



« Aménager les territoires ruraux et périurbains »

Rapport de
Frédéric BONNET,
architecte, Grand prix de l'Urbanisme

remis à
Sylvia PINEL,
ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

le jeudi 7 janvier 2016

Aménager les territoires ruraux et périurbains

Mission confiée par Sylvia PINEL,
Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité

à Frédéric BONNET, architecte, Grand Prix de l'urbanisme

Avec l'appui du groupe de travail associé à la mission :

Jérôme BARATIER

Directeur de l'Agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours

Philippe BELLEC

Inspecteur Général, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)

Stéphane CORDOBES

Responsable de la prospective et des études, Commissariat à l'Égalité des territoires (CGET)

Jean-Noël GALVAN

Directeur groupe Conseil interministériel aux Ruralités (CIR)

Rémi JANIN et Pierre JANIN

Ingénieur Paysagiste et Architecte DE, lauréats du Palmarès des Jeunes Urbanistes 2014

Thierry LAVERNE

Paysagiste DPLG, Paysagiste-Conseil de l'Etat (Var)

Ariella MASBOUNGI

Inspectrice Générale, Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD)

Romain PRAX

Directeur de la Fédération Nationale des SCoT (FédéSCot)

26 décembre 2015

Aménager les territoires ruraux et périurbains

SOMMAIRE

<i>Territoires ruraux et périurbains, la diversité est une richesse</i>	5
Diversité, approches contextuelles : entre rural et périurbain, mille figures	7
Quelles spécificités ?	8
Quelles interdépendances ? Pour sortir des logiques périmétrales	10
Pour un urbanisme contextuel, politique et démocratique	11
<i>Mettre en avant les atouts des territoires ruraux et périurbains</i>	15
Une question politique et culturelle : représentation, imaginaire, projets	17
Péri-urbain ou campagnes urbaines ?	17
Ressources multiples des territoires ruraux et des campagnes urbaines	18
Patrimoine collectif, paysages partagés	18
Des richesses : ressources actives, ressources latentes	19
Usages locaux et métropolitains	20
Des conditions économiques moins tendues	21
Mixité fonctionnelle et qualité de vie intrinsèque	22
De nouveaux « modèles urbains » sont nécessaires pour les territoires ruraux et les campagnes urbaines	22
« Empowerment » des territoires ruraux et des campagnes urbaines : territoires d'invention et de créativité	24
Favoriser l'adaptation au contexte plutôt que promouvoir des recettes génériques : quels moyens ? Comment les évaluer ?	26
Confirmer et renforcer le rôle des CAUE auprès des élus et des citoyens	27
Prendre appui sur les agence d'urbanisme pour développer le débat inter-territorial	27
Tirer parti de l'expérience des services déconcentrés, assistés des conseils de l'Etat sur les territoires	27

Stimuler et soutenir l'expérimentation dans la durée	30
Associer les universités et les écoles à ces travaux prospectifs et expérimentaux	31
Diffuser : débats, publications, plateformes	32

Mieux faire avec les outils d'aujourd'hui 35

De l'attention aux lieux pour investir dans la durée	37
Penser méthode et durée plutôt qu'instruments	37
Le projet de territoire : un choix politique, pour adapter l'aménagement aux contextes multiples du rural et des campagnes urbaines	38
Le projet de territoire défini à une échelle pertinente	39
Mettre en place une maîtrise d'ouvrage politique et technique pour porter dans la durée les projets de territoire et les autres projets d'aménagement	40
Optimiser chaque projet, chaque investissement	41
Les outils opérationnels, rôle des acteurs existants	42

Proposition d'évolutions méthodologiques 45

Pour les projets de territoire	47
Pour l'intégration des espaces non-bâti dans les projets de territoire	51
Pour la valorisation des campagnes urbaines	57
Pour le renforcement des bourgs	71

Proposition d'évolution : à nouveaux enjeux, nouveaux outils 87

De manière générale, pour un urbanisme « politique » et une participation citoyenne	89
Changer de paradigme économique : valeurs latentes, le projet local crée des richesses	90
Rendre lisible la solidarité nationale, développer les solidarités locales	92
Pour l'intégration des espaces non bâtis dans les projets de territoire	94
Pour le renforcement des bourgs et des territoires ruraux	98
Pour la valorisation des campagnes urbaines	105
Rôle des services de l'Etat et des instances de conseils (Cf supra)	107

Liste et résumé des contributions 109

Territoires ruraux et périurbains : la diversité est une richesse

Territoires ruraux et périurbains : la diversité est une richesse

Diversité, approches contextuelles : entre rural et périurbain, mille figures.

Comment différencier les deux termes exprimés (rural, périurbain) ? Beaucoup experts insistent sur la généralisation d'un mode de vie urbain et l'importance croissante de l'urbanisation, sur une planète où les villes prennent de plus en plus d'importance. Ces travaux sont essentiels¹ et ils permettent de mieux comprendre les phénomènes globaux. Ils sont peu opératoires lorsqu'il s'agit, de manière très concrète, de définir le projet sur dix ans d'un regroupement de vingt communes regroupant 3500 habitants. C'est l'objet de ce rapport, d'une certaine manière. En nous limitant au contexte français objet de la demande, nous avons considéré que malgré une évolution manifeste des modes de vie qui ne séparent plus comme ils purent l'être les territoires peu denses de la République des aires urbaines et métropolitaines, il existe bien de fortes nuances entre les territoires, des écarts qui justifient que l'on distingue, dans le fait urbain, des caractéristiques et des dynamiques bien différentes. Certains analystes soulignent qu'un peu plus de la moitié des français habitent « en situation rurale », et que 97,5% des communes françaises ont moins de 10.000 habitants².

Les analyses les plus récentes font apparaître des grandes tendances, des regroupements, des convergences³. Mais il nous semble important aujourd'hui de dire que mille figures cohabitent, même si des traits communs peuvent rassembler les territoires en « catégories ». Le propos de ce rapport, centré sur l'aménagement du territoire, et plus exactement sur l'adaptation des stratégies d'aménagement aux caractéristiques de chaque territoire, insistera sur l'ajustement au contexte, en fonction de très nombreux critères. Contextes politique, géomorphologique, culturel, paysager, économique, institutionnel, social, dont la combinatoire infiniment variée impose à chaque fois une réflexion particulière, avec toujours plusieurs choix possibles : ce qu'on appelle un projet politique, pour le territoire.

Cette diversité est une chance pour la République: elle met en valeur les complémentarités des territoires plutôt que de se focaliser sur les effets de la concurrence (laquelle implique gagnants et... perdants).

Nous montrerons ici que la nécessaire adaptation du projet à la diversité des situations réhabilite le rôle essentiel du *politique* qui, au-delà des diagnostics techniques et des très nombreux outils à disposition, doit garder la main sur le développement des territoires. Par *politique*, précisons-le tout de suite, nous désignons aussi bien le jeu

1 L'auteur du rapport en est d'autant plus convaincu qu'il est animateur et co-fondateur de la revue « tous urbains », aux côtés de personnalités reconnues pour leur analyse des phénomènes d'urbanisation à l'échelle mondiale, comme le philosophe Olivier Mongin ou le géographe Michel Lussault.

2 Contribution de Philippe MADEC « urbain, rural, l'équilibre des mondes », pp. 1-2 ; d'après la publication de P. Madec écrite pour le livre de Jana Revedin « la ville rebelle », Ed. Gallimard, Paris, 2015.

3 Cf cartographie du rapport de la revue d'études et de prospective « prospectives périurbaine et autres fabriques du territoire, territoires 2040 », DATAR, 2ème semestre 2010. Ou encore, de manière plus lisible encore, les analyses et cartographies effectuées par le démographe Hervé le Bras (cf. « Le mystère français », Hervé le Bras et Emmanuel Todd, Seuil, 2013).

institutionnel et les décisions portées par les élus que notre capacité collective à débattre, inventer, évaluer, agir et influencer sur le devenir de nos territoires.

Quelles spécificités?

La lettre de mission évoque les territoires « ruraux » et « périurbains ». Nous avons considéré que ces deux termes recourent des réalités qui se recourent en partie, et ont en commun les caractéristiques suivantes :

- une densité moyenne faible à très faible ;
- une part prépondérante de territoire non-bâti, occupé soit par des cultures, soit par la forêt, ou des aires naturelles significatives (haute montagne, marais, etc.) ;
- une mobilité quotidienne principalement fondée sur l'automobile individuelle ;
- une part importante du tissu urbain constitué de maisons (regroupées en bourgs, diffus ou regroupées en lotissement) ;
- un polycentrisme plus ou moins développé, avec des aires d'influence et des mobilités pendulaires de structure réticulaire (plutôt que radiale et linéaire) ;
- une gouvernance territoriale fragmentée et encore peu constituée à l'échelle des bassins de vie (à l'exception de quelques cas) ;
- un déficit d'ingénierie⁴ : une maîtrise d'ouvrage publique plutôt faiblement constituée en terme d'aménagement, voire inexistante ; une ingénierie publique plus faible que dans les métropoles, et une maîtrise d'œuvre/ingénierie privée moins disponible à proximité immédiate du territoire ou au sein de ceux-ci⁵.

Toutefois, l'écart entre les deux termes pourrait se mesurer par les caractéristiques suivantes :

- la dynamique économique et/ou la démographie, l'évolution de la composition socio-professionnelle et générationnelle des habitants ;
- la pression foncière et le coût du foncier et de l'immobilier (entre des zones extrêmement détendues et d'autres dont les dynamiques sont au contraire très proches de celles des métropoles) ;
- le rôle du paysage (naturel et urbain) dans la constitution des identités territoriales et dans la qualité de la perception ;

4 Ce terme est parfois discuté ou interprété de manières différentes, nous désignons ici par « ingénierie » tous les métiers de la fonction territoriale ou de prestataires privés aptes à aider les politiques publiques à ce constituer : élaboration de diagnostic et connaissance des enjeux, conseil, définition de stratégies, élaboration de projet de territoires et de documents de planification, suivi et instruction des politiques publiques sectorielles (logement, déplacements, etc.) et transversales, assistance à la maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre (paysage, aménagement, infrastructure, édifices). Ce terme désigne des métiers très divers, dont l'action est complémentaire : urbanistes, géographes, économistes, géomètres-experts, écologues, paysagistes, architectes, etc...

5 cf. contribution de la FNCAUE, et le document « Synthèse Ingénierie, Urbanisme et Intercommunalité », avril 2013, rapport de la FNCAUE effectué avec le soutien de la Caisse des Dépôts et Consignations de la DATAR et du Ministère de la Culture et de la Communication.

- l'âge du bâti « majoritaire » et des infrastructures, donnée qui a un impact très fort en terme de paysage, d'identité et de perception globale des territoires : les territoires « ruraux » sont majoritairement constitués de bâtis anciens ; les territoires dits « périurbains » sont majoritairement constitués d'infrastructures et de lotissements récents (quatre décennies environ) ;
- la part de l'agriculture et/ou de la forêt et des espaces naturels, très largement majoritaires dans les espaces « ruraux », interstitiels ou moins dominants dans les espaces périurbains ;
- l'accès à des services (santé, éducation, loisirs, culture...) parfois très distants ;
- la diversité, la répartition et l'accessibilité des emplois ;
- le degré d'interdépendance avec les espaces métropolitains proches. Ceci dit, de grandes variations subsistent, puisque certains phénomènes ont depuis quelques décennies mis une pression considérable sur des territoires qui ne sont pourtant pas situés aux marges d'une grande métropole : flux transfrontaliers dans le Haut-Jura, héliotropisme sur le littoral, effets « TGV » sur certains sites à forte valeur ajoutée culturelle et paysagère (Lubéron, Val de Loire), etc...

Ces écarts sont importants, parfois combinés ou non. Ces variations expliquent pour partie la diversité des situations, et la nécessité d'approches contextuelles qui prennent en compte l'ensemble des facteurs. Bien des situations dites « péri-urbaines » sont dans l'aire d'influence directe des grandes métropoles françaises, et leurs métamorphoses récentes sont liées à des phénomènes de métropolisation.

Cette diversité explique aussi que des espaces « ruraux » dont les caractéristiques géomorphologiques sont similaires (agriculture omniprésente, réseau de bourgs essaimés sur le territoire, grands paysages portés par une géographie magistrale, infrastructures encore assez peu développées) ont des dynamiques très contrastées : certains sont en croissance forte, soit par des transferts de revenus (installation de CSP+ ou retraités aisés), certains ont valeur de refuge et se paupérisent sans perdre de population, certains sont au contraire en décroissance (au regard des critères d'évaluation utilisés pour les métropoles...)

Quelles interdépendances ? ... pour sortir des logiques périmétrales

Dans tous les cas, il importe de ne jamais considérer un territoire de manière isolée, ou trop spécifique -la définition de la limite pouvant être institutionnelle et politique (EPCI), culturelle, géographique...-. Le *contexte*, c'est aussi les liens avec les voisins. Tout territoire, même celui en apparence à l'écart des grandes dynamiques métropolitaines, entretient des relations d'interdépendance avec d'autres. Dans les espaces peu denses, il faut considérer le maillage, le fonctionnement polycentrique, les échanges entre réseaux de petites villes et de villages comme dans une « constellation » ; à proximité des métropoles, mais aussi des infrastructures qui donnent accès à des flux métropolitains (autoroutes, ports, gares TGV), il faut considérer là encore les influences qui transforment aussi bien le destin économique que la vie quotidienne des habitants.

La prise en compte de ces interdépendances n'est pas qu'une question de méthode ou un enjeu théorique. Elle concerne la vie des habitants, leur expérience concrète. Aller au travail, à l'université, faire ses courses, accéder aux loisirs et aux services de santé se fait à une échelle qui dépasse très largement la commune, certes, mais aussi la communauté de communes. On « habite » à des échelles très différentes, selon l'activité ou les mouvements que l'on évoque⁶. Tous les habitants le savent, en ont pleinement conscience, et chaque fois que l'on en parle en faisant référence simplement à cette expérience concrète, chacun en comprend les enjeux⁷. Nous appartenons donc à plusieurs dimensions de territoires (et vice-versa : ils nous appartiennent également...). Nous habitons à plusieurs échelles, comme le soulignait la philosophe Chris Younès pour l'étude prospective sur le pôle métropolitain de l'estuaire de la Seine en 2012⁸ : une rue et des liens familiers de voisinage, un petit village cauchois, les services de Fécamp ou Yvetot, la basse vallée de la Seine, l'agglomération du Havre, mais aussi, au-delà, Paris et son lien maritime...

Ce jeu d'interdépendances relativise les périmètres institutionnels de référence que demeurent les communes, ceux des EPCI ou au-delà des autres collectivités locales. Même à l'intérieur d'une grande région, lorsque l'on est sur les marges du périmètre, on peut avoir une relation privilégiée avec une ville ou un site de la région voisine, qui ait un impact sur les politiques d'aménagement, les partenariats possibles, les dynamiques de projet. Il n'y a jamais de « périmètre idéal »⁹.

6 Nous renvoyons à la lecture du très beau texte du chercheur François ASCHER, Grand Prix de l'Urbanisme 2009 "Lettre au maire de la commune voisine", in *Urbanisme* #358, janvier-février 2008, dossier "Gouverner"

7 Dans le texte qu'il transmet au titre de contribution, Pascal URBAIN, architecte-conseil de l'Etat cite les mots écrits par Georges SIMMEL en 1903 : « Le caractère le plus significatif de la grande ville tient à cette extension fonctionnelle qui dépasse ses frontières physiques [...] De même qu'un homme ne se limite pas aux frontières de son corps ou du territoire qu'il remplit immédiatement de son activité, mais seulement à la somme des actions qui s'étendent à partir de lui dans le temps et dans l'espace, de même également une ville ne subsiste que de la somme des actions qui étendent son empire au-delà de ses confins immédiats » (SIMMEL, métropole et mentalités, 1903, trad Grafmeyer dans *L'Ecole de Chicago, Naissance de l'écologie urbaine*, 1984).

8 « Estuaire en Seine, les raisons d'agir », Ed. AURH, 2012

9 C'est notamment ce que défendait en 2010 Jean-Marc Ayrault, Président de Nantes Métropole, à propos de la métropole Nantes-Saint-Nazaire : le pôle métropolitain n'apporte pas une réponse « définitive » au changement d'échelle, il n'exclut pas les interactions fécondes entre collectivités et EPCI dont les limites cumulées ne cadrent pas nécessairement avec celles de la métropole. (cf. 24 septembre 2010, rencontres à Nantes « dessine-moi une éco-métropole », animation Ariella Masboungi).

Aujourd'hui, le rôle croissant de l'intercommunalité est une bonne chose, car il rapproche les politiques d'aménagement de l'expérience concrète des habitants, et de ses dynamiques économiques. Mais il ne faut pas s'enfermer dans un nouveau périmètre : dans chaque situation, le jeu des influences est toujours plus complexe, et plus riche.

Par ailleurs, nous insistons ici sur le préfixe « inter » du terme *d'interdépendance*. Nous le verrons, lorsque l'on parle des territoires peu denses ruraux ou périurbains, il faut considérer les influences mutuelles, les apports conjoints des territoires, et sortir d'un modèle hiérarchisé où domineraient les métropoles, entraînant dans leur sillage tous les autres territoires¹⁰.

Pour un urbanisme contextuel, politique et démocratique...

Les métropoles françaises ont développé ces dernières décennies un urbanisme volontaire, où la puissance publique organise avec des moyens souvent considérables des projets de territoires cohérents et ambitieux : coordination des investissements privés, actualisation des systèmes de transport et des espaces publics, modulation (parfois relative) des effets de la spéculation et de la ségrégation spatiale. Cette maîtrise publique de la croissance urbaine se fait le plus souvent à une échelle convenable (articulation agglomération/communes) que la Loi Maptam¹¹ confirme. Elle s'accompagne, le plus souvent, de démarches participatives innovantes et de consultations démocratiques sur les enjeux de grande échelle de développement des métropoles¹².

Les métropoles disposent à cet effet de moyens humains très importants : équipes politiques (Cabinets, conseillers), experts ponctuels sectoriels (missions spécifiques confiées à des chercheurs reconnus), services techniques, opérateurs publics structurés (SEM, SPL, EPF), et d'un réseau de prestataires de très haut niveaux regroupant tous les métiers de l'aménagement.

Cela donne-t-il aux métropoles un avantage ? La situation contemporaine est paradoxale, à double titre :

- la parole publique met de plus en plus l'accent sur la contextualisation et l'empowerment, la démocratie participative et l'adaptation fine aux caractéristiques de chaque situation, alors même que la complexité des textes est croissante, le cadre juridique et institutionnel de plus en plus complexe ;
- le niveau d'exigence des politiques publiques s'élève fort heureusement avec toutes les lois récentes (depuis 2000 et la Loi SRU, jusqu'aux Lois ALUR et Pinel), mais les moyens des collectivités se réduisent.

Dans ce cadre paradoxal, on comprend vite que la capacité d'expertise et d'innovation est fondamentale. C'est pourquoi les métropoles, qui disposent d'une gouvernance

10 Cette réciprocité est fondamentale. Elle a fait l'objet de controverses dans la littérature scientifique récente, mais est particulièrement mis en valeur dans la contribution de Martin Vanier.

11 Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

12 Récemment, par exemple, la consultation « la Loire et Nous » organisée à l'initiative de Johanna Rolland, Maire de Nantes et Présidente de Nantes Métropole.

mieux articulée, d'une ingénierie pléthorique, de moyens d'action et de l'appui des investisseurs (que l'on a incité fortement à intervenir) sortent jusqu'à aujourd'hui leur épingle du jeu.

Mais les autres territoires, objets du présent rapport, apportent à leur manière une réponse à ce double paradoxe : une proximité importante entre les citoyens et les élus, un écart réduit entre expertise citoyenne et expertise externe¹³, un certain pragmatisme stimulé par le manque de moyens – qui a précédé de bien des années les réductions budgétaires actuelles-, une capacité à l'innovation et à la mutualisation des ressources pour des modes d'aménagement plus sobres.

Un enjeu important du présent rapport consiste à mettre en exergue ces potentiels politiques et citoyens. Le déficit d'ingénierie des territoires ruraux et périurbains mérite certes d'être corrigé. Mais cet *aggiornamento* peut se faire dans le respect de la proximité¹⁴ et de la réactivité qui sont propres à ces territoires.

Les grandes villes françaises et les métropoles ont réussi, au moins jusqu'à aujourd'hui, à compenser par leurs politiques publiques les effets induits de la mondialisation, notamment l'accroissement des inégalités et d'une certaine précarité de la vie productive et sociale. Cela explique, en partie, un certain intérêt citoyen pour les politiques menées par les maires et leurs équipes. Comme le soulignent beaucoup de chercheurs, les territoires sont soumis à des phénomènes mondialisés qui associent les métropoles entre elles¹⁵ et fragilise le destin des territoires interstitiels. Ces territoires moins denses, moins « tendus » prennent en charge sans véritable contrepartie les effets des défauts de l'offre des métropoles : même fondées sur un choix de mode de vie, les migrations « hors la ville » répondent souvent à la faiblesse de l'offre de logement abordable des métropoles. En Europe, le succès des métropoles « gagnantes » (Hambourg, Helsinki, Copenhague, Barcelone, Lyon, Milan...) s'accompagne de grandes inquiétudes et d'une paupérisation croissante dans d'autres territoires en décroissance (franges boréales, campagnes ibériques, schrinking cities de l'ex Allemagne de l'Est...). Indéniablement, le sentiment que ces territoires sont « embarqués » malgré eux dans une histoire qui tient peu compte de leurs ressources et de leur capacité de résilience accentue la dépolitisation et la radicalisation des votes.

Les territoires ruraux et périurbains peuvent revendiquer une force de projet et une capacité d'action qui leur soit propre. Cela n'exclut pas la conscience des phénomènes externes globalisés, et des interdépendances, comme nous l'avons souligné. Mais

13 Cette capacité à « l'expertise citoyenne » vient en appui, souvent bénévole, aux politiques publiques, comme a été souligné par Alain Roussel, président de la communauté de commune du Pays de la Saône Vosgienne (19 communes, 3.600 habitants) lors d'un débat organisé le 2 juillet 2015 à Limoges à l'initiative de la DREAL Limousin et de la DDT de la Haute-Vienne avec le concours du Club PLUi (DHUP). Ce débat était animé par l'auteur, qui a recueilli à cette occasion les témoignages de plusieurs élus (Lozère, Haute-Saône, Gironde, Lot).

14 L'évolution des élus depuis 1983 montre en réalité un déplacement des maires vers les catégories socio-professionnelles les plus diplômées. Lire pour cela l'enquête de la revue en ligne « Métropolitiques » datant d'octobre 2012 (<http://www.metropolitiques.eu/Les-elus-municipaux-representent.html>). On y constate toutefois que pour les petites communes (inférieures à 500 habitants) la part d'employés et d'agriculteurs exploitants reste très significative, au contraire des villes de plus de 100.000 habitants qui, à l'opposé du spectre, ont vu émerger en 25 ans une sur-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures.

15 Voir notamment les travaux de Patrick Le Galès, directeur du Centre d'Etudes Européennes à SciencesPo, Paris.

retrouver une dynamique qui repose sur ses propres ressources est vital : pour l'économie, mais aussi culturellement et politiquement.

Mettre en avant les atouts des territoires ruraux et périurbains

Mettre en avant les atouts des territoires ruraux et périurbains

Une question politique et culturelle : représentation, imaginaire, projets

Convaincus que les métropoles tiraient l'économie, nous nous sommes beaucoup préoccupés, ces deux dernières décennies, à promouvoir et à valoriser les grandes aires urbaines. Tous les autres territoires ont pourtant leur mot à dire dans le destin national. Comme le souligne Laurent DAVEZIES, les territoires sont soumis à des cycles : les territoires aujourd'hui apparemment moins dynamiques ont pu être très féconds, et pourraient redevenir plus tôt que prévu des supports de développement. Mieux, ces territoires apportent aujourd'hui des richesses à la Nation. Ils ont en leur sein de nombreuses ressources, dont certaines sont sous-estimées. Le premier travail consiste à changer les représentations, à « inverser le regard », et mettre en avant les nombreux atouts de chaque territoire de la république. Cette reconnaissance ne viendra pas « d'en haut » : il suffit d'écouter, de regarder, et de rendre compte de ce qui se passe, des énergies à l'œuvre. Cette refondation imaginaire du territoire français, redécouvrant les solidarités et les interdépendances comme la diversité des richesses locales, répond à quadruple effort : une métamorphose des représentations collectives, une inversion du paradigme global sur l'évaluation des richesses et des paramètres de développement, une reconquête des initiatives locales et des points de vue exprimés dans toute la diversité des territoires, une réactivation des politiques de solidarités et de partenariats entre les territoires. Sur quoi insister ? Par quoi commencer ?

Péri-urbain ou campagnes urbaines ?

De nombreux travaux sont disponibles sur les territoires ruraux et péri-urbains. Parmi ceux-ci, le rapport de septembre 2015 élaboré par le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable¹⁶ propose d'utiliser « campagnes urbaines » plutôt que « périurbain », suivant en cela les recommandations de beaucoup d'experts, et le terme proposé en 1998 par Pierre Donnadieu¹⁷. Cette évolution nous semble juste. Le mot « péri-urbain » est -comme le terme de « métropole » d'ailleurs- incompréhensible pour les citoyens, et tout aussi mal appréhendé par les élus. L'expression « campagne urbaine » est scientifiquement tout aussi contestable, car elle correspond en réalité à une très grande diversité de situations, mais elle a le mérite de mieux exprimer cette réalité complexe, avec des mots du langage courants dont l'association a une connotation positive. Nous reprendrons donc cette expression dans la suite du rapport.

Notons par ailleurs que Rémi et Pierre JANIN, membres du groupe de travail pour l'élaboration du présent rapport, proposent d'utiliser « périrural » pour désigner la croissance autour des villages ruraux.

¹⁶ Rapport « Requalifier les campagnes urbaines de France : une stratégie pour la gestion des rangs et des territoires périurbains », établi par Pierre Narring, Jean-Pierre Decourcelle et Jérôme Peyrat, CGEDD, remis à Sylvia Pinel, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, le 8 septembre 2015.

¹⁷ Pierre DONADIEU, « Campagnes urbaines », avec des photographies de Gérard DELLA SANTA, Ed. Actes Sud, 1998

Ressources multiples des territoires ruraux et des campagnes urbaines:

Valeurs latentes, valeurs du futur

Patrimoine collectif, paysages partagés

Les ressources des territoires ruraux et des campagnes urbaines sont des richesses moins spectaculaires que la richesse produite par les grandes métropoles, mais non moins essentielles. Outre les ressources propres, actuelles ou latentes, soulignons que ces territoires s'inscrivent dans la géographie et l'histoire économique et culturelle de notre territoire. C'est particulièrement évident pour les bourgs et territoires ruraux, dont l'importance dans l'histoire de la nation est souvent retranscrite à travers le patrimoine ou le paysage. D'une certaine manière, la Loi Paysage de 1993 a retranscrit dans les textes l'importance que la nation accordait à cet héritage culturel, sous toutes ses formes. Les politiques publiques ont alors accentué cette valorisation¹⁸. Parallèlement, il y a vingt ans, de nombreux travaux contribuaient à lier l'histoire humaine de la constitution des territoires, les pratiques, les représentations, avec les paysages singuliers de la nation, qu'ils soient exceptionnels ou plus ordinaires¹⁹. Ce travail était largement diffusé, vers le grand public, les élus, mais aussi l'ensemble des professionnels de l'aménagement. Cette attention a aujourd'hui une lisibilité moindre, les phénomènes métropolitains dominant les publications. A l'initiative de la Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, le récent « atelier des territoires » dédié au thème du paysage renoue avec cette préoccupation. Parce qu'il est à la fois transversal et éminemment culturel, parce qu'il est capable de rassembler une communauté et d'explicitier les nuances d'un territoire, le paysage est un concept essentiel. Plusieurs contributions y font directement référence, soulignant à quel point les démarches paysagères permettent, très en amont, de mettre en avant les atouts d'un territoire²⁰.

La dimension culturelle du paysage aide aussi à comprendre et à valoriser l'ensemble des campagnes urbaines. Au-delà, une interprétation fine de ces territoires donne toujours des perspectives inédites. Le philosophe Sébastien MAROT²¹ a notamment mis en évidence les multiples richesses des territoires diffus : même si l'ensemble d'un site a l'air *jeune* parce que principalement construit durant les trois dernières décennies, la lecture du *palimpseste* de toutes ses transformations successives, de ses grandes figures géographiques, de ses innombrables éléments de patrimoine lui donne une profondeur insoupçonnée qui correspond à des histoires qui aident à en comprendre la configuration actuelle, et la complexité sociale.

