solidaires (OFS) permettent de dissocier foncier et immobilier. Ainsi, il est possible de vendre uniquement le logement à un particulier tout en lui louant le foncier à travers un BRS (bail réel solidaire). Cela permet de proposer des prix de vente très attractifs en accession à des populations sous conditions de revenus. De plus, la loi ELAN permet désormais de comptabiliser les biens vendus à travers un OFS dans le décompte des logements sociaux liés aux objectifs de la loi SRU. De plus, l'OFS permet aux collectivités de garder la maîtrise sur les prix fonciers et immobiliers grâce à des clauses anti spéculatives associées aux BRS.

L'OFS permet de proposer des formes urbaines attractives tant au niveau de la qualité de vie, que de la qualité architecturale et du prix. Cela est d'autant plus innovant si des méthodes liées à l'habitat participatif sont mobilisées, comme c'est le cas avec l'OFS du COL. L'office foncier solidaire permet également de répondre aux enjeux de la mixité en secteur tendu. En effet, les produits proposés permettent à une partie de la population qui ne pourrait accéder au marché immobilier classique de se loger en zone tendue ou manquant d'offre en logements neufs.

Le COL porte actuellement huit projets en OFS dans le Pays Basque. Les prix de sorties sont en moyenne 30 à 50% inférieurs au prix du marché. Dans les terres comme par exemple dans le village d'Espelette, l'OFS rénove une ancienne ferme afin de produire 5 logements. Il s'agit de cinq T5 en duplex accolés disposant chacun d'un jardin. On voit ainsi que ce type de montage permet de proposer des formes urbaines plus denses que du pavillon en zone rurale mais qui restent malgré tout attractives.



3

Réhabiliter un centre ancien au tissu urbain patrimonial : le programme PNRQAD

Le centre-ville ancien de Bayonne présente une structure urbaine héritée du XIXe siècle, laquelle se révèle être peu attractive par rapport aux quartiers alentours. En effet, le centre est composé d'un tissu urbain très dense et d'un parcellaire en lanières longues et étroites. De nombreux logements sont enclavés en fond de cour. La municipalité bayonnaise agit depuis plus de 20 ans en faveur de la revitalisation de son centre ancien. Cela passe notamment par des programmes de réhabilitation des îlots et immeubles dégradés voire insalubres. A cela s'ajoute une action en faveur du commerce en rez-de-chaussée.

En 2011, la ville signe une convention avec l'ANRU afin de bénéficier de financements grâce au programme PNRQAD, le programme de réhabilitation des quartiers anciens dégradés. S'étalant sur 7 années, il permet de produire 200 logements à loyer maîtrisé et 50 logements sociaux publics. Parallèlement, 350 logements seront améliorés. Au total, 600 logements bénéficieront de ce programme.

Le PNRQAD permet à la ville et aux opérateurs de supporter ces coûts importants en subventionnant 50% du déficit foncier engendré par l'opération.

Cette opération de revitalisation du centre-ville dans un contexte littoral mériterait d'être prolongée dans le rétro-littoral ainsi que sur le cordon littoral aquitain. En effet, dans une optique préfigurative, on peut entrevoir tout l'intérêt de dupliquer ce type d'opération dans d'autres communes de rang moyen. Dans le rétro-littoral, le renforcement de la polarité en centre-ville passerait ainsi par une réhabilitation des logements ainsi qu'un appui aux services et aux commerces. L'idée étant de créer des centres de gravité suffisamment attractifs dans les terres afin de concentrer la population et d'éviter l'étalement urbain et les nuisances qui y sont associées.



Les projets présentés dans cette partie ne suffisent pas à eux seuls à résoudre la problématique de l'étalement urbain en zone littorale. En effet, l'importance de la saturation foncière et immobilière limite en l'état les possibilités de multiplier les opérations de renouvellement urbain et de densification par exemple. Afin de rétablir un développement raisonné en termes de consommation d'espace, il est nécessaire que les acteurs locaux fassent des choix forts dans les politiques publiques d'urbanisme et d'aménagement. Autre nécessité, celle de faire travailler les collectivités en réseau, dans une approche réticulaire du développement des territoires. Dans cette optique, la communauté d'agglomération du pays basque est actuellement en train d'appuyer la réalisation de PLUi infra-communautaires qui permettront d'établir des stratégies d'ensemble concernant la maîtrise foncière.