18 En témoigne l'ouvrage récent de Jean Cabanel, ancien chef de la mission paysage auprès du ministère chargé de l'Ecologie, « aménagement des grands paysages en France », Ed. ICI interface, 2015.

19 Nous pensons par exemple aux travaux d'Anne Fortier-Kriegel sur les paysages labellisés, mais aussi de la production alors pléthorique de textes très engagés par l'école des enseignants-paysagistes majeurs qui ont formé plusieurs générations de concepteurs (Jacques Simon, Michel Corrajoud).

20 Cf. contributions de Jean-Jacques VERDIER et de Philippe BELLEC (CGEDD/groupe de travail mission)

21 Sébastien MAROT a publié les travaux de Andrea Felicioni, de André Corboz (« le territoire comme palimpseste », « l'hyperville »), de John. B. Jackson, notamment dans la revue « le Visiteur » il y a plus de quinze ans. Il travaille depuis sur la notion de « suburbanisme », qui valorise précisément cette richesse des territoires diffus, leur donne une épaisseur historique qu'ils n'ont pas en apparence.

L'extension de formes génériques (maisons industrielles des pavillonneurs, formes des lotissements, zones commerciales et zones artisanales en entrée de ville, équipements insulaires) a tendance à gommer les spécificités de chaque territoire. Mais les singularités, l'épaisseur historique du paysage, les structures de la géographie demeurent. L'existence de percées et de lotissements post Haussmanniens bien lisibles à Toulouse, Lyon ou Marseille n'assimile pas ces trois villes à la capitale. Il en est de même pour les territoires ruraux et les campagnes urbaines, qu'une urbanisation répétitive et globalisée ne parvient pas à confondre. Ceci dit, il existe un seuil critique au-delà duquel les structures paysagères sont détruites, illisibles... certains élus l'ont bien compris, qui tentent d'inverser les phénomènes dominant les dernières décades.

Chaque étude, chaque atelier de territoire le confirme : le travail collectif sur le devenir d'un territoire commence toujours par la collecte de ces récits, par la reconnaissance de cette profondeur culturelle, de ces liens avec la géographie, au-delà des périmètres de réflexion. Le « projet de territoire » se fonde en grande partie sur cette première richesse, culturelle. Comme le déclare l'article L.110 du Code de l'Urbanisme, le « territoire est le patrimoine commun de la Nation...²² ». Nous parlons là d'un patrimoine collectif, partagé, qui nous intéresse tous.

Mais la richesse des territoires ruraux et des campagnes urbaines s'exprime aussi en termes de **ressources** et **d'usages**.

Des richesses : Ressources actives, ressources latentes

De **ressources**, car ces territoires relativement peu construits recèlent en leur sein des éléments qui nous sont à tous essentiels : **l'alimentation** avec les terres agricoles²³ ; **l'énergie** renouvelable notamment avec la forêt et le reste de la biomasse²⁴, le réseau hydraulique et les vastes surfaces exposées aux vents ; la **biodiversité**²⁵ avec les sites naturels et le maillage de la « trame verte et bleue », souvent moins malmenées que dans les zones plus densément construites –même si certaines pratiques agricoles, on le sait, ne sont pas toujours compatibles avec le maintien de la biodiversité- ; les **matières premières**²⁶ enfin, notamment pour la construction et l'industrie.

On peut ajouter à ces éléments l'effet que peut avoir les aménagements des zones rurales et des campagnes urbaines sur la modulation du réchauffement climatique²⁷, et sur la réduction de la vulnérabilité des territoires aux risques d'inondation, notamment.

22 Plus exactement : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.* » Ce qui recouvre tout ce qui suit.

23 Cf. contribution de Remi et Pierre JANIN, de Thierry LAVERNE

24 Cf. contribution d'Ariella MASBOUNGI

25 Cf. contribution de Philippe CLERGEAU, professeur au Museum National d'Histoire Naturelle.

26 Cf. contribution de Patrick DUGUET, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DREAL Rhône-Alpes.

Une approche par les risques des projets de territoire fait d'ailleurs apparaître des solidarités insoupçonnées, qu'il faudrait compenser²⁸.

Usages locaux et métropolitains

Des *usages*, car ces territoires peu denses accueillent des services qui attirent un public au-delà même de leurs propres limites : tourisme et détente, activités sportives de plein air, mais aussi activités culturelles (les festivals, les musées, la gastronomie, par exemple) et commerciales : les campagnes urbaines incluent la plupart des grands centres commerciaux et des commerces thématiques qui sont autant de lieux de consommation, aussi bien pour les habitants des centres urbains que pour les habitants des bourgs ruraux. Ces usages ne se sont pas développés au seul profit de lointains visiteurs : ils sont aussi à disposition des populations locales, directement concernées. On voit ainsi apparaître des logiques de « tourisme de proximité » entre territoires ruraux et aires urbaines proches, ou une certaine proximité demeure entre ceux qui accueillent et ceux qui sont reçus²⁹.

Ces **ressources** et ces **usages** ont un impact qui dépasse très largement le cadre local, s'étend aux aires urbaines et aux métropoles. Ils bénéficient à l'ensemble du territoire national. Leur valeur latente est sous-évaluée : ce sont les ressources du futur, et la perspective du réchauffement climatique prévu devrait nous inciter à les revaloriser. Ce faisant, les solidarités entre les territoires métropolitains et les autres devraient être réactivées, y compris en termes financiers. Ceci commence à se mettre en place, à l'initiative des collectivités, sous la forme de pactes ou de contrats de partenariats³⁰.

En préambule avec les orientations qui sont présentées à la suite de ce rapport, la prise en compte de la valeur de ces services et ressources aussi bien actives que latentes dans l'évaluation de la part des territoires ruraux et des campagnes urbaines dans la richesse nationale semble un préalable. C'est une question de méthode, elle dépasse de loin la mission objet du présent rapport, qui se focalise l'aménagement. Mais la mise en valeur de ces territoires suppose malgré tout un changement de *référentiel économique* [P001]. Notons que certains experts, comme Martin Vanier, insistent sur ce bouleversement préalable de nos référentiels.

27 Le paysagiste Alfred Peter avait démontré en 2007 lors des études du Grand Paris, avec un soutien scientifique de météoFrance, l'influence climatique bénéfique d'un reboisement massif de l'île de France et de ses franges urbanisées.

28 Je renvoie à la lecture de l'ouvrage « Atouts Risques » qui paraîtra début 2016 aux éditions Parenthèses (F. Bonnet/Obras) à propos de l'expérience de l'Atelier National « territoires en mutation soumis aux risques ».

29 L'auteur du rapport a pu le constater lors de l'Atelier National sur les territoires en mutation soumis à Risques, notamment sur l'agglomération de Tours où les maires des villages ruraux de Saint-Genouph et de Berthenay revendiquaient cette complémentarité et cette vocation pour dessiner la vision du développement de leur commune.

30 Les contributions de Jérôme BARATIER et de Stéphane CORDOBES évoquent ces évolutions possibles et nécessaires.

Des conditions économiques moins tendues

Outre la question de la cohésion politique, cette approche « écosystémique » prônée aussi bien par Philippe MADEC que par Thierry LAVERNE montre à quel point les territoires étudiés sont indispensables aux équilibres territoriaux : complémentarités de ressources, complémentarités d'usages et de pratiques, complémentarités culturelles.

Il faut y ajouter les complémentarités économiques : bien des territoires ruraux et périurbains offrent dans leur extrême diversité des conditions économiques locales favorables qui autorisent l'installation d'habitat et d'activités avec des coûts qui ne sont plus possibles ni dans les grandes agglomérations et les métropoles, ni dans les autres zones les plus tendues du territoire (littoral). Cela est, dans une certaine mesure, indispensable à la prospérité des aires urbaines, pour le meilleur et pour le pire. Pour le meilleur, puisque l'industrie et l'activité qui était historiquement très présente dans les zones rurales et les campagnes urbaines peut s'y redéployer, grâce à un foncier à la fois disponible et peu onéreux, la création de zones franches, l'accessibilité aux réseaux et la proximité d'un bassin de vie résidentiel lui aussi plus accessible.

Pour le pire parfois, puisque l'implantation de beaucoup de familles dans les campagnes urbaines résulte aussi de l'inadaptation de l'offre résidentielle des centres urbains. Parce que les logements familiaux y sont inadaptés, peu nombreux et trop chers³¹, les familles d'actifs migrent à quelques kilomètres (parfois 25-35 km) pour trouver des conditions plus favorables. Habiter les campagnes urbaines peut résulter d'un choix, mais aussi d'une solution par défaut. C'est une des difficultés de ces territoires, dont une part de la population souffre de déplacements pendulaires pénibles, chronophages et finalement très coûteux. Les études montrent toutefois que les mobilités locales dominent dans la plupart des cas, ce qui relativise le phénomène de dépendance aux grandes aires urbaines. Mais zones rurales et campagnes urbaines peuvent être des **relais** de l'activité économique métropolitaine, elles peuvent favoriser le fonctionnement global par leurs coûts plus modérés.

Usine à la campagne, maroquinerie des Ardennes (usine Hermès), Bogny-sur-Meuse (08), arch. P. Berger



31 Rappelons que dans les grandes métropoles françaises, les logements familiaux produits en construction neuve ne sont généralement accessibles qu'au trois (voire deux) derniers déciles de la population. À l'inverse, les logements sociaux neufs ne sont pas accessibles aux deux premiers déciles, qui restent dans le parc social ancien non rénové ou le logement dégradé des immeubles les plus vétustes des centres anciens.

L'ensemble de ces quatre facteurs (patrimoine collectif et paysage partagé, ressources actives et latentes, usages locaux et métropolitains, rôle économique de relais et de modulation) fait des territoires ruraux et des campagnes urbaines un enjeu de développement national, solidaire du destin des métropoles.

Cette interdépendance suppose une gouvernance adaptée. Entre l'intercommunalité et les nouveaux rôles des régions, il faut envisager des réflexions mieux maîtrisées sur ces relations mutuelles. De nouvelles solidarités doivent être retranscrites à grande échelle dans les politiques d'aménagement portées par ces collectivités.

Mixité fonctionnelle et qualité de vie intrinsèque

Bourgs en réseau, diffusion du bâti, présence de l'agriculture mais aussi des activités artisanales, commerciales ou industrielles, les régions rurales et les campagnes urbaines ont une certaine mixité fonctionnelle. Elles compensent l'éloignement par des temps de parcours effectifs plutôt courts, même s'ils se font à un coût relativement élevé. Le mélange des cultures, de la « campagne publique »³² propice aux promenades ou aux activités sportives, de l'activité et de bourgs ou lotissements résidentiels apportent une qualité de vie intrinsèque dont les avantages et les inconvénients peuvent se mesurer à l'aune de ceux des villes plus denses et des métropoles. Il faut donc cesser de considérer ces territoires comme « l'envers des villes » cumulant les défauts dont les métropoles auraient réussi à se défaire : ils possèdent leur propre attractivité, avec des grandes variations à travers le territoire français. Tout le monde n'a pas vocation à migrer vers des villes dont le foncier est désormais bien saturé et bien trop cher pour répondre à l'ensemble des besoins du territoire.

Lors d'une étude sur la Seine aval en 2009, les habitants interrogés sur la pénibilité des déplacements vers Paris, que beaucoup effectuent quotidiennement au prix de plusieurs heures de transports, répondaient que la « maison de campagne » ou maison de week-end dont rêvaient les parisiens ou les habitants des première et deuxième couronnes franciliennes étaient leur maison de tous les jours, dans un cadre paysager magnifique³³...

De nouveaux « modèles urbains » sont nécessaires pour les territoires ruraux et les campagnes urbaines

Le croisement des préoccupations environnementales et de l'attention portée aux métropoles a conduit, durant ces quinze dernières années, à modifier les modèles de développement, les manières de faire et le cadre réglementaire.

32 Cf. contribution de Pascale Hannellet, Paysagiste Conseil de l'Etat près du Ministère de la Culture et de la Communication.
33 « Etude de composition urbaine et paysagère de Seine-Aval » menée par Obras architectes, Antoine Grumbach et l'agence LIN pour l'EPAMSA avec la participation active des 51 communes de l'O.I.N. et du Conseil Général des Yvelines (2008-2009)

Cela a porté ses fruits : on ne regrettera pas l'effort fait pour développer les transports en commun, pour limiter la consommation des sols et privilégier le renouvellement urbain et les interventions sur l'existant, le retour de « la nature » en ville, etc.

Ces nouveaux référentiels se sont traduits par des projets métropolitains remarquables où l'on a réussi à concilier la densité, la diversité sociale (dans une certaine mesure), les déplacements doux, des espaces publics de qualité, une urbanité accueillante et vivante. Mais ces expériences ne peuvent pas être directement retranscrites sur les territoires objets de ce rapport. Il faut d'autres références.

Les territoires ruraux et les campagnes urbaines ont eux aussi initiés leur mutation, avec leurs ressources, et selon leurs caractéristiques propres. Ces expériences sont peut-être moins puissantes et plus modestes –frugalité des moyens oblige- ; elles sont surtout moins valorisées, moins diffusées. Il paraît important d'aller puiser dans ces réflexions, ces travaux et ces réalisations, pour définir ce qui les relie. Les politiques publiques devraient pouvoir s'inspirer, comme elles l'ont fait pour les métropoles, des expériences concrètes des territoires. Pour diversifiées et contrastées qu'elles soient, elles sont riches d'enseignement. Cette attention au terrain devrait redevenir le leitmotiv les politiques publiques³⁴, en leur redonnant une juste mesure, surtout dans un contexte où les décisions budgétaires réduisent, de fait, les marges de manœuvre des collectivités locales.

A partir de ces expériences, il nous appartiendra sans doute de réfléchir à des méthodes d'aménagement qui :

- prennent en compte dès l'amont l'activité agricole et forestière et les structures données par les éléments naturels ;
- soient capables de relier des territoires multipolaires, ceci avec des moyens de déplacements qui ne peuvent être, en l'occurrence, ceux portés par les lourds investissements des métropoles ;
- intègrent les formes urbaines discontinues et peu denses, et reconsidère de manière positive l'habitat individuel, dans son histoire récente comme dans ses évolutions souhaitables (renouvellement, densification, adaptation au contexte, dimension paysagère) ;
- puissent utiliser des infrastructures plus légères, moins coûteuses, au plus près de l'existant ;
- favorisent la mutualisation des moyens et des services, mais aussi le partage d'activités, de compétences et de services entre habitants ;
- incorporent des activités économiques dont le modèle territorial diffère de celui des entreprises métropolitaines, combinant des systèmes globalisés avec une forte

³⁴ Lire à ce propos le livre de Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, « sociologie de l'action publique », Armand Colin, Paris, 2012.

proximité de la ressource matérielle et humaine, et une cohésion avec les autres activités du territoire (économie circulaire) ;

En l'occurrence, il est tout à fait probable que ces territoires peu denses, contraints à la sobriété à cause de leur dispersion, apportent des solutions inventives qui seront objet d'expérimentation sur les territoires métropolitains.

« Empowerment » des territoires ruraux et des campagnes urbaines: territoires d'invention et de créativité

L'Etat, par le biais de ses services déconcentrés, joue de plus en plus un rôle de conseil et d'accompagnement de projet. Il ne s'agit donc plus de définir, en mode top-down, des règles d'application des politiques publiques, mais de favoriser les processus qui en permettent la contextualisation. C'est le rôle, par exemple, du « club PLUi », qui explique le nouveau cadre d'élaboration des documents d'urbanisme aussi bien qu'il valorise et diffuse les expériences locales portées par les élus.

Les relations entre Etat et « petites » collectivités locales demeurent néanmoins ambiguës tant que ces dernières ne seront pas dotées d'une ingénierie propre et de service qui leur permette de « naviguer » dans la complexité croissante des textes réglementaires avec suffisamment d'autonomie pour pouvoir consacrer leur énergie à l'émergence du projet politique.

Il n'est donc pas inutile, dans cette phase de transition, et après une salve de lois cadre dont l'accumulation n'a pu déstabiliser les territoires les moins dotés en ingénierie, que l'état favorise l'expérimentation et les démarches de projet (dont l'interactivité et la transversalité sont très fécondes), les échanges entre acteurs locaux (aux niveaux régional et national), mais aussi l'accompagnement au plus près du terrain³⁵.

D'où une première série de recommandations:

Encourager le débat citoyen dans le rural comme dans les campagnes urbaines

Les expériences de concertation bien menées le montrent, l'enquête filmée effectuée à l'automne 2015 par le CGEDD le décline aussi : les citoyens ont une bonne connaissance du fonctionnement de leur territoire, ils raisonnent avec intérêt sur ces évolutions, ces atouts et ces manques, sur les relations qu'ils entretiennent avec les voisins. Bref, la capacité démocratique est sous-utilisée, et ensevelie le plus souvent sur des débats techniques qui éloignent les processus de planification des préoccupations citoyennes.

Il faudra donc, comme on le verra aussi plus loin, « ré enchanter la technique » et redonner au projet de territoire sa dimension politique, s'appuyant sur les élus, mais surtout sur la capacité de chacun à débattre. Cette notion de débat est fondamentale : l'aménagement suscite des contradictions, des paradoxes : il n'y a pas de « solution technique idéale » et complètement rationnelle, il s'agit plutôt de la recherche de points d'équilibre.

35 Cf. contribution de Christophe FRADIER, Chef de service aménagement et Urbanisme, DDT de Corrèze.

Il est un peu contradictoire de légiférer sur ce point : la démocratie ne se décrète pas. Par contre, on peut :

- observer, recueillir et valoriser les expériences, notamment celles qui, partant des réseaux associatifs et des citoyens eux-mêmes, constituent des points de vue autonome du cadre institutionnel³⁶ ;
- réfléchir à la manière dont les processus de planification pourraient mieux, dès l'amont, solliciter le point de vue des citoyens et construits à partir de leurs pratiques et représentations au sein d'ateliers des campagnes urbaines ;
- les « enquêtes publiques » sont nombreuses. Le processus de concertation qui leur est associé est sous-utilisé : des moyens considérables pourraient être affectés au débat public pour peu que l'on actualise l'organisation de ces procédures. Le « bottom-up » n'émerge pas seulement *sui generi*, il faut qu'une culture du débat public s'affirme, profite de chaque occasion, que la primauté du débat soit aussi portée par l'institution.

Répertorier, favoriser, promouvoir et diffuser les initiatives locales

Les initiatives locales sont en réalité innombrables. Tout colloque, toute rencontre avec des acteurs de différentes régions françaises montre le foisonnement et l'inventivité des solutions proposées.

Même si elles ne sont pas directement reproductibles, leur connaissance et leur diffusion peuvent être utiles à d'autres collectivités. Les institutions « supra » (Etat et nouvelles régions) devraient aussi avoir pour mission d'assurer ces échanges, la diffusion de cette connaissance. On peut identifier quelques exemples:

- des valorisations des territoires ruraux ou des campagnes urbaines à destination de tous, et en particulier des habitants des métropoles et des villes voisines. Par exemple, l'événement « Estuaire 2007 » et ses suites qui a révélé, par des installations artistiques, la magnificence des paysages de l'estuaire de la Loire aux Nantais, aux Nazairiens et à bien d'autres. Plusieurs expériences sont répertoriées par Rémi et Pierre Janin³⁷.
- Des valorisations de ces territoires *sui generi*, à partir de ses propres ressources, à l'exemple du GR2014, répertorié comme chemin de randonnée depuis l'événement Marseille Capitale Culturelle de l'Europe. Cet événement populaire, pérennisé dans la durée, consiste à mettre à disposition et à faire découvrir la diversité des milieux et des quartiers de la métropole marseillaise, qu'il s'agisse des « cités », des zones pavillonnaires « périurbaines », du patrimoine industriel, de la campagne jardinée, des grands paysages et des milieux naturels, des bourgs et des noyaux villageois, des centre commerciaux, des bastides, etc. La promenade a été créée par une initiative locale, elle valorise la diversité de la région, à l'échelle de tout le département des Bouches-du-Rhône. L'association des promenades urbaines, fondées par Yves Clerget à partir de Paris, a été la pionnière de ce mouvement de

36 Cf. contribution du Master Innovation et Territoire de la Faculté de Géographie Alpine (Université Joseph Fourier, Grenoble), qui a testé l'installation de « tiers lieux » distincts de l'institution municipale pour susciter un débat citoyen plus autonome, intégré à la vie ordinaire du village.

37 Cf. contribution de Pierre et Rémi JANIN (respectivement architecte et ingénieur paysagiste), ainsi que la contribution de Thierry BOUTONNIER, artiste, qu'ils ont recueillie.

redécouverte des situations urbaines, puis périurbaines, en étendant le périmètre au grand Paris. L'intérêt que suscite ces promenades, où il est souvent question de paysages très ordinaires, des histoires de « l'épaisseur du paysage » évoquée plus haut, bien loin des villes centres et de leur monument montre à quel point les territoires périurbains peuvent aussi être objet d'attention et d'intérêt.

Favoriser l'adaptation au contexte plutôt que promouvoir des recettes génériques : quels moyens ? Comment les évaluer ?

Il paraît plus simple –et moins coûteux- de normaliser, de cadrer les méthodes par un cadre de référence préétabli. Pourtant l'aménagement du territoire ne peut pas résulter, on l'a vu, d'une approche rationnelle reproductible indépendante du contexte. Pour passer du « quantitatif » au « qualitatif », il faut à la fois du débat et du projet, des itérations, une approche au plus près du terrain. La Loi dit, par exemple, qu'il faut réduire la consommation des terres agricoles. Dont acte, ce principe s'applique partout. Lorsque l'on pose la question du « comment ? », les réponses varient en fonction du contexte : les terrains disponibles ne sont pas au même endroit, ni de même nature, les dynamiques de l'agriculture ne sont pas équivalentes, la capacité de renouvellement urbain n'est pas égale, la présence d'opérateurs adaptés est irrégulière, etc.

Adapter les objectifs de la Loi au contexte suppose des moyens plus étendus : du temps pour le terrain et les rencontres, du temps de disponibilité des élus et des techniciens, une plus grande expertise. La mutualisation des moyens des collectivités au sein des collectivités suffira-t-elle à financer cet effort ?

Nous proposons de mettre en place sur plusieurs années une évaluation des moyens mis à disposition pour mettre en cohérence, *in fine*, les objectifs des politiques publiques et les moyens dont elles disposent.

Confirmer et renforcer le rôle des CAUE auprès des élus et des citoyens

Comme le définit la loi de 1977, les Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement sont au contact avec les citoyens et les élus, par leur action de conseil,

leur connaissance du terrain, leurs actions pédagogiques (brochures, guides, expositions) et leur participation à certaines instances et jurys. Pour favoriser « l'empowerment » et les initiatives citoyennes, ils apportent une culture plus approfondie à ceux dont l'aménagement n'est pas le métier, fournir des éclairages, stimuler et animer des débats. Cet outil existe, il a fait ses preuves, et il a su s'adapter aux enjeux changeants des territoires. Les CAUE sont particulièrement engagés dans les territoires objets de ce rapport³⁸.

Néanmoins, leur mise en place n'est pas systématique, leur financement n'est pas toujours assuré par une taxe dont le cadre est pourtant parfaitement défini par la Loi, et leur fonctionnement est parfois entravé par des liens dégradés avec les élus et les collectivités territoriales. On ne favorisera pas un relèvement de la qualité des aménagements sans des professionnels qualifiés³⁹, en premier lieu ceux qui cumulent légitimité, connaissance et engagement. Il importe donc, à un niveau interministériel :

- de confirmer l'importance des CAUE ;
- de veiller à leur mise en place systématique, dans les conditions prévues par la Loi, avec un financement adapté ;
- de valoriser les actions qu'ils mènent en direction des citoyens et, chaque fois que cela est possible, pour promouvoir les initiatives locales innovantes ;
- de renforcer au sein du CAUE les compétences en terme de planification, pour accompagner le plus en amont possible les collectivités dans leur projet.

Prendre appui sur les agences d'urbanisme pour développer le débat inter-territorial

Ingénierie mutualisée œuvrant à la fois dans le cœur des métropoles et les campagnes urbaines, l'outil « agence d'urbanisme », agile dans la combinaison des échelles territoriales, devrait pouvoir trouver toute sa place dans l'édification de systèmes territoriaux incluant le destin des campagnes urbaines.

Tirer parti de l'expérience des services déconcentrés, assistés des conseils de l'Etat sur les territoires

Les services déconcentrés de l'Etat, et notamment les DDT et DDTM, ont une bonne connaissance du terrain et de ses enjeux. Malgré une structure d'encadrement inadaptée soulignée par plusieurs contributions (manque de cadres A, instabilité des équipes), ces services peuvent accompagner les élus dans leur projet territoriaux, y-compris sur les projets expérimentaux (ateliers des territoires, ou partenariats avec les enseignements supérieurs⁴⁰. Sur la méthode, mais aussi la lecture des caractéristiques propres aux territoires, ils doivent bénéficier d'un conseil renforcé (Architectes-conseils et Paysagistes-conseils de l'Etat). Or ce rôle n'est pas aujourd'hui complètement identifié sur les territoires, principalement à cause des bouleversements de l'organisation et des

38 Cf contribution de Yves BRIEN, président de la Fédération Nationale des CAUE.

39 L'audition de l'enquête effectuée à l'automne 2015 par le CGET montre que cette attention à la qualité des aménagements est presque systématiquement évoquée par les habitants interrogés.

40 Cf. contribution de Héroïse DEFFOBIS, Cheffe de service aménagement et urbanisme, DDTM du Calvados.

affectations de ces services lors des huit dernières années, bouleversement encore en cours (transfert de l'instruction du droit des sols, réorganisation des services régionaux suite à la reconfiguration des régions).

Sur ce point, nous exprimons les recommandations suivantes :

- par la Directive Nationale d'Orientation « nouveaux conseils au territoire »⁴¹, clarification du rôle de l'Etat vis à vis des collectivités locales. Il est urgent que la fonction des services déconcentrés se stabilise, devienne pleinement lisible pour les collectivités locales comme pour le citoyen ou les autres acteurs économiques (bailleurs...)
- une plus grande transversalité entre les services, avec la confirmation de « l'autorisation unique » coordonnée par un référent unique pour ce qui est des fonctions régaliennes ;
- l'identification d'un référent unique et transversal pour tout projet ou toute question d'aménagement où l'Etat intervient pourrait se concrétiser sous la forme du « guichet unique » demandé notamment dans le rapport de A. Bertrand sur l'Hyper ruralité⁴² ;
- La transversalité que suppose l'intervention de « conseil » sur le « projet » suggère une évolution des carrières : plus de cadres A, notamment en DDT, avec des parcours professionnels plus attractifs pour éviter le *turn-over* important qui déstabilise aujourd'hui les services et atténue l'ancrage sur le terrain ;
- Cette évolution doit s'accompagner d'une évolution des plans de carrière et des statuts pour rendre plus attractifs les postes d'encadrement dans les services déconcentrés de l'Etat pour les urbanistes formés dans les IUP ou les universités, pour les paysagistes DPLG et les architectes DPLG ou DE ;
- Organiser les affectations, les procédures et les plans de charge pour maintenir un contact avec le terrain : le conseil au territoire ne peut se réduire à un travail de bureau et à la tenue de réunions centralisées. Il faut aller à la rencontre avec les territoires, avec les élus, les acteurs, ne serait-ce que pour comprendre et rendre compte de ce qui s'y passe.
- Auprès des agents, formations spécifiques pour une « doctrine étendue » qui prenne en compte les spécificités de l'aménagement rural ou des campagnes urbaines, afin d'éviter la transposition de principes applicables plutôt pour les grandes villes et métropoles. Production d'une littérature adaptée (revue spécifique, extension des orientations éditoriales de la revue *Diagonal* et/ou collaborations avec d'autres publications comme *Traits urbains (Urbapress)*, etc.)
- Favoriser dans des services souvent très techniques l'action de personnalités capables de développer des notions transversales (comme le paysage), organisant des ateliers, des journées d'échanges thématiques (invitant acteurs locaux et experts), réalisant des publications. Ces actions favorisent une acculturation irremplaçable au cœur de l'institution,

41 Eléments renseignés par l'entrevue de l'auteur du rapport avec Paul DELDUC, Directeur Général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature.