Enfin, les projets abordés peuvent être transposés dans d'autres territoires en Nouvelle-Aquitaine, présentant les mêmes problématiques. Les agglomérations littorales de la Teste-Arcachon ou encore La Rochelle sont d'autres exemples présentant des enjeux similaires. L'agglomération bordelaise présente aussi des similitudes au niveau de la saturation foncière et immobilière. Inversement, les opérations présentées dans la partie 'concurrencer le périurbain, les stratégies de la métropole bordelaise', pourraient tout à fait fonctionner sur la côte basque.

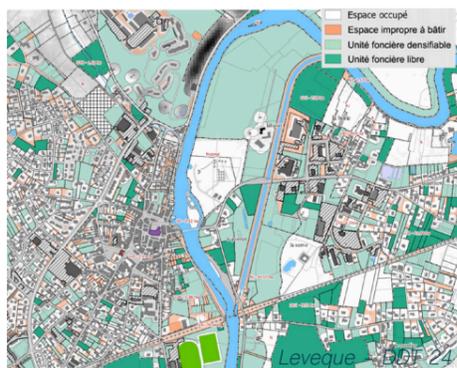
3

L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE DE LUTTE CONTRE L'ÉTALEMENT URBAIN

LES PRÉ-REQUIS A L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE RÉGIONALE

1 Connaître l'état de la consommation du foncier dans son territoire

Si certaines collectivités ont de bonnes connaissances de l'état de la consommation du foncier et des terrains constructibles, beaucoup de communes, notamment rurales, n'ont que peu de repères sur le sujet. De plus, le foncier constructible ou mutable n'est parfois pas envisagé comme tel. C'est le cas des grandes parcelles partiellement bâties en milieu urbain qui peuvent être encore densifiées. Ces informations peuvent être collectées grâce à l'utilisation d'outil SIG comme celui de Dominique Levesque (DDT Dordogne, ex-IGN). Son outil de détection du foncier mutable peut s'utiliser en complément des plateformes PIGMA et du CEREMA.



L'outil SIG peut également permettre de déceler d'autres enjeux comme la vacance et la dégradation des logements en centre-ville, informations essentielles pour la lutte contre l'étalement urbain.

2 La planification, outil premier de la lutte contre l'étalement urbain

Un des premiers moyens permettant aux communes et collectivités de lutter contre l'étalement urbain est d'utiliser la planification inscrite dans des outils réglementaires tels que le SCOT et sa traduction locale, le PLU (ou PLUi). Le SCOT, malgré ses orientations parfois très générales sur l'aménagement du territoire, donne aux collectivités des objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace. En incitant les collectivités à créer des documents d'urbanisme (PLU, PDU, PLH) en accord avec les objectifs du SCOT, on encourage la lutte contre l'étalement urbain.

Suivant des réglementations plus strictes en la matière, l'Etat est devenu très vigilant sur cette question. Certains SCOT ont pu en effet être refusés par le préfet sur des critères de non prise en compte de l'étalement urbain.

Les PLU sont des documents adaptés à l'échelle locale et sont très contraignants en matière de consommation foncière. Leur mise en œuvre nécessite de l'ingénierie, mais leur processus de création, notamment avec une phase de concertation, permet une plus grande acceptation des règles de la part des élus et des habitants. Ce travail d'acceptation est d'autant plus important que tous les territoires sont voués à être dotés d'un PLU, remplaçant à terme les cartes communales et autres documents d'urbanisme beaucoup plus généraux en autorisations et insuffisants pour limiter la consommation des sols ou le mitage des terres agricoles.

3 La nécessaire convergence des politiques publiques

Il paraît avant tout essentiel de maîtriser le contexte politique dans lequel les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain et de densité seront mis en place. Pour cela, les politiques publiques doivent se compléter et non pas être en dissonance les unes avec les autres. On peut remarquer que certaines villes-centres tentent de limiter l'étalement urbain alors que les communautés d'agglomération dont elles font partie se veulent bâtisseuses et génératrices d'extension. Ainsi, la lutte contre l'étalement urbain ne peut être effective qu'à travers une action publique soutenue par les acteurs locaux, afin qu'ils partagent une vision commune du développement de leur territoire.