42 « Hyper-ruralité », rapport établi par M. Alain BERTRAND, Sénateur de Lozère, remis à Sylvia PINEL le 30 juillet 2014 dans le cadre de la mission confié par M. Manuel VALLS, Premier Ministre. (cf. page 42)

qui peut aussi produire des réflexions qui intéressent « l'extérieur » (universités, professionnels), valorisant les services déconcentrés⁴³.

- Il existe d'ores et déjà pour les services déconcentrés des moyens de promouvoir la qualité effective des projets et d'aider les acteurs locaux. Cette capacité est soulignée par les contributions des ACE et PCE et de leurs Présidents. Même si les financements directs de l'Etat pour le logement social sont réduits à des sommes symboliques, l'obtention de l'agrément constitue pour les bailleurs une condition de mise en œuvre de leurs opérations. Les services des DDT(M) peuvent donc suivre de l'amont à l'aval tous les projets. (validation des sites et des programmes, conseil en amont sur la forme urbaine et les permis d'aménager, organisation de concours, suivi du projet) ; L'expérience montre que cela est nécessaire ; par ailleurs, l'attribution de la Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux (DETR) peut être l'occasion d'une élévation du niveau qualitatif des projets. La DDT du Haut-Rhin a ainsi mis au point un guide méthodologique pour l'élaboration des projets faisant objet de la DETR, suivi par les deux conseils⁴⁴.
- Le renforcement de la présence des conseils de l'Etat (ACE et PCE) en amont des projets de territoire, au moment où enjeux et méthodes sont abordées, le suivi avec ces conseils, chaque fois que nécessaire, des processus de planification, et notamment du « dire de l'Etat » et des notes d'enjeu. Renforcement et actualisation des missions exposées dans la circulaire du 2 mai 2012 ;
- La réorganisation des compétences de conseil (ACE et PCE) pour suivre la réorganisation territoriale et l'évolution des régions⁴⁵. A moyens égaux, puisque le nombre des régions diminue de moitié, on devrait en particulier pouvoir affecter un Architecte-Conseil à chacune des DREAL (et étendre l'expérimentation en cours sur la Région Rhône-Alpes⁴⁶) ;
- Dans ce cadre de la réorganisation territoriale, une coordination des conseils et des différentes compétences institutionnelles, qui se rassembleraient pour définir des orientations stratégiques et stimuler les coopérations à partir d'expériences et de cas concrets. Cette instance régionale regroupe notamment les compétences des DRAC, STAP, DREAL, DDT(M) et CAUE. Elle devrait pouvoir aider à instruire et surtout à contextualiser les enjeux des SRADDT.

Stimuler et soutenir l'expérimentation dans la durée

Les ateliers des territoires ont apportés des moyens de réflexion inédits à beaucoup de collectivités locales⁴⁷ : équipes pluridisciplinaires, itérations sur le projet, rencontre des élus sur des objectifs communs, croisement de points de vue et de compétences entre collectivités territoriales et services déconcentrés de l'Etat, etc.

43 Cf. Entretien avec Jacques DEVAL, ancien chef de mission Seine-Amont, Architecte-Urbaniste de l'Etat chargé de mission « paysage » à la DREIA (île de France), qui a réalisé plusieurs publications sur le rôle du paysage dans l'aménagement et le décloisonnement des approches sectorielles.

44 Cf. contribution de Lionel Orsi, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DDT du Haut-Rhin.

45 Pour les deux derniers points, éléments abordés en entretien avec les Présidents et bureaux respectifs des Architectes-conseils de l'Etat et des Paysagistes-conseils de l'Etat.

46 Pour ce dernier point voir contribution de Patrick DUGUET, ACE auprès de la DREAL Rhône-Alpes.

47 Cf. contribution de Cristina GARCEZ, inspectrice générale CGEDD, qui a été en charge de ces ateliers territoriaux pour la DGALN.

Ces expériences apportent aux élus l'occasion de formuler, en amont, des éléments de leur projet de territoire. Plusieurs ateliers ont d'ailleurs eu pour suite directe l'élaboration d'un document d'urbanisme⁴⁸.

Néanmoins, le suivi de ces processus essentiellement concentrés sur l'amont est souvent insuffisant. De même, l'aménagement rural, par exemple, demanderait des expérimentations plus opérationnelles (aménagement des bourgs), associant acteurs de l'immobilier, de la construction à la réflexion plus générale.

Nous recommandons :

- Confirmer et étendre ces expérimentations des ateliers des territoires, en prolongeant certaines thématiques (les centre-bourgs, le paysage, l'activité et le commerce péri-urbain restent à explorer) et en apportant d'autres thèmes (aménagement et projet agricole, déplacements)
- Organiser un suivi pour accompagner les collectivités après l'atelier ;
- Créer pour les espaces ruraux un atelier « opérationnel » plus proche de l'intervention réelle sur les sites, en associant les acteurs adaptés (bailleurs, opérateurs immobiliers, filières de construction) ainsi que les services du Ministère de la Culture. Cet « atelier de construction rurale » pourrait se croiser avec les « permis de faire » proposés par Mme Fleur Pellerin, Ministre de la Culture et de la Communication, dans le cadre de la Stratégie National pour l'Architecture (octobre 2015).

Associer les universités et les écoles à ces travaux prospectifs et expérimentaux

Les écoles, les instituts et les universités jouent déjà un rôle majeur : pour la connaissance des territoires, mais aussi pour l'acculturation des élus, la stimulation du débat (colloques, expériences sur site, accompagnement de débats) et même l'expérimentation concrète sur les projets. Cela prend la forme d'échanges avec les collectivités lors d'exercices ou d'expériences strictement académiques, mais peut aussi se contractualiser sous la forme d'études de « défrichage », d'exploration, de faisabilité qui sont utiles aux élus locaux. Cet apport est d'ailleurs réciproque : les expériences ont permis une meilleure conscience de la diversité des situations territoriales, en particulier dans la jeune génération des urbanistes⁴⁹.

Les écoles concernées sont : les Universités et leurs Instituts/Facultés d'urbanisme et de géographie, les Ecoles formant au métier de Paysagiste (Versailles & Marseille, Blois, Bordeaux, Lille), les Ecoles Nationales Supérieures d'Architecture et leurs trois formations de Diplôme de Spécialisation et d'Approfondissement (DSA) en Urbanisme à Marne-la-Vallée, Paris-Belleville et Paris-La Villette)⁵⁰.

48 Exemple de l'Atelier Montagne à Langogne (Lozère) ou de l'Atelier Risques à Saint-Pierre-des-Corps (Indre-et-Loire)

49 Cf. contribution de Eric Alonzo, DSA de l'ENSAVT de Marne-la-Vallée « des territoires ruraux et périurbains au service de l'urbanisme »

50 Plusieurs contributions ont été recueillies, dont la lecture est instructive même si elle n'est pas, dans le cadre de ce rapport représentative de la diversité de toutes les formations : ENSA de Saint-Etienne, de Clermont-Ferrand, l'ENSAVT de Marne la Vallée, ENSAP de Bordeaux, le Master Innovation et Territoire de l'Institut de Géographie Alpine de l'Université Joseph Fourier à Grenoble.

Ces actions pédagogiques ne s'inscrivent pas en concurrence avec les prestations de service professionnelles, bien au contraire : elles contribuent à former une « maîtrise d'ouvrage » parfois démunie de services techniques adaptés, elles instruisent en amont des questions qui débouchent bien souvent sur des commandes effectives qui ne seraient pas apparues sans cette première expérimentation.

Les Ecoles contribuent de plus à la connaissance et au débat, à la diffusion des expériences, grâce au recul critique et aux réseaux qui sont les leurs. Certaines formations sont d'ailleurs pionnières dans l'identification des spécificités des territoires ruraux et des campagnes urbaines⁵¹.

Les optimisations suivantes sont envisageables :

- Une plus grande attention apportée à l'approche comparative avec les autres pays européens, selon des échanges accrus et la constitution d'un inventaire des expériences innovantes à cette échelle ;
- Une « extension » des écoles d'architecture, de paysage et d'urbanisme sur les territoires ruraux notamment : écoles hors les murs, ateliers sur une ou deux semaines, immersion d'étudiants dont les lieux d'enseignements sont éloignés. Nous proposons, sous forme expérimentale, l'organisation d'écoles « hors les murs » sur deux ou trois territoires ruraux pour l'instant dépourvus d'ingénierie.
- Ces « écoles hors les murs » sont effectivement implantées au sein des territoires ruraux dans des immeubles existants et disponibles. Elles regroupent des enseignants venant de différentes écoles associant plusieurs disciplines, pour une durée de plusieurs semestres. A titre d'exemple, on peut par exemple imaginer une « école hors les murs » en Limousin où l'école du Paysage de l'INSA de Blois, l'ENSA de Clermont Ferrand et l'ENSAP de Bordeaux seraient associées⁵² ;
- Organisation par les différentes écoles, en lien avec les territoires où elles sont ancrées, des formations à destination des élus et des agents des collectivités territoriales. Ces cycles de formation pourraient avoir lieu sous forme de séminaires (retour d'expériences, approches thématiques –déplacement, agriculture et projet de territoire, etc.-), de conférences et colloques, mais aussi dans le cadre de l'expérimentation sur le projet. Pour ce faire, il sera parfois nécessaire de faire évoluer le statut des écoles pour faciliter le financement des cycles de formation. C'est par exemple une des mesures de la SNA* à propos des Ecoles Nationales Supérieures d'Architecture ;
- Une meilleure articulation de ces expériences avec la recherche. Ceci vaut pour l'ensemble des disciplines, notamment la technologie et les modes de construction. Dominique GAUZIN-MÜLLER rappelle qu'au Vorarlberg (Autriche) « l'architecture », essentiellement rurale, dépend du ministère de l'Economie, est considéré comme une richesse, et que l'aménagement du territoire est étroitement lié avec le développement de la Recherche et

51 On a déjà cité le rôle de Pierre Donadieu, professeur Emérite de Sciences du paysage à l'Ecole Nationale Supérieure du Paysage de Versailles-Marseille, dans l'invention, dès 1998, du terme « campagnes urbaines »

52 Cf. contribution de Xavier GUILLOT (ENSAP Bordeaux) recueillie par Pierre et Rémi JANIN, ainsi que la contribution d'Evelyne CHALAYE et Pierre-Albert PERRILLAT-CHARLAZ de l'ENSA de Saint-Etienne.

Développement dans les filières constructives ; Pour ce faire, n'est-il pas utile d'étendre les champs disciplinaires concernés, et inclure les formations professionnelles de l'artisanat et de l'industrie dans la réflexion d'ensemble ?

Diffuser : débats, publications, plateformes

Un travail considérable a été fait sous l'égide de l'Etat pour diffuser, promouvoir, former sur les innovations urbaines et les nouvelles méthodes, les nouveaux concepts, travail principalement centré sur les métropoles –même si certaines thématiques englobaient bien évidemment un territoire plus vaste, s'étendant jusqu'aux campagnes urbaines. Je pense en particulier à tous les événements et toutes les publications coordonnées depuis plus de quinze ans par Ariella MASBOUNGI, des publications des ateliers territoriaux coordonnées par Cristina GARCES.

Il semble nécessaire, sans renoncer à la réflexion dédiée aux métropoles, d'étendre ce travail aux espaces ruraux et aux campagnes urbaines. De même, de nombreuses recherches ont été dédiées à l'étude de ces territoires, notamment sous l'égide du PUCA : une synthèse et valorisation de ces recherches serait un chantier utile, ainsi que la mise au point de nouveaux appels d'offres de recherche destinés à des équipes pluridisciplinaires, sur des problématiques prospectives adaptées aux enjeux d'aujourd'hui pour les territoires ruraux et les campagnes urbaines.

Rural et périurbain sont trop souvent renvoyés à une image obsolète ou médiocre (« la France Moche », par exemple. Il est vrai que beaucoup d'aménagements sont très mal conçus. Mais il existe aussi de très bons exemples, en France comme chez nos voisins. Pour promouvoir un « imaginaire » plus favorable des aménagements ruraux et des campagnes urbaines, il faut constituer progressivement une collection éditée et une plateforme numérique répertoriant les exemples les plus intéressants, en explicitant les qualités paysagères, sociales, l'histoire des projets, les processus et les acteurs qui en ont guidé la mise en œuvre, etc. Cette capitalisation peut se faire sous la forme d'un appel d'offres pluriannuel avec un plan de publication progressif mobilisant :

- les CAUE et les agences d'urbanisme, qui ont déjà constitué un corpus consistant ;
- les écoles (Urbanisme, Paysage, Architecture) ;
- les maisons de l'Architecture, mais aussi beaucoup de Conseils Régionaux de l'Ordre des Architectes, qui organisent depuis plusieurs années des palmarès régionaux regroupant les meilleurs exemples ;
- Les DRAC, qui sont elles aussi à l'origine de plusieurs prix régionaux ;
- avec l'aide des Architectes-conseils de l'Etat et des Paysagistes-Conseils de l'Etat, qui ont une très bonne connaissance du territoire et constituent un observatoire puissant de ses transformations récentes ;

Mieux faire avec les outils d'aujourd'hui

Mieux faire avec les outils d'aujourd'hui

De l'attention aux lieux pour investir dans la durée...

Les experts et professionnels ayant contribué à ce rapport remarquent presque à l'unanimité que la plupart des outils disponibles sont mal utilisés, sans utiliser les bonnes compétences au bon moment, mutualisent insuffisamment les réflexions et les moyens, et surtout pâtissent d'un manque de vision politique forte, portant dans la durée les politiques publiques d'aménagement des collectivités.

A l'inverse, la plupart remarquent que les territoires qui valorisent leur « capital » et leur ressources par une stratégie d'aménagement avisée sont tous portés par un projet politique puissant et cohérent, favorisent les approches transversales et sollicitent au mieux les compétences nécessaires à chaque moment de leur projet, en amont comme au niveau opérationnel.

La fragmentation des sujets un handicap majeur : beaucoup d'aménagements et de constructions sont faites de manière sectorielles, indépendamment de toute vision d'ensemble. Pourtant, dans les territoires ruraux mais aussi dans beaucoup de campagnes urbaines –dont les habitants relèvent les qualités, souvent-, le paysage comme le patrimoine sont un atout essentiel. Le manque d'attention porté à chaque transformation (l'installation d'une entreprise, la construction d'un équipement ou d'un lotissement) finit par réduire la valeur de l'ensemble de manière durable. Bien évidemment, dans des territoires qui ont besoin d'emplois et d'activité, on a tendance à insister sur l'urgence, sur le programme plutôt que la qualité de son implantation : après tout, si une entreprise ou une surface commerciale offre quelques emplois, pourquoi chercher à l'intégrer dans un cadre plus ample ?

Nous pensons qu'un changement de culture est nécessaire, en s'inspirant des exemples, très nombreux, où les nouveaux aménagements sont une occasion de bonifier le territoire.

Cette attention « ordinaire », exigeante et fructueuse à long terme, se nourrit des outils d'aujourd'hui.

Penser méthode et durée plutôt qu'instruments

Les outils se sont démultipliés. Leur utilisation ne va pas de soi, d'autant plus si l'on ne dispose pas de techniciens pour les décrypter et en optimiser les rouages, ce qui est plus souvent le cas dans le rural et les campagnes urbaines que dans les villes et les métropoles. Mais les outils actuels, surtout avec les actualisations récentes, offrent de réels moyens d'action.

Même si cela peut paraître contradictoire avec ce qui a été dit plus haut - où l'on a insisté sur la contextualisation et la primauté des initiatives locales - un certain nombre d'orientations peuvent aider à s'y retrouver dans la pléthore d'outils à disposition.

Nous proposerons dans la dernière partie de ce rapport les évolutions qui semblent indispensable pour optimiser les outils, les faire évoluer, et aider les collectivités.

Si l'on part des outils existant... dit de manière simple, il s'agit en particulier :

- de mobiliser les citoyens, dont on sous-estime souvent la capacité d'invention, de connaissance et de réactivité ;
- de s'appuyer sur ses atouts et ses ressources, parfois mal identifiés ;
- de réfléchir à la bonne échelle ;
- de construire une *maîtrise d'ouvrage* à la fois politique et technique, assurant dans la durée la continuité et la cohérence des actions ;
- dans une économie de plus en plus ténue, d'optimiser chaque action pour en amplifier les effets, de rechercher la mutualisation (des usages, des espaces, des investissements...);
- d'adapter les modes d'action aux moyens et aux caractéristiques des territoires, et, le cas échéant, d'inventer de nouvelles manières de faire, sans laisser des « produits clef en main » s'installer sans aucun égard pour les spécificités locales ;
- de mettre en avant la vision politique, le projet de territoire ;
- de solliciter pour ce faire les compétences adaptées en fonction des situations (géomètres, urbanistes, économistes, paysagistes, architectes...)

Ces premières recommandations portent sur les méthodes. Les questions plus spécifiques (aménagement des bourgs, par exemple) sont exposées dans les deux dernières parties.

Le projet de territoire : un choix politique, pour adapter l'aménagement aux contextes multiples du rural et des campagnes urbaines.

Les processus de planification ont pris depuis la Loi SRU (2000) une importance considérable dans le quotidien des élus, des techniciens, et pour le développement des territoires.

La situation est néanmoins paradoxale : alors que l'on parle désormais des PLU intercommunaux, près d'un quart des communes sont toujours soumises au Règlement National d'Urbanisme (RNU), près d'un quart sont réglées par de simples cartes communales, sans réflexion d'ensemble. Un quart restant est encore sous le régime des Plans d'Occupation des Sols, dont l'objectif et l'outillage étaient avant réglementaire et fiscal avant d'être un projet transversal, rassemblant l'ensemble des critères de développement territorial. C'est donc près des trois quart des communes qui n'ont pas fait l'objet d'une vision transversale, prospective sur les conditions de leur développement.

Bien évidemment, les communes où la réflexion a été laissée de côté, souvent par manque de moyens, sont très majoritairement des communes rurales, ou des communes qui étaient rurales il y a quarante ou trente ans au moment de l'application des POS et ont vu depuis leur population se démultiplier. C'est une forme d'injustice territoriale qu'il est temps de compenser : même avec un taux de croissance faible, les communes les moins peuplées ont droit à un projet de territoire qui prenne en compte leurs ressources propres -souvent plus nombreuses et plus fécondes que l'on imagine- et les relations qu'elles entretiennent avec les communes voisines.

Le principal frein était la taille de la plupart des communes : avec quelques centaines d'habitants et une croissance très mesurée (un à deux permis de construire par an, parfois moins, par exemple), définir un « projet de territoire » n'est pas évident. La plupart des fonctions qui intéressent la vie quotidienne des citoyens, outre leur résidence et les quelques familles dont l'activité est implantée dans la commune, ont lieu à l'extérieur du périmètre communal : l'école, le travail, les loisirs, les services, les commerces, etc. Les évolutions récentes sont donc une chance pour ces petites communes, qui peuvent réfléchir à leur destin dans un cadre mieux adapté à l'évolution des modes de vie, en tenant compte des interactions avec les voisins.

Le projet de territoire défini à une échelle pertinente

L'intercommunalité existe de fait, sa réalisation est un défi politique et citoyen ;

Les citoyens comme les entreprises « vivent » déjà sans se limiter aux limites communales. Les habitants se déplacent quotidiennement pour le travail, l'éducation, les loisirs, les services, les commerces. Les regroupements de communes sont parfois critiqués, mais dans l'ensemble, les enquêtes montrent que les habitants ont conscience de l'interdépendance des territoires et des vertus d'une coordination et d'un certain niveau de mutualisation⁵³. La Loi fixe des règles sur la taille des intercommunalités, mais leur construction est d'abord une question politique locale, qui intéresse élus et citoyens, et devrait faire l'objet de débats et d'animations pour être mieux vécue par tous.

L'intercommunalité n'est pas en contradiction avec la préservation de l'identité des bourgs et des communes, avec le maintien des liens de proximité;

La crainte d'une perte d'identité et des liens de proximité est parfois évoquée. Mais de la même manière, les grandes villes ont été capables de penser le développement d'ensemble de la commune sans sacrifier les histoires de chacun de ses quartiers, et ont su équilibrer les écarts de revenus et rendre solidaires des lieux et des populations souvent différentes, un regroupement de communes ne « dilue » pas les spécificités de chaque commune dans la structure d'ensemble. Là encore, ces équilibres sont d'autant mieux garantis que les citoyens participent activement au projet de territoire.

⁵³ Notamment l'enquête filmée effectuée sous l'égide du CGET à l'automne 2015. En particulier, les citoyens ont anticipé l'augmentation de la fiscalité locale qu'une démultiplication des équipements induirait.

L'intercommunalité pour mieux équilibrer les choix d'urbanisation et garantir un meilleur accès aux services ;

Chaque fois qu'une intercommunalité est mise en place, surtout dans des territoires très fragmentés et composés de « petites » communes, les perspectives d'aménagement s'améliorent. D'une part, la mutualisation des études, des projets, de la gestion des équipements entraîne à la fois une augmentation de la qualité (économie d'échelle) et une réduction potentielle des dépenses ; d'autre part, on peut ainsi passer du « quantitatif » au « qualitatif », c'est à dire mieux choisir les lieux d'implantation des activités et des logements en fonction des qualités réelles des sites (de leur paysage, de leur accessibilité, de leur orientation, de leur lien aux bourgs, etc.) et non plus en fonction de quotas définis par communes.

Le projet n'est pas seulement périmétral : il est aussi fait de transversalités, de coopérations, de partenariats, notamment avec les métropoles ou les intercommunalités voisines ;

Aucune intercommunalité ne vit en vase clos. En même temps, étendre le périmètre à l'infini pour tenir compte de toutes les interdépendances n'a pas de sens. Le projet de territoire doit néanmoins tenir compte de ces liens. Il est d'ores déjà possible de le faire :

- en intégrant ces enjeux dans le diagnostic et les propositions de projet, dès l'amont. Les outils de représentation peuvent évoluer : évitons les cartes de PLU ou de PLUi qui s'arrêtent à la frontière de l'EPCI, gardons présent les pôles voisins ;
- en utilisant les compétences des agences d'urbanisme lorsqu'elles existent, ou des syndicats mixtes des SCOT. La généralisation des SCoT à compter de 2017 est une opportunité pour étendre et pérenniser cette ingénierie territoriale ;
- par des partenariats avec les EPCI voisins, ou avec les collectivités « supra » (département et région), par exemple pour la prise en compte des enjeux de déplacements ;

Mettre en place une maîtrise d'ouvrage politique et technique pour porter dans la durée les projets de territoire et les autres projets d'aménagement

Plus encore que la maîtrise d'œuvre, les territoires ruraux et les campagnes urbaines manquent d'une maîtrise d'ouvrage constituée dans la durée, apte à assurer les continuités de projet et l'articulation entre planification et action⁵⁴. Ce déficit est d'abord politique. Les élus ne travaillent pas forcément ensemble, même s'ils ont depuis plusieurs années la charge commune de l'activité économique, du transport scolaire ou de l'assainissement et de la gestion des déchets. Cela crée des liens, mais ne fait pas projet.

54 Cf. contribution de Jérôme Baratier, directeur agence d'urbanisme de Tours+.

Le déficit est aussi technique. Les petites communes n'ont évidemment pas les moyens de pérenniser des postes de techniciens et de chargés de projet. Les ressources techniques mises à disposition naguère par l'Etat, aujourd'hui par le département sont éloignées des territoires et n'entretiennent pas de liens institutionnels et réguliers avec les élus concernés. Mais les outils existants permettent des évolutions notables :

- Les intercommunalités commencent à constituer des services techniques, embauchant des urbanistes, architectes ou paysagistes pour suivre les projets d'aménagement et l'élaboration des projets de territoire. Dans ses conditions, la formulation de la demande s'améliore, et la qualité de la maîtrise d'œuvre, en conséquence, est relevée⁵⁵.
- Les intercommunalités peuvent contracter avec les agences d'urbanismes existantes⁵⁶ qui se sont bien emparées des enjeux des grands territoires et réunissent dans leur gouvernance plusieurs EPCI et différents SCOT. (à l'exemple de l'agence d'urbanisme de la vallée de l'Oise, qui regroupe 4 EPCI et coordonne quatre SCOT) ;
- Possibilité de création d'une nouvelle Agence d'Urbanisme dédiée, sur un périmètre plus élargi que celui de l'EPCI, en mutualisant les coûts et les objectifs avec les EPCI voisines. Outre les moyens de réflexion et de suivi apportés à chacun, cette configuration améliore, comme la précédente, la prise en compte des interdépendances.

Optimiser chaque projet, chaque investissement

Les projets sont souvent conçus de manière autonome et sectorielle : on fait ici une école, ici un giratoire, ici une zone d'activité, ici un lotissement, comme s'il s'agissait d'entités autonomes. La baisse des moyens des collectivités ne suggère pas nécessairement de faire « moins », mais peut-être de faire « mieux ». Certaines régions rurales européennes, par exemple le Vorarlberg, ont choisi d'optimiser les investissements, en réunissant par exemple la mairie, un jardin d'enfant, des locaux d'activités (bureaux en location) et une salle associative dans le même bâtiment, en utilisant d'ailleurs une voie et un espace public existant qui s'en trouve renforcé. Dans l'exemple de Sankt Gerold, la collectivité a choisi pour cet équipement partagé le plus beau paysage du village : les investissements ne sont pas « renouvelable », la « maison commune » est construite pour plusieurs décennies, le site doit être à la hauteur. Beaucoup de communes rurales françaises adoptent cette attitude, qui à la fois valorise les lieux, crée de l'animation et réduit les budgets d'exploitation et d'investissement.

Pour cela, il faut instruire les projets de manière moins « technique » et surtout moins stéréotypés. Dans sa contribution, Pierre Roca d'HUYTEZA⁵⁷ souligne par exemple que les équipements sportifs (stades, gymnase, piscine) ne devraient pas être traités comme

55 Lors de la journée de réflexion sur le PLUi organisée le 2 juillet 2015 à Limoges par le Club PLUi, la DREAL Limousin, la DDT de Haute-Vienne, et animée par l'auteur du présent rapport, le président de la Communauté de Commune du pays de Sainte-Foy-la-Grande (Gironde) a témoigné de cette évolution : un groupe de 3 personnalités compétentes est désormais à disposition de cet EPCI de 12.000 habitants environ pour suivre les projets.

56 Cf. contribution de Jérôme BARATIER

57 Cf. contribution de Pierre ROCA d'HUYTEZA, architecte à Toulouse, sur les espaces publics en milieu rural.

des objets techniques déconnectés de la vie locale : souvent isolés, ils font l'objet de connexions onéreuses avec la voirie, de la construction de parking spécifiques qui sont en réalité souvent vides, et de clôtures qui les mettent en marge. Or, dans un espace peu dense, les événements sportifs sont des rencontres « collectives », l'entraînement peut-être un moment partagé entre plusieurs générations, tout cela fabrique une animation qui, selon les enquêtes, manque parfois. L'adaptation au contexte vaut pour le projet de territoire, elle vaut aussi pour les projets ordinaires.

Il est bon de lier chaque investissement aux idées générales du projet de territoire, de le coordonner avec les autres : « qu'apporte ce nouvel équipement, cette nouvelle voie au reste de notre territoire ? » devrait être la première question posée. Cet apport est souvent considéré comme strictement quantitatif (satisfaction d'un besoin, par exemple par la construction d'un collège, ou création d'emplois, pour un commerce ou une usine). Mais on peut aussi considérer l'apport « qualitatif ».

Plus le projet de territoire est volontaire et cohérent, plus il est aisé de discuter avec les autres acteurs des investissements : les collèges et les lycées, les voies de déviation, par exemple, sont eux aussi trop souvent pensés comme des « îles » autonomes, qui n'apportent pas beaucoup plus au territoire que la résolution d'un problème ou la satisfaction d'un besoin. Cette attention est d'ores et déjà possible.

Pour pouvoir mieux coordonner ces projets, et s'assurer que chaque euro dépensé apporte un maximum de bienfaits, il faut anticiper : c'est le but des documents d'urbanisme, mais pas seulement. Une politique foncière est nécessaire, d'autant plus que le terrain est relativement peu onéreux⁵⁸. Un changement de la « culture technique » aiderait à ces optimisations. Cela passe par une formation des agents techniques des collectivités, mais aussi par un amendement des formations de techniciens (du CAP au diplôme d'ingénieur) qui devraient toutes comporter des modules transversaux sensibilisant les futurs techniciens aux enjeux territoriaux de leurs futurs métiers.

Les outils opérationnels, rôle des acteurs existants

Plutôt que créer systématiquement de nouveaux outils, on peut mobiliser d'une part les institutions existantes, et mettre en place les entités nécessaires à la réalisation des projets de territoires et à l'application des politiques publiques.

Les institutions existantes sont souvent isolées, affectées à des « secteurs » spécifiques. La transversalité manque. Elle est pourtant redoutablement efficace, avec un coût et une disponibilité en équivalent temps pleins presque négligeable à l'échelle des enjeux. Les expérimentations en cours (ateliers territoriaux) montrent que l'action de chacun est décuplée chaque fois qu'une rencontre a lieu entre des compétences qui n'ont pas l'habitude de se croiser.

⁵⁸ C'est une des propositions fortes des contributions de Christophe FRADIER (DDT de Corrèze) et d'Alain GARES (Président du Club Ville-Aménagement).

Nous recommandons la généralisation « ordinaire » de cette transversalité, de ces croisements de compétence, selon des modalités qu'il faudra définir plus précisément.

Les principales institutions et opérateurs concernés sont :

- les chambres d'agriculture et la SAFER
- le Conservatoire du littoral (quand il est opératoire) et les Etablissements Publics Fonciers
- les organismes et agents de conseil (CAUE, ACE, PCE)
- Les agences d'urbanisme
- les bailleurs sociaux et les principaux opérateurs immobiliers présents sur le territoire
- La caisse des dépôts et Consignations
- les services déconcentrés de l'Etat (y-compris Ministère de la Culture)
- les Parcs Naturels Régionaux, qui sont les premières institutions politiques intercommunales fondées autour des thématiques de valorisation des atouts d'un territoire
- les syndicats mixtes ayant la responsabilité de la gestion d'un territoire sur une problématique spécifique (espaces naturels,...)

Ces institutions sont pour certaines consultées lors de l'élaboration des PADD au titre de Personnes Publiques Associées, mais elles se rencontrent peu sur des sujets de projets où le croisement de points de vue pourrait faciliter les choix.

Par ailleurs, les collectivités nouvellement organisées (EPCI) peuvent mettre en place, seules ou en collaboration avec d'autres EPCI :

- des Sociétés Publiques Locales d'aménagement (SPLA) : difficiles à mettre en place à petite échelle, et souvent réservées aux métropoles, ces organismes pourraient être des acteurs opérationnels adaptés à une certaine échelle sur les territoires ruraux et les campagnes urbaines. Alain GARES, Président du Club Ville Aménagement regroupant SEM et SPL partout sur le territoire, dédie une grande partie de sa contribution à cette hypothèse. L'action de la SPL n'est pas contradictoire avec celles des opérateurs privés, au contraire : elle en fiabilise le cadre, assure une cohérence dans la durée, ce qui peut réduire les risques d'intervention.

Proposition d'évolutions méthodologiques

Proposition d'évolutions méthodologiques

Les outils actuels sont une série d'instruments dont la manipulation et la combinaison inventive peut apporter de nouvelles réponses : c'est une boîte à outils relativement ouverte dont il faut tirer profit. Les « nouvelles méthodes » restent à mettre au point à partir de cette base. C'est d'autant plus nécessaire que la frénésie législative et réglementaire des quinze dernières années, même salubre sur le fond, a rendu tous les processus complexes, a mobilisé tous les techniciens sur la mise à jour permanente de leurs connaissances professionnelles. Avec une efficacité très relative : un peu plus d'un quart des communes ont un PLU quinze ans après la Loi SRU.

Comment faire évoluer les méthodes de travail, et mieux les adapter aux transformations du rural et des campagnes urbaines ?

Pour les projets de territoire

Valorisation des territoires par une approche transversale (plans-guides, plans de paysage) ;

Le cadre très technique du PLU donne des contraintes de planning et des contraintes formelles qui sont nécessaires pour la sécurité juridique des documents, mais pénalisent malheureusement la réflexion sur le destin du territoire, qui demande souvent un peu plus de temps, et une certaine « décontraction » des méthodes.

C'est pourquoi il est toujours bon de travailler en amont de manière indépendante du processus réglementaire, pour réfléchir d'une manière tout à fait ouverte, avec la méthode et dans la temporalité que l'on juge préférable⁵⁹.

Cette réflexion peut être un plan guide (ou plan de référence) ou le plan de paysage, deux formulations que seul le lexique sépare⁶⁰. Cette première approche peut-être relativement légère, elle est transversale et réunit les caractéristiques suivantes :

- elle n'a pas de « cadre » : lorsque l'on identifie les structures d'une commune, d'un paysage (par exemple l'importance d'une vallée) les éléments pris en compte ne s'arrêtent pas aux frontières administratives. Les interactions sont ainsi plus facilement mises en évidence ;
- le paysage, en tant qu'approche transversale, culturelle, fédératrice, est au centre de la démarche ;
- toutes les questions sont abordées, non pas de manière « sectorielle » (le déplacement et le déplacement seul), mais en lien avec les autres ;

59 Alexis PERNET, paysagiste dplg et Docteur en Géographie, note dans sa contribution la grande variabilité des approches des projets de Grand Paysage. Il précise que le « projet de grand paysage » est élaboré de manière transdisciplinaire, le paysagiste jouant le rôle de médiateur. Il souligne l'importance du rapport au terrain, aux sens et à l'expérience concrète. (Contribution recueillie par Pierre et Rémi JANIN)

60 Car le « plan de paysage » réussi intègre l'ensemble des éléments de réflexion, qu'il s'agisse des dynamiques économiques, des modes de déplacements, des questions foncières, des logiques d'acteurs, etc. De même, un « plan guide » réussi est forcément fondé sur une approche paysagère transversale.

- cette approche met en avant les ressources propres d'un territoire, elle donne la mesure des décisions que l'on peut prendre, elle hiérarchise les priorités ;
- comme elle est transversale et relativement légère, la démarche autorise le débat (notamment entre les communes, dans un PLUi). Elle met en évidence les forces des sites sans les enfermer dans des catégories techniques : il est ainsi plus facile d'en discuter avec les habitants, en parlant de questions auxquelles chacun peut être sensible, ou expérimenter dans la vie quotidienne.

La mise en place de plans-guides ou de plans de paysage devrait être encouragée, systématique pour toutes les nouvelles procédures qui sont en train de se mettre en place.

Comme le souligne Philippe BELLEC, « le *désordre* structurel de l'espace périurbain nécessite que lui soit appliqué une démarche opérationnelle innovante, suffisamment souple, globalisante et intégratrice, ce qui est justement la caractéristique principale de la démarche paysage »⁶¹, qui, en l'occurrence, fait souvent émerger un ordre sous-jacent de l'apparent désordre, ce qui facilite d'autant la compréhension des sites, et la prise de décision.

Ces éléments « structurants » doivent soutenir le projet de territoire. Ceci pourra induire des innovations juridiques (à partir de l'expérimentation) et infléchir progressivement le code de l'urbanisme qui n'insiste peut-être pas assez sur la définition de ces structures⁶².

Favoriser la partie « projet » dans l'élaboration des documents d'urbanisme, avec des équipes de concepteurs pluridisciplinaires adaptés aux enjeux ;

La part d'intelligence collective dédiée à l'élaboration du projet politique est souvent sacrifiée : d'où les « copier-coller » si souvent dénoncés, et leurs effets regrettables.

La partie « projet » doit être revalorisée :

- par des incitations financières. Par exemple, asseoir la « DGD-Documents d'urbanisme » sur le seul financement de la partie PADD/partie prescriptive, sous réserve d'en rehausser le taux pour maintenir un niveau d'aide constant⁶³ ;
- Par la fixation d'un guide des coûts pour éviter le dumping et la réalisation de documents bâclés tout en maintenant le principe de la concurrence des prestataires et de la négociation sur les prix ;
- Par un recensement de la maîtrise d'œuvre compétente à une distance compatible avec la complexité de la mission et la disponibilité exigée ;
- par la plus grande disponibilité des élus, l'organisation d'atelier où ils sont réellement proactifs. Il faut changer les méthodes : regarder un powerpoint pendant deux heures n'est pas une posture de projet efficace. Il est utile d'aller sur le terrain, d'associer les habitants, de

61 Contribution de Philippe BELLEC, page 2.

62 Cf. contribution de Romain PRAX (FéDéScot), page 1.

63 Cf. contribution de Romain PRAX, Président de la FéDéScot, page 3.

provoquer des débats, et de s'inspirer de l'expérience des ateliers territoriaux pour utiliser des dispositifs d'échange plus itératifs et réactifs ;

- par le choix d'équipes interdisciplinaires où la compétence de conception est le pivot (mandataire : architecte, paysagiste ou urbaniste). Dans tous les cas, la compétence sur l'aménagement de l'espace coordonne le projet ;
- adapter au contexte le nombre et la nature des autres compétences associées au prestataire ; Il n'est pas toujours nécessaire de « tout intégrer » (déplacement, écologie, énergie, économie, foncier, etc...)
- pour ajuster au mieux les équipes et les méthodes de travail, il est nécessaire de réfléchir en amont au cahier des charges de la consultation du prestataire qui accompagnera la collectivité : en fonction des moyens, en fonction de la présence ou non d'une agence d'urbanisme ou de services d'urbanisme structurés au sein de l'EPCI, en fonction des études disponibles (chambre des métiers, chambre d'agriculture ou SAFER, CEREMA, etc.), en fonction de l'implication des services de l'Etat et de leur connaissance des dossiers (comme dans les ateliers territoriaux, on gagne à utiliser l'expertise des services déconcentrés dans bien des cas...).

Cette réflexion doit se faire au niveau de la maîtrise d'ouvrage avec la collaboration des services de l'Etat et de leurs conseils. Il est utile d'associer le Maire ou ses adjoints aux choix qui seront faits. S'ils sont constitués, même si l'agence d'urbanisme ou les services instruisent en régie la plupart des éléments techniques et du pilotage, le projet de territoire doit être porté par un prestataire-concepteur indépendant de la maîtrise d'ouvrage : cette indépendance est indispensable à la mise en place d'un débat politique ouvert, elle complète la connaissance fine du terrain par les services.

- décharger les élus des questions techniques (pour lesquels ils ne sont ni concernés, ni compétents d'ailleurs) en s'appuyant une maîtrise d'ouvrage dédiée (chargés de projets avec une formation ad hoc)

Mettre en œuvre la proportionnalité dans l'élaboration des documents d'urbanisme, en simplifiant les documents pour les territoires très peu denses ;

La part « technique » des documents d'urbanisme s'est complexifiée durant les dix dernières années. Le principe de proportionnalité est inscrit dans la Loi SRU, mais il n'est que très rarement appliqué⁶⁴. Il doit être réaffirmé : le document doit être adapté à la complexité du contexte. Les services de l'Etat (et le contrôle de légalité) doivent accompagner dans une juste mesure cette contextualisation.

Capitaliser la connaissance des territoires : rôle des Atlas de paysage, rôle des services de l'Etat;

Réduire la part de diagnostic et d'état des lieux est possible si l'on capitalise les analyses et les données : la plupart des études « refont » ce que d'autres ont fait auparavant dans des conditions similaires.

Les éléments de connaissance transversale doivent être généralisés. Il faut compléter et actualiser les Atlas de paysage sur l'ensemble du territoire français (comme pour les CAUE, le territoire est très inégalement couvert). Les Atlas doivent être réalisés de telle façon qu'ils puissent effectivement être opérationnels et servir d'appui à la réflexion sur les projets de territoires.

Les services de l'Etat ont vocation à capitaliser les données, et à les rendre disponibles, en collaboration avec l'IGN : optimisation de géo portail en accès libre plutôt que création d'une plateforme spécifique. Les services déconcentrés ont commencé à mettre en place ce service, avec des moyens plutôt réduits. Ce travail doit être prolongé et renforcé par des moyens supplémentaires. Si la capitalisation est effective, et l'accès aisé et actualisé, cette dépense sera en réalité une économie réalisée sur les phases amont des documents d'urbanisme et l'ensemble des projets d'aménagement (permis d'aménager notamment)

Refonder le système des études d'impact, pour réorienter l'intelligence déployée sur des enjeux transversaux;

Alors que les moyens des collectivités se réduisent, des dépenses considérables sont consacrées à des études pléthoriques dont la densité s'est considérablement accrue. Cette inflation de l'information et de l'analyse ne renforce pour autant pas la sécurité juridique des documents, d'autant plus attaquables et fragiles qu'ils sont épais. Les précautions prises pour assurer le respect de la Loi et des règles et la contextualisation des documents, mais elles pourraient être elles aussi optimisées.

64 Cf. Contribution de Romain PRAX, Directeur de FédéSCoT. Cet argumentaire est repris dans la motion de l'Assemblée Générale de FédéSCoT rédigée en novembre 2015 : « Trop souvent, les exigences des partenaires quant à l'exhaustivité d'un « diagnostic », couvrant des domaines de connaissance qui, s'ils sont importants, ne semblent pas stratégiques à l'échelle du SCoT considéré, conduisent à une dilution des moyens d'étude du SCoT. A cette fin, au-delà des éventuelles notes et circulaires permettant de réaffirmer auprès des partenaires des SCoT, la nécessaire proportionnalité des exigences quant à la profondeur du diagnostic, il pourra être opportun de mentionner explicitement ce principe de proportionnalité au sein de l'article L122-1-3 du Code de l'Urbanisme définissant le contenu réglementaire d'un Diagnostic de SCoT. »

Les investissements sectoriels publics ou privés faisant l'objet d'études d'impact devraient être mieux liés au projet de territoire : les routes, les équipements de production d'énergie, etc. ne sont pas des « meubles » isolés que l'on ajouterait à une pièce, ils y contribuent de manière quasi organiques. Il est par exemple anormal que l'on puisse aujourd'hui financer le franchissement d'une rivière, au prix d'études de faisabilité et d'études d'impact très développées pour s'apercevoir, une fois les financements obtenus et les travaux sur le point de se faire, que ce pont ne tient aucunement compte du projet de développement urbain : dans beaucoup d'exemples, on a même fait le pont avant d'élaborer le projet d'urbanisme qui va avec.

Si l'on souhaite à la fois « ménager » le territoire, rompre avec les équipements parfois déstabilisateurs hérités des trente glorieuses et revenir à des investissements plus sobres, il est souhaitable de revoir en profondeur les méthodes de conception des infrastructures et des grands projets. Le coût considérable des études devrait aussi contribuer à bonifier le territoire dans son ensemble.

Proposer une évolution détaillée du dispositif est un peu hors de portée d'un tel rapport, mais nous proposons la création d'une mission d'étude, au sein du CGEDD et en lien avec la DGALN, pour envisager cette mise à jour, dans l'esprit de ce qui a été réalisé récemment pour la modification du règlement des PLU(i).

Pour l'intégration des espaces non-bâti dans les projets de territoire

La trame verte et bleue n'est pas une contrainte, c'est une ressource : elle doit fonder le projet territorial ;

Les projets de territoire, et à fortiori les plans de paysages ou les plans guides élaborés en amont, doivent mettre en exergue les structures géographiques. Ce sont les appuis, les atouts maîtres des territoires ruraux et des campagnes urbaines⁶⁵.

Cette « trame verte et bleue », selon l'expression consacrée, ne se réduit pas aux enjeux écologiques. Elle est liée aux éléments de paysage, et souvent croisée avec les réseaux de promenade, avec les pratiques agricoles (accès à l'eau, irrigation et ouvrages hydrauliques, etc.). L'eau étant une ligne directrice très forte des territoires peu denses, qui a conditionné leurs fondations -notamment avec la proto-industrie et les implantations d'activités jusqu'au milieu du vingtième siècle- elle est constitutive d'une identité. Aujourd'hui, l'approche des risques d'inondation est aussi l'occasion d'une réflexion transversale sur le projet de territoire⁶⁶.

*L'activité agricole (et forestière) a une place fondamentale dans le projet de territoire⁶⁷.
Quels outils pour l'intégrer ?*

65 Lire sur ce sujet le texte de Frédéric Bonnet dans l'ouvrage consacré au Grand Prix de l'Urbanisme 2014, « la Nature comme structure », ed. Parenthèse, Marseille, décembre 2014.

66 Voir l'intervention de Frédéric Bonnet lors des Matinées du CGEDD le 25 septembre 2015, et le livre à paraître en décembre 2015 « atouts risques, aux éditions Parenthèse.

67 L'ensemble de ce chapitre est fondé sur les préconisations développées par Thierry LAVERNE, Pierre et Rémi JANIN, Jean-Michel ROUX, Laurent VIALA et Olivier MORA et les associations Terres de Liens et Terres et Villes

La place de ces activités est économique (elles créent des richesses), écologique (elles participent -ou pas- à l'équilibre des milieux), culturelles (elles sont vecteurs identitaires, elles rassemblent des histoires souvent très anciennes), sociale (les exploitants sont des acteurs sociaux du territoire, ils influent sur les autres activités/catégories/métiers) et bien évidemment paysagère : ce sont elles qui constituent et entretiennent l'essentiel du cadre des campagnes urbaines et des espaces ruraux. A ce titre, elles apportent d'ailleurs d'autres services : loisirs et sport, alimentation en circuit court, pédagogie, etc.

Ces activités sont souvent fragiles : les critères d'aide des politiques agricoles sont essentiellement économiques, prennent peu en compte les autres enjeux territoriaux, ce qui fait que beaucoup d'exploitations sont en décalage avec les dynamiques de leur région. Avec des revenus très faibles pour certains (surtout les zones de montagnes et les zones rurales d'élevage), les agriculteurs sont parmi les ménages les plus fragiles dans certaines communes.

Ceci a un impact direct sur l'urbanisation : l'attribution du droit des sols comble très souvent un niveau de vie insuffisamment élevé, ou compense une retraite trop faible. Lutter contre « l'étalement urbain », c'est valoriser le revenu agricole, et donc les pratiques agricoles⁶⁸.

Utiliser tous les outils disponibles pour renforcer la valeur ajoutée des exploitations agricoles et forestières

Nous recommandons donc, pour limiter très en amont les effets de la spéculation « domestique » qui compense les faibles revenus agricoles, que les collectivités participent progressivement à la valorisation de l'activité. C'est un travail de longue haleine, qui dépasse le cadre des mandats électifs, et suppose donc des structures techniques solides.

Le projet territorial doit aussi proposer des dispositifs spatiaux compatibles avec l'activité agricole (taille des parcelles, système d'accès, etc.)

Les acteurs et institutions compétentes pour les projets agricoles et forestiers doivent être mobilisés dans les stratégies urbaines ;

Les CDCEA sont un outil constitué où les questions d'aménagement du territoire pourraient mieux et plus souvent être abordées. Elles ont le mérite de rassembler des acteurs qui se rencontrent peu, et nous recommandons qu'elles soient, de manière très pragmatiques, un point de départ pour des collaborations inédites⁶⁹.

Les associations (ex : Terres et Cités et Terres de Liens, qui ont contribué à ce rapport) pourraient jouer un rôle facilitateur, prendre l'initiative.

68 L'auteur et son équipe Obras ont pu sans rendre compte lors d'une étude sur le grand Genève : il existait une très grande différence entre la « résistance » des parcelles agricoles suisses, avec une forte valeur ajoutée directement liée à l'activité urbaine (arboriculture, maraîchage) et la fragilité du parcellaire agricole français, dédié à l'élevage et mité par les lotissements.

69 Il ne s'agit pas de créer une nouvelle instance de planification, mais, utilisant l'occasion très concrète des rencontres de cette commission, à la fois de sensibiliser les acteurs de l'agriculture aux enjeux urbains et tirer parti des discussions sur le projet agricole pour instruire les réflexions territoriales plus transversales, en anticipant sur les démarches de consultation prévues par le Code de l'Urbanisme pour l'élaboration des SCoT et des PLUi.

Pour les services déconcentrés de l'Etat, nous recommandons une meilleure implication des DAF dans les entités transversales qui se mettent en place dans les DDT comme dans les DREAL. Les agents devraient recevoir des formations mieux ciblées : paysage, aménagements, polyvalence, enjeux économiques et culturels de l'activité agricole et forestière.

Utilisation des moyens d'action foncière pour stabiliser / valoriser l'activité agricole ;

Les politiques foncières sont dans l'ensemble déficientes dans les zones rurales et périurbaines. Cela ne favorise pas une action foncière sur les terrains agricoles dans le cadre d'un projet transversal rassemblant les enjeux urbains et agricoles : manque de conscience des enjeux, manque d'outils opérationnels.

Nous recommandons l'utilisation de tous les outils disponibles pour appuyer l'activité agricole, notamment sur les franges des campagnes urbaines, où le foncier est trop cher pour que les exploitations perdurent (EPF, acquisitions en propre lorsque le terrain est peu onéreux et les enjeux locaux bien identifiés, Conservatoire du Littoral, SPL).

Une grande attention doit être apportée aux franges entre bâti et non-bâti ;

Profiter du savant mélange de « campagne » et d'urbanité suppose que les deux « mondes » soient effectivement en contact, et se valorisent mutuellement. Cela met l'accent sur les franges, les lisières⁷⁰, les bords entre champs et espaces construits, entre village et prairies, entre bâti et forêt, etc.⁷¹. Ces lisières sont particulièrement fragiles, ceci pour plusieurs raisons :

- Elles sont soumises à plus de pression foncière, car en continuité directe avec le bâti existant. Les zones AU sont très nombreuses en lisière d'urbanisation (ce qui est conforme aux principes de la Loi SRU). L'estimation du foncier y est souvent plus élevée, même en zone A, ce qui rend difficile les mutations d'exploitation et produit, après plusieurs années, des friches, des situations d'attente.
- Parce que les bâtis sont en lisière, ils sont mis en évidence dans le paysage, comme une sorte de « façade » de la ville. Or, très souvent, ni l'orientation, ni la typologie des édifices ne tient compte de ce rapport au paysage : les maisons de « bord de lotissement » tournent souvent le dos à la vue, quand bien même il s'agit d'un grand paysage remarquable (exemple : les marais de Brière, la boucle de Moisson dans la vallée de Seine-aval...). Ceci produit des « dissonances » : entrée de ville, lotissement de crête, bord de vallées, etc.
- Pour les exploitants agricoles, les terrains de frange urbaine sont souvent un vrai problème. L'urbanisation récente n'a presque jamais tenu compte des contraintes d'exploitation des agriculteurs, et certains terrains résiduels sont soit difficiles d'accès, soit trop étriqués, fragmentés. Ils ne correspondent plus aux contraintes de l'agriculture, tout au moins selon les modes culturels de terrains plus ouverts, vastes, et mieux reliés.

70 L'une des propositions paysagères pour le Grand Paris en 2008, portée par Michel Desvigne avec Jean Nouvel, insistait sur les « lisières » et la manière de les stabiliser tout en tirant profit de leur position favorable.

71 Cette question est mise en évidence dans la contribution de Philippe BELLEC du CGEDD. L'auteur du rapport travaille beaucoup avec cette notion de lisière, sur laquelle il a écrit plusieurs textes et conférences.

- Il existe des conflits potentiels entre pratiques agricoles et l'habitat (voir les autres fonctions urbaines) : bruit, épandage de lisier ou de pesticide, etc. Même avec les modes culturaux les plus « doux », les urbains qui viennent habiter un lotissement ne sont pas toujours préparés à cohabiter avec l'activité des agriculteurs ;
- Même le rapport avec les espaces naturels n'est pas évident, dans un pays où la « culture » de la nature est moins ancrée dans l'ensemble des couches sociales que ce que l'on peut constater dans les pays du nord de l'Europe, par exemple. Ceci étant, l'évolution récente est favorable. Il était encore courant il y a quinze ans de voir des maires assaillis par des néo-ruraux ou nouveaux habitants des campagnes urbaines morigénant le chant des crapauds. La connaissance des écosystèmes, et surtout le désir de les comprendre et d'y « collaborer », dans un certain sens, s'est mieux implanté. Le « contact » avec le paysage non construit reste néanmoins une question à cultiver...

Faisons des lisières un thème transversal, majeur, que l'on traite avec une attention aussi grande que les espaces publics et le bâti dans les centres patrimoniaux. Notamment, nous recommandons :

- D'assurer les liens entre les espaces publics « minéraux » des zones urbaines et les chemins agricoles et forestiers. Au-delà il s'agit d'entretenir la « campagne publique », au besoin en contractualisant avec les agriculteurs pour tenir compte de la plus-value urbaine de la maintenance qu'ils prennent en charge⁷².
- De tirer profit des vues sur le paysage avec des typologies architecturales orientées vers la vue et des formes urbaines « échanrées » (dispositif fractal) démultipliant les parcelles et les édifices d'où l'on a un contact avec le paysage. De manière générale, le paysage apporte une valeur au bâti qui est sous-évaluée par les acteurs de l'immobilier. Nos voisins suisses ont compris par exemple que la valeur accordée à l'organisation des vues, en lisière, et les plus-values immobilières induites, aident à préserver les espaces de contact : les habitants riverains sont beaucoup plus vigilants qu'ils ne sont dans la plupart des cas en France sur les transformations de leur horizon ;
- ce qui vaut pour les lotissements vaut aussi pour les bourgs : un village sera d'autant plus attractif que ses maisons et immeubles garderont un contact avec le paysage alentour, à la fois par la vue, dans l'usage (accès), mais aussi grâce à l'orientation de la parcelle et la présence, par exemple, d'un jardin ou d'une terrasse du côté de la vue sur l'espace non-bâti ;
- Dans le projet agricole, et en associant les agriculteurs et les habitants selon le dispositif vu plus haut, évaluer les impacts réciproques des activités, les moyens d'en modérer les effets. Notamment, progressivement, développer des pratiques culturelles plus « douces » sur les franges urbaines, qui peuvent d'ailleurs trouver des débouchés directs auprès des populations riveraines ;

Mieux utiliser les dispositifs pour mutualiser les plus-values foncières;

⁷² Des collectivités rurales mettent d'ores et déjà ces compensations en place, par exemple pour effectuer les opérations de déneigement sur la voirie tertiaire.

« L'étalement urbain » n'est pas issu d'une doctrine d'aménagement pleinement maîtrisée : il est aussi le contrepoint de questions foncières et sociales. Les écarts entre le prix des terrains constructibles et le prix des terrains naturels/agricoles sont considérables : c'est au moins d'un facteur 100 dont il s'agit. Très souvent, les maires en manque d'outils de péréquation, maîtres des droits à construire, ont eu tendance à répartir les plus-values entre les différents propriétaires, d'où mitage et fragmentation, et un positionnement des zones AU (et précédemment Na) au gré des opportunités et de compensations de revenu informelles mais effectives.

Or, des dispositifs existent pour mutualiser les plus-values foncières, choisir où l'on construit sans « défavoriser » les propriétaires situés en zone non constructibles. Ces dispositifs sont trop rarement utilisés dans les « campagnes urbaines » :

- Soit parce qu'ils sont un peu lourds et mal adaptés à des enjeux assez légers, comme dans le cas de la ZAC. Néanmoins, cet outil pourrait se déployer dès lors que les EPCI acquièrent des équipes de maîtrise d'ouvrage et constituent des opérateurs publics adaptés⁷³.
- Soit parce qu'ils sont mal connus des élus et de leurs équipes encore légères : l'équivalent du transfert de COS et l'AFUP tel que définis dans la Loi ALUR.

L'équivalent du transfert de COS est d'initiative municipale. L'AFUP est particulièrement intéressante puisqu'elle mobilise les propriétaires eux-mêmes pour organiser cet équilibre et procède donc d'une démarche « bottom-up »⁷⁴. Ces dispositifs autorisent la localisation des constructions nouvelles et des aménagements sur le meilleur site possible sur des critères non fonciers, et stabilisent les espaces non-construits (dont les propriétaires ont déjà « récupéré » les plus-values).

Nous recommandons la généralisation de ces dispositifs, en les choisissant en fonction de la situation. C'est une condition essentielle du changement de paradigme en matière d'aménagement des campagnes urbaines et des espaces ruraux.

Création d'établissements publics foncier chaque fois que les enjeux le nécessitent ;

Le faible coût du foncier devrait faciliter l'action publique. Ce n'est pas le cas. On argue d'ailleurs souvent que parce que le foncier n'est pas cher, il est inutile de se doter d'un

73 Cf. Alain GARES

74 Ce dispositif a été abordé par le Président et le Vice-président de l'Ordre des Géomètres-experts lors de l'entretien avec l'auteur le 20 octobre 2015. Voir aussi les publications de l'association « terres de liens » consultée pour ce rapport.