4 La transversalité de la lutte contre l'étalement urbain

Le présent guide a pour objectif de valoriser l'ensemble des bonnes pratiques concernant la lutte contre l'étalement urbain. Cependant, la poursuite de cet objectif nécessite l'application et la mise en cohérence de politiques publiques très transversales. Limiter la consommation d'espace ne se résume pas à une seule action sur le foncier ou à la construction. Les implications étant bien plus larges, l'action publique a donc tout intérêt à considérer la réduction de la consommation d'espace comme un dénominateur commun à des politiques qui peuvent sembler assez éloignées les unes des autres.



5 Evaluer les politiques publiques

Si formuler des politiques publiques d'ensemble grâce à une approche bottom-up présente des avantages certains en faveur de la lutte contre l'étalement urbain, une précaution importante doit être soulignée. En effet, la démarche de valorisation et de duplication des bonnes pratiques dans la région doit de manière presque impérative être associée à une solide évaluation des politiques publiques qui seront mises en place par la suite. Il serait souhaitable qu'à terme les acteurs locaux soient en capacité d'évaluer les retombées, l'impact, l'effet de chaque politique et de chaque projet en relation avec la lutte contre l'étalement urbain.

Une fois de plus, la diversité des contextes territoriaux se doit d'être prise en compte. Ainsi, il ne s'agit pas de formuler les mêmes objectifs pour les villes côtières au foncier saturé, que pour les villes moyennes en décroissance ou encore pour les espaces ruraux.

Par ailleurs, l'idée n'est pas de formuler des normes péremptoires et arbitraires qui seraient difficilement comprises et appropriables par les acteurs locaux. L'objectif est plutôt de formuler des pistes de progression, de souligner les difficultés subsistantes afin de guider, d'accompagner, de former les décideurs politiques. En ce sens, une piste de réflexion sérieuse pourrait être de s'appuyer sur la consommation foncière de chaque territoire sur une période assez courte, comme les dix dernières années, afin de formuler les objectifs à venir. L'idée est d'encourager les territoires à continuer, voire à améliorer, leurs efforts en matière de lutte contre l'étalement urbain.

Si certains indicateurs apparaissent incontournables (la continuité du bâti, la valeur agronomique des sols, l'augmentation de la densité), d'autres restent encore à co-construire. Un travail partenarial pourrait ainsi aboutir à la formulation d'une vision, d'objectifs communs en faveur de la préservation des ressources foncières en Nouvelle-Aquitaine.

6 Trouver la bonne densité pour le bon territoire

Le choix de la bonne densité pour le bon territoire est primordial en matière de lutte contre l'étalement urbain. Une densité trop faible correspond à un étalement et une densité trop forte va imposer trop de contraintes aux habitants qui préféreront s'installer dans des quartiers moins denses et plus étalés.

Ainsi, chaque territoire doit trouver sa propre densité. Une norme ne peut pas être imposée car elle serait forcément inadaptée. L'important est de rechercher la progression dans la densification. Les projets étudiés dans ce guide sont la preuve qu'il est possible d'augmenter la densité des tissus urbains sans les externalités négatives qu'une densité inadaptée peut provoquer.

Le tableau ci-contre permet de donner une idée de la marge de progression potentielle selon les types de territoires. Ces indications ne sont pas normatives.

7 Indications de la densité à rechercher selon les types d'espaces

CONTEXTE DES OPÉRATIONS	DENSITÉ MOYENNE ACTUELLE (logement/ha)	DENSITÉ VERTUEUSE À RECHERCHER (logement/ha)
Quartier dense récent de la métropole bordelaise	150	150 (attention à la surdensité)
Centralité bordelaise	80	80
Ville centre des grandes agglomérations caractérisées par de la vacance de logements et des friches urbaines	50	60
Centre-ville des villes moyennes caractérisées par une vacance de logements de 30% et un manque de service	30	40
Espaces périurbains à dominante pavillonnaire	25	40
Polarités secondaires en périurbain	40	40 à 50
Seconde couronne périurbaine	15 à 20	30
Espace rural	5 à 10	15 à 20

LES AXES À PROMOUVOIR DANS UNE POLITIQUE STRATÉGIQUE RÉGIONALE

FAVORISER LE RENOUVELLEMENT URBAIN EN DES LIEUX STRATÉGIQUES

- Axer en priorité le développement urbain sur la reconversion des friches dans les polarités ou à proximité des transports
- Cibler l'action sur les logements dégradés en centre-ville
- Densifier le tissu urbain, y compris pavillonnaire
- Renforcer la création et la diversification de l'offre dans les quartiers ANRU proches des polarités
- Adapter l'offre de logement en centres-bourgs ruraux à la population locale
- Mobiliser les centres anciens comme support de polarité dans les territoires ayant subi un fort étalement