Etablissement Public Foncier. C'est pourtant le contraire qui devrait être mis en place, comme le propose Christophe FRADIER⁷⁵.

Il faut effectivement une politique foncière, et l'échelle territoriale élargie est la plus stratégique (par exemple confondue avec le périmètre du SCOT, ou avec le périmètre d'intervention des agences d'urbanisme que certains intervenants suggèrent de mettre en place au-delà du périmètre des EPCI⁷⁶).

⁷⁵ Cf. contribution de Christophe FRADIER, chef de service urbanisme et aménagement de la DDT de Corrèze. Cet élément est repris par Jean-Michel ROUX et Alain GARES dans leurs contributions respectives.

⁷⁶ Jérôme BARATIER.

Pour la valorisation des campagnes urbaines

Mise en évidence des ressources préexistantes

Dans plusieurs enquêtes, les habitants insistent sur la qualité de leur cadre de vie périurbain où c'est à la fois « la ville et la campagne », où on pourrait « améliorer les avantages de la ville sans perdre la campagne », etc⁷⁷. Tous s'inquiètent du risque de dégradation de la qualité de leur milieu de vie avec l'apport de nouveaux services, de nouvelles infrastructures et de nouveaux habitants (évolutions qui ne sont d'ailleurs pas malvenues).

Le « périurbain » n'est pas une création ex-nihilo, mais s'appuie sur des paysages, des ressources naturelles et agricoles, des bourgs et une histoire, du patrimoine, des « récits » urbains, etc.

La mise en évidence « partagée » (par les acteurs, par les habitants) des ressources et des atouts de chaque site devrait être la base de toute décision : « voici ce qui est important pour nous, voici ce qu'il faut traiter avec attention » : plutôt que soixante-dix pages de diagnostic généralement peu lisible, l'introduction du PLU ne pourrait-elle pas, dans un document guide public, exposé en Mairie, diffusé dans la population, publié dans la presse locale, parler de ces éléments fondateurs, qui intéressent tout le monde ?

Prise en compte des mobilités à la bonne échelle de référence, en associant les objectifs de la transition énergétique à ceux des équilibres sociaux;

La voiture individuelle a de beaux jours devant elle dans les campagnes urbaines. Son usage quasi exclusif apporte une certaine fluidité (difficile à concurrencer). Toutefois, outre le coût écologique jamais pris en compte, l'usage de la voiture pour toutes les activités de la vie quotidienne impacte à la fois la qualité des rythmes de vie (temps total passé dans les déplacements) que les budgets des ménages. Ce dernier point est sans doute la question sociale du futur dans ces territoires. Comme le souligne Philippe GASSER, « pour les catégories les plus précaires, la voiture est souvent un préalable à toute tentative d'emploi, surtout lorsqu'il s'agit de contrats de courte durée. Ces emplois faiblement rémunérés sont généralement largement ponctionnés par les coûts de mobilité, voire de garde des enfants nécessaire à la souplesse de l'activité »⁷⁸. P. GASSER souligne de plus que « la mobilité durable implique des pratiques et activités locales, or le local est à l'inverse des tendances économiques actuelles ».

Il est utile de privilégier les modes doux chaque fois que cela est possible : promenades le long des cours d'eau, utilisation des chemins ruraux, développement des principes de « chaudiou » à l'image du réseau viaire secondaire des Pays-Bas⁷⁹. Mais on ne peut pas calquer les solutions des métropoles.

77 Cf. Enquête CGET Automne 2015, contribution de Philippe BELLEC, de Philippe MADEC.

78 Contribution de Philippe GASSER, page 2.

79 On appelle « chaudiou », ou voie centrale banalisée une route et une rue accessible aux véhicules mais dont le profil et/ou le traitement paysager favorise la réduction de la vitesse et le partage avec d'autres modes de déplacement. Voir le lien <http://velobuc.free.fr/kernfahrbahn.html>

Pour les transports publics, l'amélioration passe par une augmentation de la demande qui ne naîtra que d'une plus grande attractivité, en insistant sur :

- L'intelligence urbaine du positionnement des arrêts et des pôles multimodaux, qui doivent être à la fois des lieux facile d'accès et support d'activités urbaines secondaires. Exemple : utiliser une surface commerciale comme parking relais peut permettre aux usagers de faire leurs courses en rentrant du travail, par exemple, sans renoncer à l'usage des transports en commun. Il en est de même pour les bourgs équipés en commerces.
- la fiabilité
- la réduction des temps de correspondance
- l'intégration des tarifs, la simplification de la billetterie et la coordination des gestions, jusqu'à donner l'impression d'un système unique pour l'usager, même si les exploitants sont nombreux et diversifiés (département, EPCI, région, régie, DSP, privé)⁸⁰. La Suisse et les Pays-Bas, pays de « campagnes urbaines » omniprésentes, sont des références en ce domaine. P. Gasser insiste sur la place que prendront les nouvelles technologies numériques dans cette évolution souhaitable.

Pour anticiper, la planification territoriale devrait être mieux reliée aux questions de déplacements, pour optimiser l'effet des infrastructures structurantes et les réseaux de transports publics existants.

- évaluer la pertinence des nouveaux projets d'infrastructures routières en fonction du « point d'équilibre » que l'on souhaite obtenir pour la croissance de ces territoires : la construction d'infrastructure améliore la fluidité, et donc l'attractivité. Elle a un impact sur le coût du foncier, sur le développement résidentiel (effet de « ville dortoir » souvent évoqué dans les enquêtes). Chaque investissement routier devrait donc se mesurer scrupuleusement en fonction des orientations du projet de territoire, en évaluant ses effets contradictoires.
- comme pour les espaces ruraux, identifier les friches et les terrains disponibles à proximité des gares TER, et favoriser sur ces terrains l'implantation de quartiers mixtes : services, commerces, logements et emplois.

Travailler sur l'implantation des commerces de manière plus résolue, là encore à grande échelle, en coordination avec les EPCI voisins / amender et intégrer à la vie urbaine les équipements périphériques existants :

⁸⁰ En France, voir l'exemple du réseau Optymo à Belfort, ville qui, de plus, a su aménager un remarquable pôle multimodal autour de sa gare, où la qualité de l'espace public et de l'animation urbaine prime.

Comme pour les espaces ruraux (voir chapitre suivant), l'urbanisme commercial joue un rôle déterminant sur la qualité de vie (temps de parcours, cabotage incessant de commerce en commerce), le coût des transports, la qualité des paysages (le thème des entrées de ville est vieux de plus de trente ans⁸¹).

Toute volonté correctrice suppose une réflexion coordonnée à l'échelle de la région, puis du bassin de vie, entre EPCI. Il n'y a pas de solution « locale » à l'hégémonie des centres commerciaux périphériques.

Dans les « campagnes urbaines, la poly centralité est de mise : il y a des bourgs, mais aussi des espaces moins traditionnels qui sont des lieux de référence de la vie collective. Que l'on regrette ou non leur mise en place progressive, ces espaces « autres » du commerce périurbain, souvent monofonctionnels, peu amènes et conçus uniquement pour la voiture, pourraient faire l'objet du même soin que les espaces publics principaux : ce sont les lieux de vie principaux.

Nous recommandons de:

- déterminer les sites commerciaux essentiels à la vie collective qui pourraient être fragilisés par l'installation de nouvelles surfaces uniquement connectées à la route ;
- réduire les nouvelles implantations par une politique forte et coordonnée à la bonne échelle ;
- lier les centralités structurantes au réseau de transport public, lorsqu'il existe. Si l'on souhaite le développer, faire coïncider les lignes, les points d'intermodalité et d'auto partage avec les principaux sites commerciaux ;
- améliorer l'attractivité et la qualité des sites commerciaux existants dont la position est considérée comme stratégique, qu'il s'agisse de bourgs, de noyaux isolés (carrefours, sites ponctuels de cabotage), d'activités en lien avec l'agriculture (points AMAP, vente à la ferme) ou de centres commerciaux proprement dit, intégrés au tissu urbain). Pour cela, redonner notamment sa place au piéton et aux modes doux, améliorer les liaisons douces avec les zones d'habitat ;
- diversifier les usages, par une politique foncière adaptée, ou l'implantation de services, de petites surfaces tertiaires (l'offre bon marché de bureaux est souvent défailante dans les campagnes urbaines) voire d'équipements publics⁸².

Conditionner les aides publiques et l'obtention des permis au recours à des professionnels qualifiés:

Les volets paysagers, urbains et architecturaux des permis d'aménager, tout comme les volets paysagers des permis de construire des édifices des lotissements résidentiels de des lotissements d'activité sont mal utilisés, et souvent d'une grande médiocrité. Cela se retrouve dans la réalité une fois les ouvrages effectués.

81 C'est effectivement un vieux sujet jamais résolu, qui fit l'objet de politiques publiques « correctives » infructueuses, car trop « cosmétiques », ne remettant jamais en cause le mode d'installation lui-même. Avec le résultat que l'on sait sur les modes de vie, les budgets et la qualité des paysages. Cette antériorité est soulignée par Philippe DRUON (CFDU) et Yves BRIEN (FNCAUE).

82 Le renforcement de cette mixité fonctionnelle est souligné par David MANGIN dans sa contribution.

Or, la qualité des paysages est un des atouts les plus souvent mis en avant dans les enquêtes par les habitants eux-mêmes. Le recours à des professionnels compétents devrait être la règle, et demandé chaque fois que la puissance publique intervient, aussi bien en amont (financement et aides directes) qu'en aval (permis).

Outre les propositions législatives abordés au chapitre suivant, nous proposons que :

- Un guide méthodologique soit édité et systématiquement proposé aux maîtres d'ouvrages privés (familles, entreprises), par le biais du réseau bancaire. C'est le cas par exemple en Allemagne, où les brochures d'information sur les prêts immobilier à destination du grand public expliquent quels professionnels doivent/peuvent intervenir et à quel moment de la construction ;
- Les permis d'aménager et permis de construire dont le volet paysager, urbain ou architectural incomplets ne soient pas acceptés en l'état par l'autorité instructrice, ceci de manière systématique ;
- La demande de précision et de connaissance du site soit relevée, par exemple en imposant un travail de relevé topographique plus fin, un relevé des espèces végétales, et un cadrage plus large que celui habituellement confiné à la parcelle. La plupart des permis sont élaborés sur la base cadastrale (cadastre.gouv), ce qui n'est pas suffisant : pas de rapport au site, aucune présence des végétaux, pas ou très peu d'indications topographiques. Ceci explique pour partie les médiocres implantations des édifices. Le savoir-faire des géomètres et des paysagistes doit être mobilisé pour cette amélioration.

Mettre au point un nouveau référentiel pour les lotissements :

Sur des territoires où la maison domine, le lotissement est un outil majeur d'urbanisation. Il est souvent très mal conçu, et décrié par les experts. Les habitants, peut-être plus exigeants en termes de paysage et de qualité de vie, commencent à s'en rendre compte. Or, la médiocrité n'est pas une fatalité. Un peu d'intelligence de conception devrait tout changer. Ceci avec un coût moindre : les conceptions les plus courantes sont très consommatrices en voirie, en réseaux : mieux concevoir, c'est aussi moins dépenser.

Les pistes de travail ci-après s'appliquent à des cas de lotissements dont la pertinence, le programme et l'implantation auraient été déterminées selon les principes de réflexion exposés dans le reste du document. Nous avons considéré que même si la priorité est donnée au renouvellement urbain et à la densification des parcelles disponibles, le lotissement, même de petite taille, demeure un outil utile. Une part de l'urbanisation à venir se fera sous cette forme, à laquelle la diversité des contextes garde toute son potentiel. Plutôt que « pour ou contre le lotissement ? », interrogeons-nous sur « quels lotissements ? ». Les éléments ci-après sont plutôt des « questions » à se poser que des recettes à appliquer, étant entendu que les situations sont infiniment variables et que seul le projet donne sa légitimité aux choix effectués.

Cadrer les lotissements systématiquement par des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP).

- Les OAP sont insuffisamment utilisées sur les zones AU, quelle que soit leur taille. Pourtant, cet outil simple permet de hiérarchiser les implantations, localiser les programmes et définir la structure paysagère d'ensemble.
- Tout projet de PLU bien mené devrait comporter, au moment de la conception du projet de territoire (avant l'élaboration du zonage définitif et du règlement) des faisabilités ponctuelles qui déterminent l'aménagement optimal. On tire de cette faisabilité les « règles du jeu » que sont les OAP. Ce travail conséquent demande que l'on y consacre du temps, mais aussi des moyens, avec des compétences de paysage, d'urbanisme et d'architecture. Nous proposons qu'il soit intégré au cahier des charges des documents d'urbanisme.

Le site, le sol, le paysage : un point de départ

- La parcelle du lotissement est la plupart du temps « emplie » en entier indépendamment de la pente et des éléments du paysage (variations du sol, vues, haies, plantation, vis-à-vis, ruisseaux et talweg). La partie aménagée ne doit pas se confondre avec l'emprise, des « respirations » (ou espaces publics, passages, prairies, etc.) ménagées sur la parcelle peuvent mieux lier l'opération à la structure du paysage, évitant la sensation que chaque lotissement/opération est une « pastille » indépendante du reste.
- La prise en compte des vues, à minima, représente pourtant une plus-value pour l'estimation du bien⁸³.
- La pente est un élément multi scalaire (vues lointaines, détails constructifs, profil des voies, recueil de l'eau potable, etc.) déterminant qui n'est que rarement pris en compte. Dans un contexte de réglementation effréné, rien n'est jamais dit sur l'adaptation à la pente, alors que cela constitue la base de toute l'histoire de l'architecture, du paysage et des infrastructures, qu'il s'agisse des ouvrages savants et vernaculaires. Petit à petit, il semble que les savoir-faire s'étiolent, et les techniciens très engagés sur ces aménagements n'ont aucune formation dans ce domaine. La mauvaise prise en compte de la pente induit des typologies inadaptées ; outre qu'elle est désastreuse du point de vue paysager, elle représente un coût important et contribue à artificialiser les sols. Elle mobilise des remblais/déblais souvent non équilibrés dont le transport et l'extraction gaspillent une énergie considérable.

Nous proposons d'être explicitement plus contraignants sur cet élément fondamental : cela devrait conduire naturellement à être plus inventif et à recourir à des professionnels qualifiés.

- Pour avancer, le niveau de connaissance du sol et du site doit être amélioré : relevé augmenté de la pente et des végétaux.

Réinventer la voirie

- On doit d'abord se demander si la voirie est vraiment nécessaire : on peut lotir les bords d'une voie existante. Ceci suppose de hiérarchiser le système viaire à l'échelle de toute la

83 Même si on se le demande : combien de maisons implantées dans un magnifique grand paysage (horizon, montagnes, etc.) lui tournent le dos, à l'instar des maisons situées en balcon sur la vallée de la Seine dans les boucles de la Seine Aval (voir l'étude d'Obras pour l'EPAMSA, 2008-2009)

collectivité : beaucoup de voies tertiaires existantes ont un trafic très faible qui permet de s'y connecter directement. Cette hiérarchisation est très rarement faite. Résultat : on crée beaucoup trop de voiries inutiles, c'est cher pour la collectivité (les voies « privées » finissent toujours par être incluses dans le domaine public et gérées par les communes) et pour les acquéreurs/locataires.

- Lorsque la voirie est nécessaire, il faut la hiérarchiser très fortement, et adapter les profils à l'usage. Le plus souvent, les flux sont très faibles, les véhicules se garent sur les trottoirs, les habitants se promènent au milieu de la voirie. Nous recommandons de favoriser des allées légères traitées comme des zones de rencontre, sans bordures, en utilisant des techniques d'assainissement légères (fossés, tranchées drainantes) et dont une partie du revêtement au moins serait poreux. Ceci est donné à titre d'exemple parmi les innombrables solutions possibles, toutes très contextuelles, mais il faut refonder la référentielle voirie. L'expérimentation devrait permettre de dégager progressivement de nouveaux modèles.
- L'évolution du mode de collecte des ordures ménagères doit alléger ses contraintes sur la voirie : les habitants ne pourront pas continuer, longtemps dans des zones peu denses qui comportent des kilomètres de voirie, à supporter le coût prohibitif des collectes à la parcelle (qui coûtent deux fois : pour construire la voie qui est dimensionnée sur le camion de ramassage alors qu'une simple allée suffirait, pour l'exploitation qui est plus longue en temps et en kilomètres parcourus). Penser les points d'apport volontaire (PAV) en fonction de l'urbanisation pour alléger le poids des voiries dans les bilans financiers et le budget des ménages est une priorité que les campagnes urbaines et les espaces ruraux partagent avec les villes plus étendues.
- Les voies douces sont structurantes, elles doivent être pensées à grande échelle, très au-delà de l'emprise, en continuité avec les autres chemins.

Pour diversifier les typologies de bâti, s'inspirer du patrimoine du XXème siècle

- Travailler en amont sur les typologies : la maison posée au milieu de sa parcelle n'est pas la seule option, même en lot libre. Bien des tissus vernaculaires de maison comportaient la possibilité d'adossement, tout en gardant la qualité des jardins à l'avant et à l'arrière de la maison. Ceci aidera, selon les contextes, à trouver des formes plus compactes, à optimiser les terrains dont la dimension est devenue (souvent à raison) plus réduite et où la typologie « centrée », qui était adaptée dans les années 60 à des grandes parcelles de 2000-3000 m², produit des désastres.
- Beaucoup de quartiers peu denses de la fin du XIXème siècle ou de la période moderniste sont en effet des lotissements, que l'on considère parfois comme des modèles d'implantation territoriale, de paysage, voire d'architecture⁸⁴.
- En parallèle, il est bon de valoriser les constructions développées avec un architecte et d'autres professionnels (ingénieurs, paysagistes) comme des témoins : susciter le désir

84 Hampstead à Londres, les maisons de Jorn Utzon à Fredensborg et Helsingør (DK), Tapiola (Fin), OnkeltomsHütte (Berlin), Riverside (Chicago), le travail de Ralf Erskine à Skövde, les quartiers de Wattel à Villeneuve d'Ascq, etc. Le PUCA et les CAUE, ainsi que de nombreux chercheurs, ont collecté une très importante littérature.

d'architecture, sensibiliser à la plus-value apportée par une démarche architecturale pour construire un programme simple (la maison) mais où l'intervention de l'architecte améliore l'usage, la qualité constructive, le confort, l'adaptation au site, au paysage, au mode de vie, etc. Pour cela, on pourra s'appuyer sur les mesures proposées par la Ministre de la Culture et de la Communication dans le cadre de la Stratégie Nationale pour l'Architecture⁸⁵.

Mobiliser les filières durables, mieux réglementer les filières industrielles

- Le développement économique des filières constructives doit se faire par le haut, et non pas par le bas. C'est l'inverse de la tendance actuelle, où les entreprises portant une stratégie du « bien construire » avec des matériaux durables et des filières locales, suscitant des emplois non délocalisables, demeurent une « niche », mieux identifiée certes, mais marginale néanmoins. Nous recommandons une politique publique forte pour le soutien et le développement de ces filières. Seul un renforcement du tissu d'entreprises bien formées et engagées sur leur propre territoire relèvera le niveau des constructions « vernaculaires » et sans architectes que sont les maisons individuelles du péri-urbain et des espaces ruraux⁸⁶.
- Alors que « durable » est sur toutes les lèvres et toutes les brochures (politiques, commerciales...), les campagnes urbaines (mais aussi le rural) ont vu ces dernières années l'emploi exponentiel de produits industriels de qualité précaire, dont les matériaux sont très discutables du point de vue écologique (PVC, matériaux synthétiques⁸⁷). Une maison entièrement bardée de clins industriels en PVC est ainsi courante dans des régions où la ressource en bois et les bonnes entreprises de charpente abondent pourtant. La réglementation du Code de la Construction, pléthorique et pointilleuse sur de nombreux points est particulièrement laxiste sur la diffusion de ces produits. Comment mettre en cohérence les paroles et les actes ? Nous recommandons :
 - *De réaliser un audit pour connaître avec plus de précision les évolutions récentes (acteurs, produits, durabilité, matières) ;*
 - *En tirer des conséquences réglementaires ;*
 - *De faire participer des professionnels de l'architecture aux plateformes de la rénovation énergétique (car ces procédés concernent aussi l'isolation par l'extérieur de maisons des années 50-70). C'est une des mesures de la SNA, qui proposait d'associer systématiquement les CAUE à ces plateformes.*

85 Peter Swiden, Baumeister des Flandres consulté dans le cadre de la SNA, ne nous a pas recommandé de baisser excessivement ou même de supprimer le seuil de recours à l'architecte : c'est le cas en Flandres, et cela n'a pas selon lui renforcé la profession ni amélioré notablement la qualité des constructions domestiques.

86 Dominique GAUZIN-MÜLLER insiste dans sa contribution sur l'effet de levier de la qualité architecturale et de la qualité constructive sur les filières locales et l'économie régionale, à partir de l'exemple du Vorarlberg (Autriche). C'est aussi le point de vue développé par Boris BOUCHET, architecte, à propos de son expérience dans le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez.

87 Dominique GAUZIN-MÜLLER rappelle que le PVC est interdit en Autriche pour ceux qui bénéficient d'aides ou d'incitations publiques (cf. contribution D. G.-M., page 3). Il est étonnant que l'on arrive en France à imposer des garde-corps sur les toits-terrasses (le seul pays européen ayant pris cette disposition au mépris du patrimoine du vingtième siècle et des charges des copropriétés dont les finances sont souvent fragiles) sans être capable de réglementer l'emploi des matières plastiques tout en produisant un fleuve de discours volontaristes sur la transition énergétique et la croissance verte...

Précisons que le traitement des haies des lotissements, dont l'indigence est reconnue par les experts et la plupart des élus -et des habitants eux-mêmes, étrangement⁸⁸- est le traitement de plusieurs paradoxes :

- *une remise en question implicite de l'espace public, et d'une certaine sérénité qui dominait jusqu'à présent, une défiance apportée au regard de l'autre : on se cache, alors que de manière très contradictoire la revendication de convivialité et de partage redevient un leitmotiv... ;*
- *une contradiction patente entre les effets commerciaux de la pratique généralisée du jardinage et la réalité : on cache sans doute sa propre incompetence. Dans les lotissements des années soixante, lorsqu'on avait les plus beaux rosiers du quartier, on les montrait avec ostentation. Désormais, nombre de communes organisent « la fête des jardins », « le concours du plus beau jardin » pour stimuler à nouveau ce qui constituait la magie des quartiers pavillonnaires, et reste possible : chacun offre son jardin au paysage commun... parfois, cela marche ;*
- *l'authenticité et l'identité est « à la mode », parfois même un argument politique. Mais les grandes chaînes de la distribution « bricolage et maison » rivalisent de médiocrité sur les produits standardisés proposés aux particuliers pour constituer leurs clôtures. Et cela se voit dans le paysage.*

Favoriser la mixité fonctionnelle

Les nouvelles règles d'application du PLU (MLETR/DHUP/décret octobre 2015) permettent de favoriser une plus grande mixité d'usage et de s'éloigner d'un urbanisme de zoning.

Renforcer la mixité fonctionnelle des lotissements est souhaitable⁸⁹, et l'on peut pour cela s'appuyer sur cette évolution de la doctrine réglementaire bureaux, artisanat, commerces et services y sont bienvenus.

Quel rôle pour les immeubles d'habitation dans les campagnes urbaines ?

La maison n'est pas la seule forme urbaine neuve dans les campagnes urbaines, même si elle est dominante. Dans les zones tendues en particulier, où les produits d'investisseurs et le manque de logements sociaux sont les deux faces d'un même problème.

Dans toutes les campagnes urbaines où le prix des maisons et des terrains est élevé, les jeunes couples, les jeunes travailleurs et les autres actifs dont les revenus sont faibles ne

88 C'est en tous les cas ce que l'auteur et de nombreux confrères peuvent constater dans les réunions publiques lorsque la question est discutée.

89 C'est ce que recommande David MANGIN dans sa contribution.

peuvent pas se loger à proximité de leur lieu de travail. Or, ce sont eux qui font « fonctionner » le tout : équipements touristiques, équipements publics, commerces. S'ils ne trouvent pas à se loger sur la commune, ils cherchent plus loin (par exemple en retrait de la côte, parfois à plusieurs dizaines de kilomètres). La construction de logements sociaux est donc déterminante dans les campagnes urbaines « tendues ».

Les terrains disponibles sont souvent peu nombreux, et chers. La satisfaction des besoins passe par des politiques urbaines offensives de renouvellement urbain, avec les moyens suivants :

- l'appui d'un opérateur (soulignons l'intérêt de la création des SPL⁹⁰ et le rôle des bailleurs)
- le repérage des parcelles potentielles, très souvent occupées par des commerces traités de manière suburbaine sans optimiser la parcelle (parking + boîte + aire de stockage), et dont la reconfiguration potentielle dégage des constructibilités importantes. Cet inventaire fait souvent apparaître des capacités réelles qui surpassent de beaucoup les besoins, voire les capacités résiduelles en AU.
- les opérations peuvent être accompagnées par l'opérateur public ou le bailleur, elles peuvent être aussi, comme c'est de plus en plus le cas, effectuées par le propriétaire du foncier sans cession, avec l'appui d'un opérateur immobilier. Cette solution suppose néanmoins une politique bien exprimée, de la pédagogie et un certain cadrage : OAP, cadrage informel par un conseil sur recommandation du Maire, cadrage opérationnel par un opérateur public agissant dans le cadre d'un mandat d'aménagement. A changement d'enjeu, changement de méthode.
 - *Utiliser ces opérations de logements aidés pour « tirer vers le haut » la production en mettant à disposition des références de grande qualité :*
 - *Intégration au paysage (tirer profit des vues, maintien de la trame verte, qualité des espaces extérieurs privés collectifs)*
 - *Mode de gestion inventifs (jardins partagés, services partagés)*
 - *Promotion des filières durables locales, expérimentations constructives pouvant renforcer l'emploi de matériaux à la fois plus solides et plus durables dans les autres opérations, y-compris individuel privé ;*
- Construire ces immeubles demande une pédagogie avec les habitants, qui ne sont pas forcément prêts à voir des immeubles compléter le tissu de leur « campagne urbaine ». On peut notamment insister sur :
 - *la nature du besoin : bien souvent, ces logements sont destinés aux enfants « jeunes adultes » des voisins, qui n'ont pas les moyens d'acheter une maison à quelques centaines de milliers d'euros...*
 - *création d'espaces publics plus amènes, d'une offre commerciale plus attractive ;*

90 Cf. contribution d'Alain GARES

- *effets positifs de l'encadrement de l'opération par la collectivité. Par exemple, maintien de la végétation existante (laquelle est souvent malmenée par les opérations de densification).*

Les logements privés d'investisseurs posent dans les campagnes urbaines des questions plus difficiles encore que les logements sociaux, dont la qualité d'insertion urbaine et de conception architecturale est presque toujours supérieure.

La défiscalisation a produit pour être rentable des produits standardisés qui s'insèrent avec très peu de délicatesse dans la structure parcellaire existante, et détruisent peu à peu « l'âme » des lieux. Pour les raisons suivantes :

- les élus ont souvent souhaité limiter la hauteur du bâti, sans autre considération (les prospectus édictés dans les PLU restent faméliques, 3 à 4 mètres, très souvent). Cette doctrine sur la hauteur est contreproductive, comme on va le voir ;
- dans ces conditions, la typologie « rentable » du produit défiscalisé périurbain est le R+2+attique en troisième famille A, compact et épais (environ 16m de large et 35m de long, avec une seule cage d'escalier sans ascenseur). Cette forme de bâtiment est presque toujours en rupture avec la trame parcellaire et avec les typologies voisines, qu'elles soient récentes (maisons) ou anciennes (maisons de ville, maisons de faubourg, anciennes fermes, etc.). De plus, notons que dans ces immeubles, la plupart des (petits) logements sont mono-orientés (ce qui est catastrophique au nord et à l'ouest), profonds, avec des conditions d'habitabilité très médiocres (cuisines en second jour, peu d'espaces extérieurs, vue au nord sur le parking, etc. ;
- si l'on ajoute à ces contraintes typologiques la présence de parkings en surface (car il est économiquement et écologiquement déraisonnable d'imaginer qu'ils puissent être construits en sous-sol) le bâtiment et ses parkings occupent la totalité de la parcelle. Lorsque l'immeuble s'implante sans recomposition parcellaire sur le terrain d'une ancienne maison, le « parc » et les grands arbres présents disparaissent. Ainsi, de manière paradoxale, la volonté de densification a produit partout en France des typologies invasives qui contribuent assez largement à la défiance vis-à-vis des constructions nouvelles et à l'engouement pour la maison individuelle ;
- notons qu'à part dans les collectivités ayant une politique d'aménagement et d'urbanisme très volontaire depuis de longues années, les plus-values foncières créées par ces opérations immobilières ne sont pas compensées, malgré les coûts que la collectivité engage avec l'afflux de population nouvelle et la construction de nouveaux équipements et infrastructures.

Pour réduire les effets de ces implantations, nous recommandons :

- au niveau local :
 - *plus de rigueur dans la définition des règles d'urbanisme, en simulant systématiquement l'effet des règles proposées pour les immeubles d'investisseur (et autres immeubles d'ailleurs), et en mettant au point des règles anticipant sur la dégradation de la trame urbaine. Utiliser, pour cela, les nouvelles évolutions des règles de mises en place du PLU, et en particulier la possibilité de définir des objectifs et des performances plutôt que des dispositifs dimensionnels ;*
 - *en particulier, travailler sur la mutualisation du stationnement, dont l'installation en cœur de parcelle a des effets délétères ; optimiser la voirie publique et localiser systématiquement les « places visiteurs » en dehors de la parcelle ;*
 - *favoriser l'implantation des immeubles en lien avec les centralités de services et de commerces, et les politiques de transport public, ce qui autorise à réduire d'autant le stationnement sans que la pression sur les espaces publics alentours soit intolérable ;*
 - *adapter au sein de l'EPCI la réglementation de voirie, quand elle existe, qui est très souvent « conçue » uniquement en fonction des voitures et autres véhicules et a un impact déterminant sur les formes urbaines : il faut cesser de « faire la ville avec la voiture, pour la voiture », même lorsque celle-ci est un moyen de transport généralisé. Les habitants quittent en effet parfois leur habitacle pour jardiner, faire leurs courses, aller à l'école, dîner, etc.*
 - *plus d'encadrement « politique » de ces opérations : clarté des volontés exprimées dans le projet de territoire, concertation entre élus et opérateurs, processus de cadrage « informel » mais très efficace des opérations (avec un conseil, par exemple) ;*
 - *lorsque les enjeux sont très forts, mettre en place des opérations coordonnées avec un aménageur public, ou en partenariat avec un opérateur privé.*
- au niveau national⁹¹:
 - *engager une réflexion fondatrice sur les règles de voirie (référentiels CERTU) et les règles de lutte contre l'incendie. Sur ce dernier point, il n'est pas normal que la réglementation en cours contribue à définir à la fois la forme urbaine et les typologies bâties, ceci alors que des pays voisins, qui ne sont pas moins soucieux de la sécurité que les français, parviennent à*

91 Voir aussi le dernier chapitre sur les évolutions souhaitables.

des solutions à la fois plus légères et moins contraignantes. Cette réflexion pourrait être facilitée par des expérimentations de type « permis de faire »⁹².

- *Mettre en place une instance d'évaluation de l'insertion urbaine et de la qualité architecturale et paysagère des produits d'investissements. Le cas échéant, mettre au point des dispositifs pour favoriser les opérateurs dont l'investissement constituerait un « plus » qualitatif pour les sites où ils s'insèrent (facilités ou bonus accordés pour le respect d'une charte ou d'un principe méthodologique, avec retour d'évaluation). Compte tenu de l'attractivité de certains territoires, et des plus-values dégagées, il est peu probable que cette exigence qualitative (ou cet encouragement à la qualité) dissuade les opérateurs. Par ailleurs, cette plus-value est aussi patrimoniale : la revente d'un bien conçu avec intelligence et bien implanté dans le tissu urbain est aussi un bonus financier.*

Solidarités métropolitaines : interroger les métropoles depuis les campagnes urbaines sur leurs politiques en matière d'habitat et d'emploi ;

Certaines campagnes urbaines sont sous-pression : leur croissance importante et continue les fait parfois « basculer » : lorsque tout finit par se toucher, que l'urbanisation est continue, la campagne disparaît, qui était une qualité majeure. Ce seuil critique est évoqué dans plusieurs enquêtes, il est aussi souligné par les professionnels.

La maîtrise de ces équilibres passe par une meilleure coopération avec les métropoles et les grandes villes. « L'urbaphobie⁹³ » qui a inversé les phénomènes migratoires et densifié considérablement les territoires périphériques durant ces trente dernières années est aussi liée à un déficit et une faiblesse de l'offre des métropoles et de beaucoup de villes.

- immobilier neuf trop onéreux à l'accession et souvent à la location ;
- faiblesse qualitative de l'offre pour les familles, ou à des prix trop élevés ;
- en ville, il faut rappeler que l'urbanisme qualitatif des « ZAC » et autres opérations publiques est une exception représentant quelques pourcents à peine des permis de construire ;
- inflation de produits d'investisseurs dont la mise en place est faite selon un suivi minimal (PLU ou POS) et dont le coût légèrement plus élevé ne s'est pas accompagné d'une exigence qualitative, banalisant les produits locatifs, très peu attractifs : habiter un T3 mono-orienté au nord avec cuisine en second jour et vue sur le parking, dont l'accès est le troisième giratoire à partir de la rocade n'est pas très attractif : on comprend que bien des familles aient envie d'habiter à la campagne ou d'acquérir une maison qui, même modeste, sera toujours un cran au-dessus de ces produits désormais généralisés ;

92 Cf. SNA, MCC, contribution de Vincent Berjot, Directeur des Patrimoine, et entretien avec Agnès VINCE, Directrice chargée de l'Architecture auprès du Directeur des Patrimoines.

93 Ce terme est employé par Philippe DRUON dans sa contribution en tant que président du Conseil Français des Urbanistes.

- même s'il y a des exceptions dans des villes très volontaires, plutôt riches (Bordeaux, Nantes, Lyon) ou des villes ayant depuis plusieurs décennies une politique foncière résolue (Rennes), les projets urbains n'insistent pas assez sur la qualité des paysages, la présence de la nature en ville, de promenades, etc. C'est aussi, sans doute, une des raisons de la désaffection des grandes villes pour certaines familles ;

Une des solutions à l'étalement urbain, outre les contraintes complémentaires des lois récentes restreignant les extensions, est dans la mise à jour des politiques publiques urbaines : qualité des projets urbains, qualité des logements.

La situation des campagnes urbaines, et dans une certaine mesure des villages est ainsi « l'envers des villes » : améliorer l'un, c'est améliorer l'autre. Ce qui veut dire :

- au niveau local, privilégier les échanges et les collaborations entre EPCI périurbains et métropoles/villes ;
- au niveau national, se réinterroger sur la qualité de l'offre de logement produite dans les villes, et de la manière d'en relever la qualité et l'attractivité ;

L'analyse de Jacques DONZELOT⁹⁴, sociologue urbain, de l'évolution des villes concluait à un triple phénomène : gentrification, périurbanisation, relégation... Il faudrait ajouter que les grandes villes, qui bénéficient toutes désormais des effets économiques et urbains de la gentrification, gèrent peu ou prou les quartiers qui étaient il y a quelques années en voie de relégation manifeste, entretiennent en leur sein, souvent malgré eux, une part de médiocrité –qu'on ne sait comment nommer- qui favorise « l'exil hors des villes » de la périurbanisation. Les espaces fragiles et hostiles ne se limitent plus aux « grands ensembles », mais s'étendent à beaucoup de quartiers très ordinaires des grandes villes.

94 Jacques DONZELOT, « la ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification », revue ESPRIT, mars 2004.

Pour le renforcement des bourgs

La revitalisation des bourgs suppose une réflexion et des choix à une échelle territoriale élargie (notamment pour les commerces et services) ;

Revitaliser un bourg n'est pas un projet en soi, qui se limiterait au périmètre du noyau du village⁹⁵ (ou de la petite ville). C'est un projet de territoire.

On ne rend pas un bourg attractif si on fabrique, à quelques centaines de mètres, une concurrence (déloyale) en offrant des hectares de zones AU destinés aux pavillonnaires ;

On ne rend pas un bourg attractif si on installe, à quelques kilomètres, des surfaces commerciales importantes qui, faisant directement concurrence aux commerces du village, au marché, les feront sans aucun doute fermer tour à tour ;

On ne rend pas un bourg attractif en développant des infrastructures routières qui, outre leur coût pour la collectivité, rendront mieux accessible des zones résidentielles périphériques, les nouveaux habitants allant directement se servir dans la ville proche lors de leurs déplacements pendulaires quotidiens ;

On ne rend pas un bourg attractif sans valoriser tous les éléments, y compris le grand paysage proche, les vues sur la campagne, etc., qui font de ce bourg un lieu potentiellement mieux « habitable » que d'autres sites urbains, en contact direct avec des promenades, des équipements que l'on peut atteindre à pied, etc.

Bref, la revitalisation d'un bourg est un projet de territoire à lui tout seul qui engage l'ensemble des questions d'aménagement.

Equilibrer l'offre de logements;

Dans la plupart des documents d'urbanisme, les zones AU (ou 2AU) sont surdimensionnées par rapport au besoin. C'est aussi le cas pour les zones constructibles des cartes communales. L'évaluation de l'offre de logements doit être évaluée:

- à l'échelle intercommunale : il ne sert à rien de réduire les lotissements et privilégier les parcelles proches du bourg ou les reconversions si la commune voisine dispose, à des coûts généralement très bas et dans des sites très accessibles, de dizaines de lots à vendre ; Cela sera pris en charge dans les nouveaux PLUi (valant PLH), mais cela n'est majoritairement pas le cas aujourd'hui. L'échelle du PLUi est meilleure, mais elle n'est d'ailleurs pas suffisante : les effets des politiques de l'offre des intercommunalités voisines peuvent impacter les politiques de revitalisation des bourgs, lorsqu'elles sont mises en place.
- Localement, en commençant par un inventaire des fonciers mutables, et avec une estimation des valeurs économiques envisageables. Jean-Michel ROUX⁹⁶ note la valeur des biens est

⁹⁵ De manière très étrange, j'ai constaté lors de missions précédente que le mot « village » était écarté par plusieurs professionnels notables de l'aménagement. Il me semble au contraire que tous les mots de la géographie urbaine ont leur place pour distinguer les situations : villes, village, bourg, hameau, écart, etc.

⁹⁶ Contribution de Jean-Michel ROUX, page 3.

bien souvent surévaluée, ce qui bloque toutes les transactions de renouvellement. Il semble important d'établir dès le début de la réflexion sur les bourgs un référentiel des coûts « faisables ».

- Le plus souvent, même sans recourir à des transformations du bâti existant, on peut identifier un nombre de parcelles potentiellement constructibles sans nuire au paysage ou aux relations de voisinage : parcelles non construites, terrains publics non optimisés, friches, constructions précaires et ruines pouvant faire l'objet d'un arrêté de mise en péril, etc. Ce « stock » latent peut correspondre aux besoins à moyen terme⁹⁷. Le prendre en compte suppose un travail fin « à la parcelle » plutôt qu'une approche systématique de zoning⁹⁸.
- Revitaliser un bourg ne veut pas forcément dire supprimer toutes les zones AU et renoncer à installer de nouveaux logements individuels. Mais il faut en doser les typologies, les quantités et les temporalités, faute de quoi la concurrence de l'offre se fait au détriment de la volonté de restructuration du bourg.

Privilégier l'installation des surfaces commerciales à proximité des bourgs, se donner les outils d'intervention pour assurer cette politique de recentrement ;

La question commerciale est aujourd'hui cruciale pour les espaces ruraux : de l'avis des professionnels unanimes, mais aussi des habitants⁹⁹, l'implantation de surfaces commerciales « périphérique » est dommageable pour le maintien de l'activité des bourgs. Les groupes de la grande distribution eux-mêmes, entre leurs filiales, entretiennent souvent une concurrence qui est toujours faite au détriment de la petite surface de village.

Or ces implantations résultent de choix politiques. L'urbanisme communal a créé des « concurrence » entre municipalités voisines, voire entre Communautés de Communes, qui a démultiplié les implantations.

Il est possible de faire des choix différents, là encore à l'échelle intercommunale, et en tenant compte des projets de territoire :

- Articuler la réflexion avec l'échelle régionale, pour les centres commerciaux d'une certaine importance (en complémentarité avec le réseau moyennes surfaces), en particulier pour les zones thématiques (bricolage, maison, etc.). Ceci doit être facilité par les nouvelles compétences des régions, en lien avec l'élaboration des SRADDT.
- Envisager les équilibres à l'échelle intercommunale, savoir ce dont on a réellement besoin, limiter les nouvelles implantations ;
- après analyse à l'échelle intercommunale, lorsque de nouvelles implantations sont souhaitables, il faut choisir le lieu d'implantation, et cadrer la qualité de l'insertion des projets.

97 Sur ce point, voir le travail collecté par la DREAL Limousin (contact : Clément ICHANSON)

98 C'est ce que défend notamment Michel MARAVAL, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DDT de l'Aveyron. Cela suppose aussi que l'on utilise les dispositions du Droit de l'Urbanisme qui autorisent ce travail très fin discriminé à la parcelle, ou que l'on sache faire évoluer le Code de l'Urbanisme pour favoriser ces démarches.

99 Voir les entrevues de l'enquête CGET de l'automne 2015, où cette question revient de manière massive : altération des paysages, destruction des petits commerces, perte d'animation des villages, perte de « sociabilité », etc.

Notamment, si le nouvel établissement ne vient pas en concurrence avec des commerces existants, mais les complète ou en pallie le manque, il est souhaitable de trouver des implantations à proximité immédiate du bourg, ou au sein du bourg, y-compris en réhabilitant un ensemble de bâtiments existants¹⁰⁰. On favorisera aussi les liaisons douces, la manière d'accéder à pied ou à vélo aux commerces. Les aires de stationnement peuvent être pensées comme des « places » plutôt que de simples espaces fonctionnels, dont l'usage peut varier selon la journée et les périodes de l'année, desservir d'autres équipements, offrir des vues sur le paysage, etc.

- pour les surfaces commerciales existantes, comme le suggère David MANGIN, il est utile d'envisager la diversification de leurs usages, d'anticiper sur la mutation des surfaces commerciales (certaines sont obsolètes), de les relier avec les lotissements ou les bourgs par des réseaux de chemins praticables à pied et à vélo.

Nouveaux référentiels pour l'activité artisanale et les petites entreprises;

L'industrie ou la logistique, présentes à la campagne, nécessitent des surfaces importantes autonomes des bourgs, avec des conditions d'accessibilités spécifiques. Ce n'est pas le cas des petits artisans et d'un certain nombre d'entreprises de service : la « zone d'activité » isolée au milieu du paysage en entrée de village et desservie par un giratoire onéreux n'est donc pas une fatalité. Il existe des exemples de regroupement plus compact de telles zones, à proximité des bourgs (ou des gares, lorsqu'elles existent), où les entreprises sont organisées autour de cours partagées, par exemple.

Réinstaller des emplois et de l'activité au cœur des bourgs est un enjeu important : cela peut contribuer, par exemple, à faire vivre le seul bar/restaurant qui subsiste.

Les coûts opérationnels (foncier, financement d'un opérateur) sont à mettre en relation avec les économies réalisées par rapport au modèle dominant d'aujourd'hui, qui mobilise lui aussi du foncier et implique, très souvent, la construction d'infrastructures et de réseaux supplémentaires.

Les PLU peuvent accompagner ce retour des emplois vers les centres bourgs, en favorisant la mixité (notamment dans les lotissements résidentiels)¹⁰¹.

Pour le commerce comme pour l'activité, le choix d'une implantation favorisant l'animation, les relations sociales, le respect des paysages, des valeurs qui sont unanimement considérées comme majeures par les habitants, n'est pas anodin : Ariella MASBOUNGI rappelle que l'Angleterre, par exemple, a fait ce choix systématique grâce à une politique publique volontaire étendue à tout le territoire¹⁰².

L'intérêt de la mutualisation et du regroupement des services ;

La mutualisation des services a plusieurs avantages¹⁰³ :

100 Cf. contribution de David MANGIN

101 Cette recommandation est faite par David MANGIN.

102 Cf. contribution d'Arielle MASBOUNGI sur le commerce.

103 Cf. contribution de Dominique GAUZIN-MULLER.

- un abaissement des coûts, ce qui n'est pas anodin dans un contexte budgétaire de plus en plus tendu ;
- elle apporte de l'animation, de la sociabilité, et étend les horaires « de vie » du village ; Exemple : une salle de sport ou une salle de réunion est ouverte plus tard que les commerces, une activité artisanale plus tôt. Cela étire les horaires d'animation, un souhait très souvent exprimé dans les enquêtes.

Cette mutualisation est possible avec les outils actuels. Par exemple, la petite commune de Marsiac en Livradois (PNR du Livradois Forez) a conçu un équipement médical situé à l'étage dans le même bâtiment que la supérette du village, les parkings étant mutualisés, sans création de nouvelle infrastructure puisque le site d'accès était le long de la voie principale. Cette démarche a été encouragée d'ailleurs par le travail d'acculturation et de promotion d'alternatives rurales engagé par le Parc Naturel Régional¹⁰⁴. La commune est allée au-delà en acceptant une proposition d'architecture innovante, réutilisant le pisé, technique vernaculaire locale. Le projet a reçu le prix de la construction en terre en 2014 : cette qualité valorise, globalement, l'aménagement du village.

Il est certain toutefois que toute mutualisation demande des efforts :

- un portage politique : pour mutualiser, il faut parfois résoudre des contradictions, et il faut pour cela une capacité d'arbitrage ;
- l'intégration au projet de territoire : pour mutualiser, il faut choisir, hiérarchiser les décisions, identifier des sites potentiels d'installation, avoir une politique foncière, même modeste. Cela ne se fait que dans le cadre d'une vision d'ensemble exigeante ;
- un changement de culture technique (comme évoqué plus haut), pour que les techniciens, habitués à résoudre des questions sectorielles indépendantes, s'habituent et prennent goût à la complexité, qui conduit à des solutions plus efficaces et plus économes, avec un peu d'intelligence collective ;
- un effort sur le cadre normatif, qui devrait être fait au niveau national : trop de projets sont isolés et autonomes uniquement parce que le respect de normes pléthoriques et contradictoires rend plus complexe la mise en commun.

Intégration des questions économiques et foncières très en amont dans la réflexion;

Dans le réaménagement d'un bourg les valeurs en jeu ne sont pas du même ordre que dans une ville plus importante. Or on travaille encore trop souvent soit avec un référentiel surévalué, soit en ignorant au départ ces conditions économiques particulières¹⁰⁵. Il faut très tôt établir une expertise économique, en s'appuyant sur les compétences rassemblées à proximité, notamment les Notaires et les Géomètres-experts, les complétant au besoin par un économiste urbain.

104 Voir entretien avec Jean-Luc MONTEIX, en charge de l'aménagement et de l'urbanisme au PNR du Livradois Forez.

105 Cf. contribution de Jean-Michel ROUX.

Dans le cadre de la constitution des services des EPCI, il est souhaitable d'effectuer un audit foncier et immobilier très en amont et à une échelle suffisamment grande, un peu comme on le fait, régulièrement, sur l'activité économique.

Changer les approches patrimoniales des bourgs pour adapter le bâti aux modes de vie (s'autoriser si nécessaire à aérer, créer des jardins, assurer l'accessibilité des voitures) ;

Revitaliser un bourg ne veut pas dire le figer « dans l'encaustique » et ne rien toucher. Certains éléments peuvent être patrimoniaux (sans forcément être classés ou inscrits au titre du Patrimoine), d'autres plus ordinaires, certains enfin vétustes ou peu intéressants. Dans l'existant à prendre en compte, il faut aussi intégrer les rues et les espaces publics, la structure parcellaire (forme, dimensions, rythme, accessibilité), le modelage du sol (petits ouvrages de soutènements, ouvrages hydrauliques, etc.) la végétation et certaines infrastructures (ponts, etc.).

Les situations sont infiniment variables et il est difficile de dégager des règles générales, néanmoins, adopter une attitude ouverte, une position de projet qui évalue librement les alternatives est souhaitable : évitons les approches figées qui ne conduisent qu'à une dégradation progressive et sont contreproductives, puisque, voulant préserver à tout prix, elles annulent toutes interventions qui pourrait redonner vie au lieu.

Les modes de vie ont changé, et ces évolutions concernent aussi ceux qui choisiraient de venir habiter dans un village. Les éléments suivants ont pris de l'importance :

- l'ensoleillement, les vues, la présence d'un jardin à rez-de-chaussée ;
- l'intimité et les relations de voisinage (avec une recherche d'équilibre : pouvoir être tranquilles sans forcément se couper des voisins) ;
- l'accès en voiture, même si on peut imaginer stationner à quelque distance de la maison ;
- l'accessibilité des logements, la distribution interne (escaliers) ;
- les performances thermiques (aussi bien pour des raisons écologiques que financières) ;

Il faut ajouter à ces orientations souvent paradoxales (les bourgs, souvent très denses, n'ont pas été « fabriqués » de cette manière...) la difficulté opérationnelle d'une réhabilitation, la nécessité d'avoir recours à un professionnel (ce qui n'est pas une démarche ordinaire, paradoxalement, puisque le pavillonnaire l'évite et a généralisé le recours aux produits de catalogues à peine « customisés »), et la disponibilité toute relative d'entreprises compétentes et formées sur la réhabilitation à un coût raisonnable.

A partir des outils existants, nous recommandons:

- d'associer dès le départ à la réflexion les services du Patrimoine du Ministère de la Culture (STAP) ;
- constituer une équipe projet avec un élu référent, en associant les habitants ;
- s'assurer dès le départ d'un diagnostic foncier et immobilier (cf. *supra*)

- d'abord sous la forme de conseil relativement léger (ACE-PCE, CAUE, STAP, professionnels des services des EPCI), définir la procédure la plus adaptée ;
- envisager dès le départ quels opérateurs sont disponibles et adaptés à la situation, associer très en amont les bailleurs ; mobiliser, si ils existent, les moyens des EPF, des SPL, des Services des EPCI ;
- choisir une équipe compétente en conception pour accompagner le projet (projet urbain) ;
- envisager les transformations de manière assez libre, en les adaptant au contexte. La réhabilitation n'est pas la seule solution, on peut aussi :
 - *éclaircir et aérer en démolissant ou en libérant les parcelles occupées par des ruines ou des édifices vétustes ;*
 - *reconstruire ;*
 - *construire à proximité (ou sur les parcelles interstitielles) ;*

Mobiliser les bailleurs pour « amorcer » les revitalisations;

Les bailleurs ont un rôle moteur à jouer. On gagne à promouvoir la construction de logements sociaux dans les bourgs, en neuf ou en réhabilitation. Cela ne va pas de soi, les bailleurs sont souvent mal préparés (formation des agents à un suivi un peu plus complexe, plus partenarial). Il est pourtant dommage de continuer à fabriquer une offre de type pavillonnaire (souvent en PSLA, sous forme de maisons détachées des bourgs) lorsque l'on souhaite revitaliser le centre des villages.

Adapter les espaces publics et la mobilité aux spécificités locales;

Les espaces publics peuvent s'adapter au caractère du village, et surtout à ses rythmes : la plupart du vocabulaire urbain est inopérant dans les bourgs. C'est une question de paysage (on pourrait dire de respect de l'identité des lieux), mais aussi de coûts :

Nous recommandons :

- favoriser la marche à pied et les modes doux sans « piétonniser » : le rural vit aussi avec la voiture. On peut regrouper les véhicules, mais la piétonisation est plutôt une modalité de centre-ville ;
- mettre l'accent et les efforts sur les espaces emblématiques certes (ex : parvis de l'église), mais surtout prendre acte des usages réels des espaces, des nouvelles centralités. Dans les bourgs, l'animation s'est parfois déplacée dans des lieux inédits (par exemple la boulangerie réinstallée dans l'ancienne station-service) qu'il convient peut-être de rendre praticable à tous avant toute chose, puisque c'est le lieu de vie ; Dans le même ordre, envisager les espaces de stationnement des équipements, de préférence mutualisés, comme de véritables espaces publics, et pas seulement comme des éléments routiers où seule la voiture est reine (accès aux stades, aux gymnases, aux activités, etc.) ? C'est une attention simple, qui ne coûte pas très cher et bénéficie à tous.

- tenir compte du fait qu'un bourg est toujours relié à un « paysage » agricole et/ou naturel, qui constitue autant de possibilité de promenade (ou d'activités sportives). Assurer la continuité ou le maillage des espaces minéraux du bourg avec ce réseau externe, qui est aussi un espace public¹⁰⁶.
- de simplifier toutes les voiries qui sont des simples dessertes avec un trafic très faible, en limitant au maximum les trottoirs. En réalité, les personnes marchent souvent dans les ruelles, ce qui limite de facto la vitesse ;
- d'éviter de céder aux sollicitations commerciales de fabricants et installateurs de mobiliers. Beaucoup de villages sont défigurés (et leurs finances durement impactées) par l'installation de luminaires, de mobiliers spécifiques et de jardinières très onéreuses, vendues comme « de caractère » alors que ce sont des produits de catalogue tout à fait généralisés ;

Inventer d'autres types d'espaces publics, plus « frugaux », éloge de la rusticité ;

La modestie des moyens comme le caractère singulier des villages impose de bouleverser le référentiel technique et, au-delà, le cadre de la norme¹⁰⁷, les espaces publics.

Le CEREMA, dont les entités d'origine (Certu et CETE) ont beaucoup contribué à l'inflation réglementaire, pourrait être missionné par la DHUP pour évaluer les adaptations nécessaires des référentiels actuellement opératoires, ceci à partir des expérimentations en cours et à venir (cf. ateliers nationaux « action » et « permis de faire ruraux/SNA »).

Assurer une plus grande qualité aux opérations de réhabilitation et aux constructions nouvelles / promouvoir une maîtrise d'ouvrage et stabiliser une maîtrise d'œuvre adaptée aux enjeux locaux, dans une logique de proximité ;

Il n'y a pas de « qualité » ni d'adaptation soignée au contexte sans une maîtrise d'ouvrage solide et un réseau de maître d'œuvres (architectes et paysagistes, mais aussi bureaux d'études techniques). La maîtrise d'œuvre est aujourd'hui concentrée dans les métropoles. On ne peut pas néanmoins répondre à l'aménagement « rural », sur des projets pouvant être importants, mais dont le budget est très souvent réduit à quelques centaines, voire quelques dizaines de milliers d'euros avec des concepteurs venant de Paris, Bordeaux ou Lyon. Pour les petits projets, la proximité est indispensable.

Il existe bien évidemment un réseau de maître d'œuvre et d'ingénierie, mais il est fragile, peu diversifié¹⁰⁸. Nous recommandons, pour la maîtrise d'œuvre et l'ingénierie :

- De promouvoir dans les écoles d'architecture, de paysage, mais aussi dans les écoles d'ingénieurs l'installation en zone rurale, et pour ce faire faire travailler, dès le début des études, les étudiants sur des questions liées à ces territoires (cf. précédemment ateliers, partenariats et « écoles hors les murs »). Il existe sans aucun doute une demande non

106 Ce que rappelle Pascale HANNETEL, Paysagiste-Conseil de l'Etat auprès du Ministère de la Culture, dans sa contribution sur le maintien de « la campagne publique ».