PROMOUVOIR UNE DENSITÉ GÉNÉRANT UNE IMAGE D'HABITAT DÉSIRABLE DANS SON TERRITOIRE

- Corréler la densité produite à l'attractivité du marché de l'habitat
- Rendre les prix immobiliers des nouvelles constructions abordables dans les secteurs attractifs
- Concevoir un cadre architectural et paysager compensant l'écart d'attractivité lié à la densité
- Développer un produit immobilier plus dense se rapprochant de la maison
- Développer de la densité adaptée au tissu existant, y compris pavillonnaire
- Proposer des produits immobiliers plus denses que le modèle standard

CONFORTER LES POLARITÉS TERRITORIALES EN VALORISANT LEUR CADRE DE VIE ET LEURS CONDITIONS D'HABITAT

- Proposer une image dynamique du centre-ville grâce à la requalification des espaces publics
- Adapter le tissu urbain à l'offre commerciale en centre-ville (remembrement, regroupement des commerces, accessibilité)
- Proposer un habitat en centralité possédant les avantages associés au périurbain (espaces extérieurs, stationnement, individuation)
- Développer l'attractivité résidentielle de la ville-centre par un projet de revalorisation globale
- Améliorer le cadre de vie dans les territoires ruraux en associant projet de revitalisation et requalification urbaine
- Créer une polarité commerciale et servicielle structurée en milieu rural guidant le développement de l'habitat

DÉVELOPPER LES ÉCHANGES DE PRATIQUES ET LES OUTILS PAR TYPE DE TERRITOIRE

- En amont, mobiliser des groupes de réflexion par type de territoire pour renforcer les échanges d'expériences (métropole régionale, grandes agglomérations, villes moyennes, rural, littoral)
- Disposer d'un acteur foncier fédérateur et légitime en appui aux acteurs territoriaux (EPF et Safer)
- Innover dans les possibilités de montage immobilier notamment en secteur détendu (savoir mobiliser des financements et une expertise en milieu rural et pour des friches polluées)
- Avoir une ingénierie mobilisable pour les territoires qui en sont dépourvus et se doter de suivi cartographique spécifique pour apprécier leur action

CONCLUSION

Nous avons tenté, à travers ce guide, de présenter des projets démontrant qu'il était possible d'intégrer l'objectif de lutte contre l'étalement urbain au sein d'une politique de développement territorial et d'attractivité. En effet, ces deux thématiques se sont révélées être bien moins antagonistes qu'elles n'y paraissaient au premier abord. Lutter contre la perte de vitesse du centre ville, travailler sur le cadre de vie, réorganiser la structure urbaine sont des exemples de stratégies de développement à la fois efficaces et raisonnables en termes de consommation d'espace.

Les bonnes pratiques existent dans tous les types de territoires qui composent la Nouvelle-Aquitaine. Nous avons fait le choix de les valoriser dans le but de les diffuser dans un contexte actuel d'augmentation continue de l'étalement urbain en Nouvelle Aquitaine. En effet, les pistes d'amélioration sont nombreuses.

A ce stade, les projets présentés dans ce guide n'ont que peu d'impact sur la situation régionale d'ensemble. Ce n'est sans doute que par la duplication, l'adaptation, la systématisation de ce type d'opérations que la tendance ne pourra s'inverser.

Cela passe par une nécessaire refonte des modes d'organisation et de pensée quant au développement territorial et à la manière d'appréhender politiquement la problématique de l'étalement urbain. Un travail partenarial et collaboratif entre les différents acteurs de l'aménagement et de la politique serait souhaitable pour mener à bien cette nouvelle démarche.

Ce guide a identifié une diversité de stratégies et projets locaux afin de faire émerger des recommandations générales pouvant servir de support à des politiques publiques à l'échelle de la région. Ainsi, les objectifs nationaux de lutte contre l'étalement urbain pourront se traduire localement et de manière adaptée à la réalité des territoires.

L'ÉQUIPE



Léa Andreu



Tom Bensadoun



Clémentine Cornélis



Valentin Kamp



Juliette Sage



Jean-Didier Laforgue
L'encadrant