107 Cf. contributions de Pierre ROCA d'HUYTEZA et de Florence CREPU, Architecte-conseil de l'Etat dans la Vienne.

108 Plusieurs contributions portent sur ce point essentiel : FNCAUE, CFDU, CINOV, CNOA, présidents des ACE et PCE

satisfaite (surtout avec le relèvement qualitatif de la maîtrise d'ouvrage prévisible avec la mise en place des services des EPCI) qui est peu promue dans les écoles, toutes implantées dans des grands villes ;

- Pérenniser la présence de professionnels au plus près des territoires en relevant le niveau d'exigence de la maîtrise d'ouvrage et de la commande, en commençant par la commande publique ou parapublique (bailleurs) ;
- Mobiliser les concepteurs proches pour l'élaboration des projets de territoires et pour les permis d'aménager. Cette diversification des métiers est aussi un moyen d'assurer la pérennité de ces entreprises.
- Comme cela a été intégré dans la Stratégie Nationale pour l'Architecture (MCC), et en l'étendant aux autres professions, il peut être utile de constituer des groupements de commandes (marchés à bon de commande) sur des missions légères ou moyennes, mais pouvant constituer un ensemble de service d'une taille critique suffisante pour assurer l'équilibre économique de quelques agences de concepteurs installées sur les territoires ; On peut aussi imaginer la création, permanente ou temporaire, d'ateliers publics d'architecture et de paysage ;
- Généraliser les missions de conseils et les missions « légères » d'accompagnement par des professionnels locaux (architectes et paysagistes) dont les réponses peuvent être adaptées à des demandes parfois très frugales. C'est une diversification des métiers à laquelle il est sans doute utile de former les jeunes professionnels (rôle des écoles)¹⁰⁹ ;

Attractivité et promotion des autres ressources territoriales (naturelles, agricoles, patrimoniales, qualité de vie, culturelles et sociales) : importance du « marketing territorial » ;

Seules des politiques publiques fortes, bien lisibles, peuvent attirer les opérateurs, contribuer à fiabiliser les opérations. C'est aujourd'hui la difficulté principale, certains territoires sont « hors marchés ».¹¹⁰

La revitalisation des bourgs ne peut pas recourir uniquement à des acteurs publics. Les opérateurs privés sont indispensables, qu'ils soient ou non aidés par des procédures publiques (ANAH). Comme le souligne Jean-Noël Galvan, ces opérateurs prennent des risques non négligeables dans des régions rurales ou périurbaines où la rentabilité des opérations est hasardeuse. L'attractivité des opérations est en théorie possible, mais elle doit être parfaitement lisible, cohérente, portée dans la durée par le politique.

Les opérateurs privés seront d'autant plus mobilisés et intéressés que la commercialisation de leurs opérations sera portée par un « marketing territorial ». Il faut que les espaces ruraux et les campagnes urbaines s'emparent de ces outils, comme l'ont fait les métropoles, pour attirer de nouveaux habitants dans des lieux réalisés avec plus de soin.

109 Cf. contribution de Simon TEYSSOU, « un architecte à la campagne » (Chataîgneraie, Cantal)

110 C'est ce que déplorent et combattent Dominique Vergnaud et Jean-Luc Monteix au sein du PNR du Livradois-Forez (« recherche opérateurs désespérément », contribution, page 3)

Ce marketing territorial doit s'appuyer sur la mise en valeur des ressources, des modes de vie, des services (et des agréments que les villes voisines n'ont peut-être pas).

Le rapport à la nature, à l'alimentation, la convivialité, la qualité du Patrimoine et des paysages, les usages possibles (habiter comme « en vacances », comme le dit une habitante de la région de Rennes dans l'enquête filmée menée par le CGET à l'automne 2015...) sont des atouts.

La question de la transition énergétique n'est pas anodine : les territoires peu denses ont en ce domaine des atouts à faire valoir, pour peu qu'ils arrivent à moduler les déplacements pendulaires¹¹¹.

Des stratégies touristiques multiscalaires fondées sur la qualité des aménagements;

Le tourisme crée des emplois, mais il favorise aussi l'animation et la pérennité de certains services, dont la rentabilité est augmentée par une masse critique d'usagers plus grande.¹¹² Les concepts d'activités touristiques sont plus ou moins ancrés sur les ressources des sites ruraux. Deux hypothèses coexistent : des « attractions » métropolitaines ponctuelles conçues comme des mondes en soi, sans véritable lien avec les ressources locales d'une part, d'autre part, des politiques de fond, reposant sur une constellation d'atouts complémentaires.

Beaucoup d'experts notent le décalage de certains équipements touristiques ruraux avec leur contexte ; des subventions publiques viennent parfois étayer des initiatives sans que la rentabilité du concept soit testée sur une durée suffisamment longue¹¹³. Cela peut produire quelques emplois à court terme, mais la pérennité n'est assurée que si le système de subvention perdure dans le temps pour équilibrer la gestion.

Ne faut-il pas favoriser une conception touristique appuyée sur un réseau en phase avec les qualités du paysage et les ressources historiques, patrimoniales, naturelles et humaines du lieu, fondée sur une multitude de lieux d'accueil, d'animation, de promenade ou de découverte. Certains de nos voisins européens ont parié sur ces complémentarités, en insistant sur la qualité de chacun de ces éléments : le rapport au paysage commence avec l'infrastructure (voies cyclables néerlandaises, routes de montagne norvégiennes, lignes ferrées suisses), puis les sites (bords de lacs suédois, ports flamands, villages italiens), puis les lieux d'accueil eux-mêmes (Pousadas portugaises, Paradores espagnols) ; Dans tous les cas, la qualité est irréprochable : personne en Suède imaginerait arriver dans un petit hôtel de bord de lac après deux giratoires en stationnant sur un parking asphaltée qui n'aurait rien à envier à l'univers d'un centre commercial.

Les conceptions adaptées sont multiscalaires, et multi-thématiques : les lieux racontent l'histoire d'une région, d'un paysage. De nombreux exemples témoignent de cet effort en France, soit sous l'égide des Parc Nationaux (Cévennes, par exemple), soit sous la

111 Cf. contribution d'Ariella MASBOUNGI sur l'Energie, avec l'exemple du Beaujolais Vert.

112 Cf. entretien avec Boris BOUCHET et contribution de Patrick DUGUET

113 Patrick CELESTE, Architecte-conseil de l'Etat dans le Tarn, en témoigne dans sa contribution.

conduite des Parcs Naturels Régionaux, ou bien un projet de territoire porté par les élus. Jean-Pierre Duval¹¹⁴, Architecte-conseil de l'Etat en Ardèche, cite plusieurs exemples où la revitalisation des bourgs est associée à un projet touristique cohérent, la culture étant le fil conducteur.

Nous recommandons :

- un projet touristique multiscalair, en réseau ;
- une progressivité et une adaptation des actions à la taille et aux moyens effectifs, avec une montée en puissance « pas à pas »¹¹⁵ ;
- un projet touristique regroupant l'ensemble des thématiques de l'aménagement du territoire : l'agriculture, l'industrie et les savoir-faire techniques, les ressources, le patrimoine, etc. sont des facteurs d'attractivité. In fine, le projet touristique devrait être une forme de « miroir » du projet de territoire : tout ce qui y est valorisé sert l'ensemble, c'est le contraire d'une politique sectorielle¹¹⁶ ;
- une défiance vis-à-vis des concepts « exogènes » dont la configuration stéréotypée ne tient aucun compte des caractéristiques des sites, et finit, en la banalisant, par altérer les atouts qui fondent dans la durée l'attractivité d'un site (même s'ils prétendent créer des emplois à court terme) ;
- fonder le développement touristique sur une qualité irréprochable de l'aménagement des lieux, même s'ils sont transformés avec sobriété, simples et rustiques. Les politiques de promotion du Patrimoine, mais aussi de l'architecture contemporaine pourraient être un vecteur : les Pousadas portugaises sont souvent réalisées par des architectes reconnus, proposant au public des architectures contemporaines magistrales (ex. de l'architecte Eduardo Souto de Moura, Prix Prizker) ; en Suisse¹¹⁷, en Finlande ou au Danemark, il existe un tourisme « architectural et paysager » qui attire de très nombreux touristes. A Vrin, petit village alpin des Grisons, on vient de très loin visiter le gymnase construit par Gion Caminada, qui est aussi la salle de spectacle et la salle des fêtes, avec sa scène rétractable¹¹⁸. Cela n'est pas pour autant synonyme d'un « localisme » refermé sur lui-même : l'architecte travaille avec un ingénieur « métropolitain » qui propose des solutions innovantes à partir des savoir-faire locaux. Cette hybridation est un beau thème.

114 Cf. contribution de Jean-Pierre DUVAL, Architecte-conseil de l'Etat dans l'Ardèche.

115 Cette adaptation à la mesure du territoire est défendue notamment par Alain ROUSSEL, président de la communauté de communes du Pays de la Saône Vosgienne. (Entrevue le 2 juillet 2015 à Limoges, Club PLUi)

116 Dominique GAUZIN-MÜLLER le rappelle à propos du Vorarlberg, Cristina CONRAD à propos de la Styrie (en Autriche) : l'attractivité de la région, y compris pour les visiteurs et « touristes », réside aussi dans l'excellence des savoir-faire technique, les liens entre recherche et entreprises.

117 Les Hôtels, les auberges, les relais et refuges, mais aussi les Spas, les infrastructures sont réalisés en Suisse par les meilleurs architectes : Miller et Maranta, Bearth et Deplazes, Peter Zumthor, Valerio Olgiati, et viennent compléter dans le paysage des villages les équipements publics et édifices agricoles réalisés plus simplement mais avec le même soin (exemple de la vallée de Vrin dans les grisons, et du).

118 Vallée de Vrin, affluent de la Haute Vallée du Rhin, où se concentre le travail engagé de l'architecte Gion Caminada : école, chèvrerie, fromagerie ou gymnase, fait avec des filières locales (de la forêt au charpentier) mais avec des innovations techniques issues d'une collaboration avec l'ingénieur Jürg Konzett, dont l'origine Zürichoise est en effet métropolitaine. On pourrait dire que dans la plupart des pays cités, les architectes construisent leur savoir-faire et leur renommée sur des ouvrages réalisés à la campagne.

Mobiliser les filières constructives locales autour des projets de réhabilitation, promouvoir les pratiques innovantes de l'industrie et de l'artisanat local (nouvelles richesses, nouveaux emplois) ;

Intervenir sur les bourgs mobilise des savoir-faire techniques très éloignés de ceux couramment employés pour la maison individuelle ; il ne s'agit pas d'assembler des parpaings et des pièces industrielles standardisées, ni même de construire une ossature bois « passivhaus » étanche à l'air. L'adaptation à des bâtis très hétérogènes (pierre en moellons appareillés, tout venant, pan de bois et torchis, pisé et terre banchée, briques, bois massif, etc.) sollicite des métiers mieux qualifiés. Les méthodes pour intégrer l'isolation et les réseaux techniques, les modes de chauffage et l'inertie des parois, la prise en compte de l'hygrométrie et de la condensation sont elles aussi très différentes que dans le neuf. La manière de gérer le chantier, de coordonner les entreprises est aussi plus exigeante.

Cette complexité exige un niveau professionnel supérieur des entreprises –qui ne peuvent se contenter de « monter » des produits achetés chez les grossistes locaux- ; le recours à un architecte facilite le processus, un ou plusieurs ingénieurs sont souvent indispensables. Le processus adaptatif inhérent à toute réhabilitation (où l'on découvre parfois des « lous », surtout sur du bâti rural qui n'est pas forcément en très bon état de conservation- L'ensemble entraîne des surcoûts que l'on ne pourra optimiser qu'en mobilisant les filières et l'ingénierie :

- orientation des formations et de l'apprentissage ;
- « cluster » d'entreprises pour mutualiser les plans de charge à l'échelle locale, dont l'hypertrophie peut fragiliser les petites entreprises ;
- inventaire du réseau d'entreprises disponibles, attribution de labels¹¹⁹ ;
- formation plus adaptée des architectes et des ingénieurs (thermique, structure) ;
- stimuler la recherche (exemple du Vorarlberg) et des approches expérimentales, plutôt que réglementaires : comme en Suisse par exemple, où la réhabilitation est facilitée par une normalisation moindre et une capacité d'adaptation et d'innovation fiabilisée par des tests. Le CEREMA et le CSTB, déjà mobilisés sur ces questions, devraient être associés à cette évolution favorisant l'expérimentation « ajustable » ;
- améliorer les liens entre recherche, artisanat et industrie : on ne réhabilitera pas les bourgs avec les produits types, plutôt mal conçus, issus des filières des maisons industrielles. L'industrie doit réinventer ses débouchés.

Mobilisation des bailleurs sur la réhabilitation et la restructuration des bâtis vacants ;

119 L'auteur du rapport a proposé dans le cadre de la Stratégie Nationale pour l'Architecture un « grand prix national de la réalisation » attribué à une entreprise (ou groupe d'entreprise) pour une opération exemplaire, qui pourrait attribuer conjointement par l'Industrie, la Culture et l'Urbanisme.

Les bailleurs sont encore insuffisamment formés et sensibilisés à la reconversion des bourgs. Mis en concurrence par les maires (c'est désormais ainsi que cela se passe...), ils favorisent presque toujours les solutions les plus simples, qui consistent toujours, dans les villages, à construire des pavillons sur des terrains disponibles et peu chers, c'est à dire des prairies ou des champs en zone AU à la sortie du village, voir plus loin, dissociés de tout service ou commerce¹²⁰.

Nous recommandons :

- une incitation lisible dans les messages portés au niveau national et régional. La caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pourrait jouer un rôle didactique (édition, colloques, témoignages), notamment au titre des éco-quartiers ou de l'expérimentation pour lesquels elle affecte des moyens considérables ;
- un contrôle plus exigeant par les Services déconcentrés de l'Etat (DDT/M et DREAL) pour les agréments sur le logement social. Beaucoup d'opérations devraient être orientées vers des solutions mieux adaptées au contexte. L'état a sur ce point des obligations régaliennes, mais aussi un devoir de pédagogie. Il est souhaitable d'associer les élus aux explications et aux recommandations pour les évolutions du projet, car ce sont souvent eux qui sont à l'origine de la demande auprès du bailleur. Convaincre le bailleur ne suffit pas ;
- favoriser la formation des chefs de projets et techniciens des bailleurs sociaux aux spécificités de la réhabilitation du bâti ancien ;
- associer les bailleurs en amont aux réflexions urbaines sur le bourg, comme acteur majeur pouvant favoriser le processus ;
- enfin, constituer un fonds national de solidarité entre bailleurs sociaux pour compenser les difficultés que rencontrent les bailleurs les plus actifs sur les territoires ruraux¹²¹.

Extension des moyens de l'ANAH et des financements dans le cadre des OPAH;

Même si le « programme de revitalisation des centres-bourgs » annonce une intensification de l'engagement de l'ANAH, il serait utile de la confirmer selon un plan pluriannuel fiabilisé. Comme le note Jean-Noël GALVAN, cet engagement public est nécessaire pour fiabiliser les opérations des investisseurs privés, qui n'interviendront dans les bourgs que si les messages des politiques publiques sont clairs.

Des moyens renforcés de l'ANAH supposent un encadrement qualitatif plus rigoureux, faute de quoi les réhabilitations hasardeuses risquent de détériorer, au lieu de les valoriser, l'image des bourgs réhabilités. L'auteur du rapport peut témoigner de la méthode menée en Espagne pendant des années par les opérateurs publics, ou le

120 Dans ce rapport public, l'auteur ne mentionnera pas les nombreux exemples qu'il a croisés durant ses huit années dans la Haute-Vienne comme architecte-conseil de l'Etat. Il y eu fort heureusement des contre-exemples.

121 Cf. contribution du Dominique VERGNAUD et de Jean-Luc MONTEIX du PNR du Livradois-Forez sur ce sujet.

pilotage qualitatif était à la fois rigoureux et généreux : des fonctionnaires compétents suivent au jour le jour les opérations en cours, et attribuent sous conditions les subventions, au vu des projets eux-mêmes, mais aussi de leur cohérence par rapport au projet territorial¹²².

L'apport des STAP, parfaitement compétents et engagés dans ce domaine, serait légitime et nécessaire. Encore faut-il qu'ils disposent des moyens humains suffisant, ce que la reconfiguration récente des services de l'Architecture et du Patrimoine ne garantit pas.

Favoriser l'installation de jeunes professionnels du bâtiment (salariés et entrepreneurs);

Dans les territoires ruraux, les entreprises du bâtiment semblent peiner à recruter, malgré des conditions de salaire plutôt attractives¹²³. Les raisons sont multiples : pénibilité certes compensée par des salaires plutôt plus élevés que des emplois « urbains » à niveau de formation équivalent, attractivité de l'installation « à la campagne » pour un/une jeune adulte sortant de formation (animation, marché immobilier), mais aussi lisibilité et valorisation des formations.

L'éducation nationale et les formations professionnelles valorisent-elles suffisamment ces métiers et l'intérêt qu'ils représentent pour l'avenir de ces territoires ? L'école prépare-t-elle à ces perspectives d'emploi pourtant favorables aux jeunes adolescent(e)s ?

Ne faut-il pas ?...

- changer le regard (et le discours, et les méthodes...) de l'Education Nationale sur l'intérêt et la valorisation des métiers manuels... L'auteur du rapport, engagé sur cette vieille question, est tout à fait conscient de ses limites culturelles inexpugnables. Dommage, car les pays qui réussissent la qualité constructive et architecturale sont aussi ceux qui parient que la diversité des métiers, moins d'être une concurrence de filières, est une chance pour l'économie du métier. En Finlande ou en Suisse, on n'est certainement pas en situation d'échec lorsqu'on devient couvreur ou charpentier... et cela se voit dans le paysage. Il y a là tout un monde à réinventer ;
- Communiquer donc fortement sur l'intérêt public de ces métiers qualifiés, et hors du champ traditionnel de l'apprentissage ;
- Mieux mettre en relation l'apprentissage, la conception et la sphère politique locale ; dans le cadre de la SNA, un rapprochement et des collaborations entre Ecoles d'Architecture, (de design et d'ingénieurs) et les CFA ont d'ores et déjà été proposés¹²⁴ ;
- Dans ce cadre désespérant qui est un peu modulé au niveau local (où les métiers manuels ne sont peut-être pas si mal accueillis), améliorer l'accueil des jeunes professionnels dans les

122 C'était le cas des pilotages de réhabilitation effectués par les *Patronato Municipal de la Vivienda*, avec un remarquable suivi local de professionnels formés à la restauration, équivalent municipaux des MH/ABF. Après des concours publics, l'engagement de concepteurs aux grandes connaissances techniques et la qualité d'entreprises alliant les savoir-faire séculaires à la maîtrise des procédés industriels contemporains, l'Espagne foisonne de restructurations réussies.

123 Entretien avec plusieurs entreprises de la région Auvergne, effectuée par l'auteur à l'occasion de ses missions de maîtrise d'œuvre. Il faudrait évidemment conforter cette enquête non représentative par des données plus objectives.

124 Proposition portée par l'auteur du présent rapport, au vu de nombreuses expériences positives, dont celle portées par Evelyne CHALAYE et Pierre-Albert PERRILLAT, contributeurs.

territoires ruraux (logements, services) ; Proposer des labels ou bonus dans l'évolution de leur carrière lorsqu'ils participent à des projets remarquables et/ou expérimentaux ;

Développement d'ateliers territoriaux spécifiques, développement des collaborations avec l'enseignement et la recherche ;

Nous avons signalé l'intérêt des ateliers territoriaux pour stimuler la réflexion politique en amont des décisions d'aménagement. Ces ateliers transversaux seraient aussi efficaces en aval, lorsqu'il s'agit de *faire* ; soit en terme opérationnel (faisabilité des opérations), soit même pour favoriser les relations entre filières et entreprises, opérateurs et élus.

Ces « ateliers du faire » donneraient l'occasion d'intervenir et de partager leur préoccupation à des acteurs qui sont presque absents des politiques d'aménagement du territoire rural : Chambre de Commerce et d'Industrie, syndicats professionnels, représentant de l'Artisanat. Nous proposons pour les métiers de la « fabrication » l'équivalent des dispositifs suggérés avec les représentants du monde agricole. L'Etat pourrait d'ailleurs jouer un rôle fédérateur¹²⁵, sa légitimité étant de rassembler l'ensemble des politiques publiques (aménagement et transition énergétique...) pour faire le lien avec d'autres stratégies, notamment industrielles.

Sur cette question de la fabrication, les expériences se multiplient. Notons par exemple l'initiative heureuse à l'échelle des actuelles régions Lorraine, Alsace et Franche-Comté, qui associent les écoles d'architecture et d'ingénieurs, les CAUE, et un premier réseau d'entreprises¹²⁶.

125 Dans sa contribution centrée sur les développements de la filière bois en région Rhône Alpes, Patrick DUGUET, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DREAL R.-A., témoigne de la difficulté de la coordination des politiques publiques. « Actuellement, les points de vue du Ministère de l'Agriculture et de la Forêt et celui des professionnels de la filière bois concordent-ils ? » (Page. 5)

126 Voir sur cette expérience le point de vue de Lorenzo DIEZ, directeur de l'ENSA de Nancy et rapporteur de la Stratégie Nationale pour l'Architecture en 2015 (thème : « innover »)

Propositions d'évolution : à nouveaux enjeux, nouveaux outils

Propositions d'évolution : à nouveaux enjeux, nouveaux outils

NB : propositions complémentaires à visée générale, qui s'ajoutent à toutes les évolutions de méthode d'utilisation des outils existants décrites dans le chapitre précédent.

De manière générale, pour un urbanisme « politique » et une participation citoyenne

Simplification radicale du jargon inaccessible non seulement au citoyen « ordinaire », mais à la plupart des techniciens¹²⁷

- parler de « projet de territoire » plutôt que de « PADD », terme très approximatif dont certains entendent les objectifs sous-jacents, mais qui donne aux élus l'impression que leur projet est d'abord une question technique, une étape obligatoire, un processus contraignant et fastidieux (on fait son « PADD » comme on passe le permis, en quelque sorte...)
- revenir rapidement sur les évolutions récentes qui empilent encore une couche supplémentaire de « schémas directeurs » alors qu'on avait à peine digéré les objectifs et les modalités d'application des précédents.
- Renoncer progressivement, mais définitivement aux acronymes, dont la démultiplication a produit pendant les dix dernières années une véritable barrière entre le citoyen, les élus et les techniciens. Même les experts les plus pointus s'y perdent. Le très récent SRADDT (imprononçable) apparaît comme la caricature de cette évolution. Utiliser des mots simples, limités à deux ou trois mots clefs compréhensibles par tous : « schéma régional d'aménagement », « projet de territoire », « plan de paysage », « plan des déplacements » (pourquoi ajouter « urbain » ?...).¹²⁸

Sans cette évolution, revendiquer l'empowerment et la participation accrue des habitants est vain, mais aussi hypocrite : personne n'est dupe. De plus, la complexité croissante du contexte réglementaire est source de dépenses publiques (de manière paradoxale) affectées à des tâches bureaucratiques et source de conflit et d'insécurité juridique¹²⁹.

Dans les espaces ruraux et les campagnes urbaines, où les moyens sont plus limités, il semble étonnant de devoir augmenter la fiscalité pour payer des consultants juridiques et un bataillon d'experts pour déchiffrer et fiabiliser une réglementation de plus en plus inextricable.

La réflexion sur les campagnes, plus frugales, plus pragmatiques, serait-elle un moyen d'effectuer une véritable simplification, de rapprocher les citoyens des décisions qui les

127 Michel ROY, Architecte-conseil de l'Etat dans le Gard, note dans sa contribution « « La non maîtrise de cet espéranto technocratique génère non seulement un déficit de connaissance et une démobilité des élus mais aussi une forme de pouvoir technocratique de l'Etat par le langage, seul à détenir et inventer les clefs d'un dialecte qui de fait, paralyse tout dialogue constructif. »

128 Pour mémoire, certains pays européens, dont la Finlande, n'emploient pas d'acronymes pour désigner leurs processus d'urbanisme. Depuis toujours, les codes utilisés pour les zones des règlements d'urbanisme correspondent à une ou deux lettres explicitant leur vocation et/ou leur typologie, facilitant la reconnaissance mnémotechnique des documents. Nous avons quant à nous découvert en 2000 que « N » convenait mieux à « zone naturelle » et « A » à « zone agricole »...

129 Jean-Michel ROUX, qui a publié sur le sujet dès 1976 et suit depuis quarante ans l'évolution des textes, critique très sévèrement cette inflation réglementaire et juridique à la page 2 de sa contribution.

concernent, et de faire économiser à toutes les collectivités, y-compris les riches métropoles, des moyens juridiques qu'elles pourraient affecter à d'autres tâches plus directement utiles à leurs habitants.

Changer de paradigme économique : valeurs latentes, le projet local crée des richesses

Les messages ont leur importance. Les territoires ruraux et les campagnes urbaines ont parfois l'impression de se situer « en dehors » des dynamiques économiques car l'économie peine à intégrer leurs valeurs, et peine à raisonner sur la durée. Il faut donc rafraîchir le message, faire évoluer la doctrine, et intégrer dans le discours économique la place et le devenir de tout ce qui n'est pas métropolitain¹³⁰. « Créer de l'emploi, des logements, des infrastructures est fondamental pour le développement national mais les conditions de leur réalisation paraissent également très importantes pour préserver l'attractivité (...) des territoires et maintenir le goût du vivre ensemble¹³¹ »

Le discours économique dominant ne tient pas compte les valeurs portées par les « autres territoires », ceux que le PIB et les critères de la financiarisation ne positionnent pas sur le podium. C'est dommageable pour eux, mais aussi pour les autres, les territoires les plus riches, qui perdent la conscience des interdépendances, et de la prospective...

Ce rapport n'est pas le lieu pour révéler un autre paradigme économique, l'auteur comme les contributeurs en seraient bien incapables, mais nous pouvons lancer des pistes de recherche :

Révéler les valeurs latentes des ressources territoriales

Energie, alimentation, biodiversité, mais aussi modération du réchauffement climatique, matières premières, prévention des risques sont des valeurs parfois actives, parfois latentes, qui, mises en perspective, sont un « actif » considérable très rarement pesé.

Révéler les valeurs sociales qui animent les « territoires interstitiels » de l'économie mondialisée¹³²

Proximité, inventivité, plaisir de l'échange et de la transmission des savoir-faire, pragmatisme, mutualisation, frugalité ne sont pas absents des villes –ils s'y développent-, mais beaucoup de campagnes rurales et urbaines ont un train d'avance sur ces valeurs non « monnayables » en terme de PIB...¹³³

Prolongeons cette ouverture : « Placer le bien commun « territoire » au centre des politiques publiques permettra de concilier la dimension **qualitative** et non pas seulement **quantitative**, des biens individuels qui le composent : l'eau, le sol, les villes, les infrastructures, les paysages, la campagne, les forêts, les espaces publics et ainsi de

130 On ne peut pas dire que les travaux manquent sur le sujet : Laurent DAVEZIES et Martin VANIER notamment.

131 Cf. contribution de Flore BRINGUAND, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DDTM du Morbihan, page 1.

132 L'auteur renvoie aussi à la lecture de l'ouvrage de Pierre ROSANVALLON « la république des égaux » (Seuil, 2012)

133 Nous pensons aux travaux d'Alberto Magnaghi sur la biorégion et le projet local, cité par Ariella MASBOUNGI. Cf. Alberto Magnaghi, *La biorégion urbaine, petit traité sur le territoire bien commun*. 2014 Association Culturelle Eterotopia France/rhizome

suite. Or, cette vision de territoire comme bien commun a été attaquée sur deux fronts par la civilisation contemporaine : le premier avec la privatisation et la marchandisation de ses principales composantes, le second, en reléguant le bien commun territoire à quelques zones « **compensatoires** » de la protection du développement.... »¹³⁴

Mieux construire, c'est aussi créer de la richesse.

Le rural et les campagnes urbaines attirent et accueillent un réseau de PME industrielles ou artisanales innovantes dans les secteurs de la construction et de l'aménagement, sans compter les filières plus traditionnelles qui ont elles aussi su innover (scieries, carrières...). Les charpentiers ou les carrières, mais aussi les fonderies, les tôleries, les entreprises travaillant sur les nouveaux matériaux, les nouveaux assemblages sont majoritairement installées dans des zones rurales ou péri-urbaines. Bien des architectes pourront témoigner que pour construire une menuiserie de haute performance sur un immeuble de nouvelle génération au cœur de Paris, il faut aller chercher une entreprise au cœur des Vosges ou du Morvan¹³⁵. Les métropoles se construisent aussi avec les ressources des territoires les moins denses.

Maison médicale et superette réalisée en Pisé à Marciac-en-Livradois, Boris Bouchet architecte. Ce projet a reçu le prix national de la construction en terre en 2014



Les expériences d'architectures durables les plus innovantes ont aussi lieu dans les campagnes (urbaines ou rurales), où la temporalité, la proximité des acteurs, la présence de savoir vernaculaires encore vifs autorisent des hybridations qui ne seraient pas possibles dans des milieux urbains où la chaîne de décision est plus distendue, et les disponibilités techniques plus standardisées. L'utilisation du Chanvre, du Pisé, de la Paille, par exemple, ont été testées et développées dans plusieurs contextes ruraux.

134 Eva SAMUEL, Note introductive à l'assemblée générale du Corps des Architectes Conseils de l'Etat, mars 2015.

135 Par exemple le projet de l'architecte Armand NOUVET rue des Orteaux à Paris vingtième, immeuble de logement Passivhaus, mentionné à l'équerre d'argent en 2014. La double façade est en mélèze massif, le menuisier est une entreprise des Vosges. Ou encore le projet de la place Saint-Michel à Bordeaux, que l'agence Obras vient de livrer, et dont les mâts de fonte ont été fabriqués par l'entreprise GHM, une fonderie à la campagne à Sommoire (Haute-Marne). Mille exemples pourraient s'y rajouter.

Il faut promouvoir par une campagne nationale, relayée par les régions, les entreprises innovantes installées dans les territoires ruraux et les campagnes des secteurs de l'aménagement, de l'énergie, de la construction durable ;

Nous recommandons la mise en place de stratégies nationales (portée par les Services déconcentrés de l'Etat¹³⁶) et locales (portées par les régions) pour l'Artisanat et l'Industrie du bâtiment en vue de l'aménagement rural, une stratégie transversale où sont identifiés non seulement les enjeux productifs et les enjeux de formation, mais leur lien avec l'aménagement du territoire, le cadre de vie, les ressources disponibles et leur optimisation, la valorisation des savoir-faire.

Ces stratégies pourraient s'appuyer sur des moyens incitatifs pour les entreprises innovantes et investissant dans des solutions durables inédites, par exemple en les accueillant dans plus de zones franches rurales.

La culture du « bien construire » est indissociable de la qualité du cadre de vie : l'architecture, le paysage, les espaces publics se portent mieux lorsque l'attention aux matériaux, aux procédés, aux ressources, aux gestes constructifs est partagée : par les entreprises, mais aussi par les citoyens, qui ont leur part à offrir. La reconnaissance du « bien construire » est un liant culturel dans maintes régions européennes (Suisse, Pays nordiques, Catalogne, Lombardie). Cette attention au « design¹³⁷ » dans toutes ses dimensions est créatrice de richesse. Les territoires ruraux, souvent innovants dans ce domaine, ont une carte à jouer.

Rendre lisible la solidarité nationale, développer les solidarités locales

Faire beaucoup avec peu est une question de méthode, d'intelligence collective, c'est une vertu. Certes. Mais faire mieux avec rien, c'est une illusion.

Compenser la faiblesse des budgets publics par l'action du privé est possible jusqu'à un certain point : cela pourra marcher, même en milieu rural, sur des territoires les plus

136 Cf. contribution de Patrick DUGUET, Architecte-conseil de l'Etat, DREAL Rhône-Alpes

137 Notons que le mot a un sens plus riche en Anglais que son acceptation française. Il inclut la conception, la fabrication, l'usage.

attractifs. Mais beaucoup de territoires auront besoin de politiques publiques fortes, qui ne seront pas uniquement portées par les mots d'une communication habile.

De facto, il faudra, pour ces territoires :

- des moyens humains (maîtrise d'ouvrage locale, formation des élus) ;
- des moyens pour payer les bonnes études au bon moment aux bons professionnels, avec des compétences adaptées aux enjeux ;
- pouvoir compter sur un Etat réactif et performant, dont les agents sont bien formés, disponibles, mobilisés et suffisamment nombreux (ce qui n'est absolument pas garanti) ;
- des engagements pérennes sur le maintien des services publics, même si la mutualisation est toujours souhaitable (et les territoires les moins denses sont sur ce point parmi les plus inventifs...) ;
- des moyens pour expérimenter, mais aussi pour réaliser « de visu » ;

Sans cela, *amorcer la pompe* de la revalorisation pourrait rester un vœu pieu : les acteurs privés ne se positionneront pas sur des territoires fragiles sans un engagement des collectivités.

Malgré l'optimisation, malgré l'inventivité, malgré les aides récentes (AMI sur les bourgs) il est certain que beaucoup de territoires n'auront pas les moyens de leur développement. Ce rapport n'a aucune prétention sur les compétences fiscales, mais il est clair que le relèvement des taux de la fiscalité locale n'apparaît pas comme pas une solution.

Il faut donc jouer sur la solidarité nationale.

Nous recommandons de jouer sur le principal facteur d'augmentation de la richesse des ménages : les plus-values foncières et immobilières, qui ont atteint des niveaux considérables ces vingt dernières années. Comme le rappelle Jean TARICAT¹³⁸, chercheur urbaniste, la réduction des inégalités repose essentiellement depuis vingt ans sur l'augmentation de la part du patrimoine sur celle du salaire. Ce phénomène a paradoxalement réduit les inégalités de revenus, mais en renforçant la « coupure » entre ceux qui disposent d'un patrimoine « monnayable » et d'une valeur soutenue, en augmentation constante, et tous les autres¹³⁹.

Ces coûts pèsent sur les métropoles (qui ont perdu leurs moyens d'action à cause de ces valeurs excessives), qui ne savent plus retenir une partie de la population qui « fuit la ville », devenue trop chère ; elles pèsent aussi, indirectement, sur les territoires moins dotés, qui n'ont que peu d'occasions de capter de cette richesse captée par quelques-uns grâce à la dérégulation.

138 J. TARICAT, op. Cit, le Monde, 31 octobre 2015.

139 Vendre 1000m² de terrain constructible dans une zone tendue, c'est toucher un chèque de 500.000 euros, une somme inimaginable pour tout salarié ordinaire (le salaire médian plafonne à 1730 euros brut). Les prélèvements fiscaux demeurent symboliques sur ces transactions, toutes proportions gardées.

Seule une Nouvelle Loi d'Orientation Foncière particulièrement volontaire serait susceptible de modérer ces écarts, et de rééquilibrer les politiques d'aménagement

Pour l'intégration des espaces non-bâties dans les projets de territoire

Evolution de la doctrine : ajouter « enrichir » au tripode « Préserver/éviter/compenser », utiliser les compétences des écologues et autres compétences sur les milieux ;

Les élus vilipendent les « contraintes environnementales » qui empêcheraient tout projet de développement. Les défenseurs de l'environnement se méfient des aménagements urbains. Les uns comme les autres ont leurs raisons, mais on ne peut plus continuer à opposer ainsi deux points de vue que le projet devrait traiter simultanément. Cette contradiction est contreproductive car beaucoup de projets sont abandonnés, sans que ceux qui sont jugés compatibles soient pour autant toujours exemplaires. Cette question est très sensible dans le rural et les campagnes urbaines, où les espaces non-bâties dominent.

Dans l'esprit des dernières Lois¹⁴⁰, nous recommandons que l'environnement soit intégré de manière encore plus dynamique dans le processus de projet, sans jamais le réduire à des contraintes réglementaires prédéfinies. Les écosystèmes ne sont pas plus figés que les milieux urbains, ils évoluent, se déplacent, parfois pour le pire, mais aussi, si on en fait l'effort, pour le meilleur¹⁴¹. Les milieux et ressources naturels devraient être considérés comme un atout, comme un élément du projet, et non comme un « objet » autonome. Favoriser une approche écosystémique¹⁴² des territoires suppose que l'on modifie plusieurs points de méthode :

- Intégrer l'écologie dans le projet, dès l'amont (et non pas comme une « barrière » qui surgirait par la suite) ;
- Favoriser l'invention, l'expérimentation, tirer parti des compétences des écologues et de toutes les disciplines des milieux naturels tout au long du projet ;
- Redonner de l'importance à la durée et à la gestion, inventer l'urbanisme des « cycles » et des métamorphoses¹⁴³ : ce qui veut dire aussi former les futurs professionnels à ces nuances ;
- Ajouter « enrichir » à la doctrine Eviter / Préserver / Compenser, comme le font déjà plusieurs pays européens (nordiques). Le projet peut en effet améliorer une situation écosystémique, enrichir les milieux, et ne pas seulement les altérer. Ce dernier point nous semble essentiel si l'on veut sortir du dualisme, des incessants combats, et d'une certaine médiocrité résultante.

140 Grenelle, ENE, ALUR, MATPAM/GEMAPI

141 Les écologues eux-mêmes défendent une vision plus dynamique de l'écologie et son intégration au cœur même des projets d'aménagement, à l'image de la contribution transmise par Philippe CLERGEAU, professeur au Museum National d'Histoire Naturelle.

142 Sur l'approche écosystémique, lire le texte très synthétique et didactique de Thierry LAVERNE dans sa contribution.

143 Chris YOUNES, philosophe et contributrice de ce rapport est avec Philippe MADEC, architecte, et Thierry PAQUOT, philosophe, très attachée à réintroduire la dimension temporelle du vivant dans la pensée urbaine.

Intégrer le mode de gestion des espaces non-bâties (enjeux, concepts, acteurs, moyens, temporalités) dans le projet de territoire ;

Le projet de territoire doit rassembler les acteurs de l'écologie (écologues, associations) et des acteurs de l'agriculture et de la forêt. Ce n'est pratiquement pas le cas aujourd'hui, malgré les lois ENE et GEMAPI. Il est exceptionnel que ces questions soient intégrées dans les réflexions, alors même que ces sols non bâtis représentent l'essentiel des périmètres concernés, et concentrent une grande partie des ressources actives et latentes.

Nous recommandons en particulier pour les questions agricoles :

Renforcer la possibilité productive et agricole dans les règlements d'urbanisme

En termes d'urbanisme réglementaire, la planification par zonage tend à spécialiser les espaces et à limiter l'agriculture dans la zone qui lui est dédiée. La nécessité de plus en plus consciente d'un projet commun nécessaire entre agriculture et ville et que le projet urbain est indéniablement un projet agricole, l'émergence d'expériences montrant de nouvelles formes d'agriculture en milieu urbain physique et l'effacement des limites entre les deux (ruches urbaines, élevage en ville, productions potagères aux pieds des tours, jardins communautaires, etc.) tendent à proposer d'accompagner ces transitions et de permettre le développement et la formulation d'une réelle ville agricole. Dans ce sens il convient de réfléchir à ce que les documents réglementaires puissent permettre des possibilités productives adaptées dans les différents zonages existants ou projetés. L'agriculture devrait ainsi devenir transversale dans les documents d'urbanisme et non une composante zonée.

Réfléchir à un statut urbain des formes agricoles urbaines émergentes

De nouvelles formes émergent ainsi dans pratiquement tous les espaces urbains en France et ailleurs (notamment en Europe et en Amérique du Nord). Ces formes naissantes ne bénéficient d'aucun statut urbain clair et nécessiteraient de le définir pour les accompagner et leur donner une solidité en milieu urbain.

Proposer une compétence alimentaire pour les collectivités locales

La prise en charge du projet alimentaire et agricole apparaît de plus en plus comme une nécessité pour les collectivités locales et territoriales (collectivités acquérant des terrains agricoles pour installer des maraîchers biologiques afin de fournir la restauration collective, construction ou soutien à la construction de bâtiment pour maintenir ou installer des agriculteurs, etc.). Il serait intéressant de formaliser cette compétence et que ces collectivités puissent clairement si elles le souhaitent s'en emparer en lien avec les acteurs locaux, dans une visée d'assurer une gouvernance alimentaire locale et de pouvoir la mettre en œuvre.

Développer des projets agricoles territoriaux

Penser la question de l'agriculture urbaine dans un rapport agricole territorial, non centré uniquement sur l'espace urbain seul mais dans des rapports de complémentarité pour la production agricole entre l'espace rural et urbain. Commencer à anticiper les « limites » ou défauts de l'agriculture urbaine depuis des exemples internationaux. Ce faisant, contribuer à relever le niveau du revenu agricole ; il est préférable que le transfert de revenu se produise instantanément au moment de l'achat du produit agricole qu'au moment, différé, de la plus-value foncière réalisée par la vente de terrain à urbaniser¹⁴⁴.

Donner une valeur agronomique au sol dans les documents d'urbanisme

Face à la nécessité d'assurer la pérennité agronomique des sols, il conviendrait de réfléchir à donner une valeur agronomique claire au sol dans les démarches et projets d'urbanisme¹⁴⁵. La possibilité de compensation (comme les zones de compensations environnementales) de sols à même valeur agronomique à l'image de l'exemple Suisse est une bonne piste de travail.

Faire évoluer les outils de gestion foncière des espaces agricoles

L'implication de plus en plus forte de nouveaux acteurs dans la gestion du foncier agricole implique de faire évoluer ceux existants et d'envisager une ouverture plus large de cette gestion (implication des collectivités locales, de la société civile, etc.). Ceux-ci doivent être clairement associés et accompagnant des projets collectifs territoriaux, dans un mode de gouvernance partagé entre élus, acteurs agricoles et société civile. L'ouverture des SAFER et des commissions d'attributions des terrains agricoles, la création de veille foncière claire pour toutes les collectivités locales (à l'image des PRIF par exemple) doit pouvoir être développée et valorisée à l'échelle nationale. Il convient plus largement d'imaginer sans doute une harmonisation des moyens de gestion collective du foncier agricole, à l'image de l'harmonisation nécessaire des outils de protection des espaces agricoles.

Introduire dans les outils de planification la notion de polyvalence de l'espace agricole

La notion de polyvalence de l'espace agricole doit pouvoir être plus largement développée, en permettant que celui-ci soit clairement reconnu pour sa valeur de partage et d'usages multiples.¹⁴⁶

144 Il n'a été assez dit que la faiblesse des revenus agricoles -qui a provoqué une crise en 2015- a un impact direct sur la qualité de l'aménagement du territoire : payer au producteur le lait, les fruits, les légumes, le fromage ou la viande au juste prix, c'est ne pas reporter sur d'autres postes (achats de terrains) les effets de la spéculation domestique utilisée in fine pour compenser cette faiblesse des revenus et des retraites.

145 Comme c'est notamment le cas chez nos voisins suisses.

146 Cf. contributions de Rémi et Pierre JANIN, d'Emilie COLLAVET et de l'association TERRE de LIENS

Adaptation du droit de l'urbanisme pour la gestion des bâtiments agricoles et des sièges d'exploitation, pour éviter le mitage;

Identification d'une catégorie spécifique « siège d'exploitation » pour obliger le dépôt d'un permis spécifique lors de la cession d'un siège d'exploitation à un tiers non exploitant agricole, ceci afin d'éviter le mitage quasi-systématique des zones A dans certaines régions agricoles « tendues » ¹⁴⁷

Créer un statut unique de « parc agricole » rassemblant en les simplifiant l'ensemble des mesures de protection agricole des sols;

Les outils de gestion des espaces agricoles notamment en milieu urbain ou périurbain sont relativement nombreux et dispersés (PENAP, ZAP, ZPNAF, etc.) et demeurent très souvent des outils de protection peu orientés vers le projet. Nous recommandons la création d'un outil unique, avec par exemple le statut possible de parc agricole émergent (à l'image d'exemples italiens ou espagnols notamment), qui permettrait de donner un statut clair à ces espaces et de permettre un espace d'échange et de projet. Cet outil doit reposer à notre sens sur un mode de gouvernance partagé entre élus, agriculteurs, société civile et représentants des différents services impliqués, à l'image de ce que peuvent proposer les LEADER ou d'autres modes de gestion. Le statut de parc agricole doit être pensé comme structurant et dynamique des projets de territoire, réfléchi pour sa dimension productive, environnementale et urbaine. ¹⁴⁸

Envisager des péréquations financières pour services écosystémiques, y-compris sous la forme de contractualisation métropoles/territoires à faible densité ;

Prendre en compte les coûts induits par la non-intégration des ressources naturelles, énergétiques et agricoles. Pour ce faire, organiser et financer un programme de recherche pluridisciplinaire dédié ¹⁴⁹.

Création d'une agence foncière nationale (sur la base du conservatoire du littoral) pour accroître la capacité de maîtrise des sols et la promotion des pratiques agricoles soutenables dans le cadre de projets de territoires ruraux ou périurbains élaborés à l'échelle pertinente ;

Dans beaucoup de territoires, le prix du foncier mobilisable, même non constructible et classé en zone Agricole, est beaucoup trop onéreux pour l'installation de jeunes agriculteurs après départ des exploitants précédents (retraite, fin d'activité). Cette déprise crée des « friches » dommageables, tant du point de vue du paysage que de la disponibilité des ressources alimentaires.

Les SAFER ¹⁵⁰ peuvent intervenir en ce sens, mais leur intervention reste limitée, surtout lorsque le foncier atteint un certain seuil. Dans les périmètres élargis où la qualité des

147 Proposition de Max LEFEVRE (SAFER).

148 Cf. contribution de l'association Terres et Cités recueillie par Rémi et Pierre JANIN. Ce terme est aussi promu par Thierry LAVERNE et l'auteur du rapport.

149 Voir proposition émise par Philippe BELLEC (CGEDD), page 1, et diagnostic du présent rapport.

paysages et le potentiel agricole sont élevés, une agence nationale construite sur le modèle du Conservatoire du littoral pourrait appuyer cette valorisation, et favoriser, comme le fait le Conservatoire¹⁵¹, la réinstallation des agriculteurs. Ces actions supposent qu'un niveau local le projet de territoire affirme l'importance de ces activités et de la préservation de ces paysages.

Références foncières à réévaluer en fonction des enjeux contemporains ;

Dans les campagnes urbaines, les efforts de la collectivité pour tenir compte des enjeux écologiques et climatiques (trame verte et bleue, zones humides, Loi GEMAPI ou application des PAPI ...) sont freinés par des valeurs foncières exagérées sur des terrains inconstructibles, des niveaux qui sont confirmés par France Domaine.

Nous recommandons de mettre en cohérence les politiques publiques sur ce point : on ne peut pas simultanément demander aux collectivités d'intégrer les espaces naturels dans leur stratégie urbaine et empêcher leur action en validant tous les mécanismes spéculatifs¹⁵².

Pour le renforcement des bourgs et des territoires ruraux

Agence Nationale de la Revitalisation Rurale (en parallèle avec l'ANRU, en écho aux Zones de Revitalisation Rurales) ;

Les représentants du Parc Naturel Régional du Livradois-Forez notent que la paupérisation s'accroît dans beaucoup de territoires ruraux¹⁵³, mobilisant les moyens des collectivités.

Nous recommandons, en écho à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, ou en son sein, la création d'une Agence Nationale de la Revitalisation Rurale¹⁵⁴. Les modalités importent peu si l'on sait :

- répondre aux besoins effectifs : certaines collectivités n'auront pas les moyens d'enrayer le phénomène de paupérisation avec leurs propres moyens. Or, il s'agit aussi d'urbanisme (logement, accès aux services, déplacement et accès à l'emploi) ;
- répondre à ces questions avec des outils adaptés au milieu rural, qui ne soient pas ceux de l'ANRU, même dans leur adaptation la plus récente ;
- associer étroitement les services déconcentrés de l'Etat au pilotage, plus encore que sur les PRU, les collectivités concernées ayant encore moins de moyens ;

150 Cf. contribution de Max LEFEVRE, directeur opérationnel et développement SAFER PACA, ainsi que contribution de l'association « Terre de Liens »

151 Entretien avec Odile GAUTHIER, directrice du Conservatoire du Littoral, faisant référence à une expérience menée par l'auteur du rapport lors de l'Atelier National « Territoires en mutations soumis aux risques » sur la basse vallée de l'Argens.

152 Cf. contribution de Jean-Michel ROUX.

153 « Une urgence : enrayer la spirale de la paupérisation », contribution pour le PNR du Livradois-Forez présentée par Dominique VERGNAUD (Directeur) et Jean-Luc MONTEIX (responsable du pôle Urbanisme, aménagement, énergie). Ce phénomène est relevé par la plupart des conseils de l'Etat consultés.

154 Cf. contribution d'Éric PUISAIS, pp.18-19.

- Politiques du « grand âge », pour le renforcement progressif du maintien à domicile dans les bourgs¹⁵⁵ ;
- Les territoires ruraux sont souvent confrontés à un vieillissement de la population. La problématique du « grand-âge » dépasse très largement le cadre de ce rapport, mais c'est aussi une question d'urbanisme. Les zones rurales sont créatives et ont su mettre en place une solidarité effective, notamment avec le réseau des ADMR, dont le coût est modéré grâce à l'investissement personnel de nombreux citoyens. Mais l'accès aux services est d'autant plus problématique pour les personnes âgées : les quelques kilomètres très aisés à parcourir pour des actifs motorisés sont vite un obstacle pour les séniors, même indépendants. Le maintien des commerces et services dans les bourgs est d'autant plus essentiel. En insistant plus sur le maintien à domicile, ou la construction de résidences services de petite taille intégrées au sein des bourgs, les politiques publiques de prise en charge du « grand-âge » pourraient mieux contribuer à l'animation des bourgs. Les séniors sont des citoyens comme les autres et ils peuvent contribuer, avec leur propre rythme, à la vitalité d'un village. Certains pays ont fait le choix de soutenir le maintien à domicile, même dans les « écarts » isolés des bourgs. Outre une meilleure qualité de vie, cette politique bénéficie à la diversité et à la dynamique de l'habitat rural.
- Les effets du vieillissement de la population sont aussi à l'œuvre sur les campagnes urbaines. De facto, elles induisent des besoins de logements collectifs ou de logements abordables et accessibles au sein des bourgs ou à proximité des services : les couples ou les personnes seules souhaitent souvent quitter leur maison devenue trop grande et leur jardin trop vaste à entretenir pour un logement dans une centralité urbaine. Ceci induit des typologies particulières, une plus grande diversité de bâti, avec une présence continue et une nouvelle animation urbaine. La prise en compte de ces évolutions doit être un levier pour le renouvellement urbain. Elle doit faire l'objet d'une politique publique identifiée, d'une stratégie foncière, et mobiliser les bailleurs sociaux.

Evolution de la Loi SRU pour tenir compte des territoires faiblement tendus ou détendus : modulation de la règle des 25% et promotion de la restructuration du bâti vacant ;

Dans les communes rurales dépassant un certain seuil, la Loi SRU favorise la construction de logements sociaux sans tenir compte du marché immobilier local : bien souvent, les constructions neuves ou le locatif privé des logements existants dans le village ont des prix respectivement inférieurs au taux de référence du PLSA, ou au loyer PLAI¹⁵⁶.

Cela est très pénalisant, car les élus ont le choix entre construire des logements sociaux peu attractifs (car leur coût d'accès est supérieur au marché) ou payer la compensation due au titre de la Loi SRU. Des seuils devraient être établis, ainsi que des méthodes d'évaluation, pour tenir compte de ce paradoxe.

155 Cette dernière question très peu présente dans les contributions malgré le lien avec les territoires objets du rapport est évoquée plus particulièrement dans la contribution de Nicolas ROUSSEAU pour la Fédération SOLIHA.

156 Cf. contribution de Jean-Noël GALVAN, directeur du CIR,

Adaptation des taux et du mode de financement du logement social pour favoriser les restructurations de l'existant plutôt que la construction neuve.

Le logement social est financé pratiquement de la même manière pour une petite ville rurale que pour une grande métropole. Pire, on a eu longtemps tendance à considérer que l'essentiel des besoins était concentré dans les villes, ce qui n'est pas vrai dans maints territoires ruraux, qui sont en voie de paupérisation.

De plus, ce financement est conçu pour les logements neufs. Or, pour réhabiliter les bourgs, il faut rénover. Les conseils de l'Etat qui suivent les agréments de financement logements sociaux témoignent de la difficulté qu'ont les bailleurs à proposer des logements nouveaux dans des bâtiments réhabilités, quand bien même ils auraient conscience, avec les élus, de l'intérêt de la démarche. Nous recommandons donc d'adapter le financement du logement social aux objectifs :

Ce nouveau mode de financement devrait tenir compte¹⁵⁷ :

- des surcoûts liés au pilotage de l'opération ;
- des surcoûts liés au travail nécessaire en amont du projet (temps de l'action foncière, projet urbain, voies, accès, démolitions éventuelles, etc.) ;
- de la complexité constructive et de la faible disponibilité des entreprises (le temps que les filières se renforcent, par paliers) ;
- des coûts liés à la coordination des chantiers ;

Par ailleurs, pour les constructions neuves –car revitaliser un bourg, ce peut-être aussi y insérer de nouveaux édifices- ne faudrait-il pas privilégier l'accession sociale sur le PTZ, pour les raisons suivantes¹⁵⁸ :

- de plus en plus de pavillons en accession libre sont des maisons de petite taille (autour de 80-90m² habitables) vendues à bas prix (moins de 100.000, moins de 80.000 € même) à des familles qui auraient droit au logement social. Les besoins sont donc là.
- La présence d'un bailleur facilite le rapport avec le projet de revitalisation du bourg (SPL,...) et apporte une garantie qualitative : architecte et paysagiste, ingénieurs, équipe technique, suivi des travaux par la maîtrise d'ouvrage.

Etude d'évaluation des pratiques commerciales en termes d'emploi et de coûts induits

Il n'y a aujourd'hui aucune visibilité sur les effets réels de l'implantation des surfaces commerciales, massive depuis trente ans, dans les territoires ruraux (et périurbains d'ailleurs)¹⁵⁹. Nous recommandons un audit, qui pourrait être établi sur des territoires-tests significatifs, comprenant à minima :

157 Cf. contribution de Philippe CHAMBLAS, Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DDT de la Loire.

158 Cristina CONRAD, Architecte-conseil de l'Etat dans les Bouches-du-Rhône et chargée de mission auprès du Conseil National de l'Habitat sur la revitalisation des bourgs et des campagnes urbaines, note qu'en Autriche par exemple, reconnue pour la qualité architecturale et patrimoniale de ses « campagnes », la part de l'équivalent du PSLA est très majoritaire (70% des constructions neuves en Styrie sont des constructions aidées par des financements publics).

159 Cf. contribution et proposition d'Ariella MASBOUGI, Inspectrice Générale au CGEDD

- une comparaison entre les emplois créés et les emplois détruits, en tenant compte des écarts de salaires et/ou revenus, et de la variabilité des taux d'emploi (par exemple entre la création des centres commerciaux et l'étiage quelques années plus tard) ;
- une intégration des dépenses assurées par les collectivités pour l'installation des surfaces commerciales, notamment en termes de foncier et d'infrastructures ;

Cette étude donnerait aux élus comme aux professionnels de l'urbanisme des arguments plus tangibles pour accompagner les décisions à venir.

Renforcement du dispositif d'incitations fiscales pour l'investissement dans les bourgs (neuf et réhabilitation). Cadrage qualitatif de ces opérations.

Les dispositifs de défiscalisation ont été concentrés pendant près de trente ans sur les métropoles, où ils ont soutenu la construction pour le meilleur et pour le pire. Cela a indéniablement aidé des opérations publiques bien maîtrisées à se conclure, mais a aussi contribué à la dégradation du paysage suburbain des « zones tendues » attractives, avec des produits types de qualité très inégale¹⁶⁰.

Les territoires ruraux doivent pouvoir bénéficier de dispositifs comparables, adaptés bien évidemment à un contexte parfois « hors marché »¹⁶¹.

Pour les mettre au point, évaluons et faisons évoluer les dispositifs fiscaux dédiés aux centres anciens :

Tout d'abord le dispositif Malraux, qui par sa stabilité, atteint une maturité et une efficacité que ses plus de 50 ans d'existence confirment. On pourra souligner quelques points de vigilance et de succès de ce dispositif à la croisée des chemins pour qu'il perdure et évolue positivement :

- *la gouvernance publique lui confère déjà un haut niveau de responsabilité sociétale. Elle pourrait être renforcée par une « socio-éco conditionnalité » liée d'une part à des engagements de loyers maîtrisés (ANAH...) mais aussi à des enjeux de label énergétique minimum de type Haute Performance Energétique. La restauration du patrimoine ne doit pas générer une ville à deux vitesses entre logements anciens et neufs.*
- *nous pourrions aussi imposer qu'un « véritable » syndic de copropriété soit installé dans ces immeubles, évitant toute dégradation prématurée comme nous avons pu le constater par le passé, perdant tous les bénéfices patrimoniaux et sociaux.*
- *l'aménagement du territoire et la concurrence entre les villes doivent aussi nous interroger sur la différence de taux de réduction d'impôt en fonction de la situation de l'immeuble. En effet, cela conduit au désintérêt total des investissements sur les villes à ZPPAUP et les AVAP. Il conviendrait donc de*

¹⁶⁰ En outre, comme le rappelle le chercheur Jean TARICAT dans un article publié dans le monde le 31 octobre 2015, ces dispositions fiscales ont amplifié l'écart entre ceux dont le revenu a progressé grâce au Patrimoine, qui sortent largement gagnant de ces trois dernières décennies, et ceux qui doivent compter sur le seul revenu du travail.

¹⁶¹ Les éléments sur cette question sont tirés de la contribution de Jean-Noël GALVAN, directeur du CIR,

favoriser la fiscalité dans ces zones par un taux plus incitatif, ce qui aura pour double effet de sauver les cœurs de villes dans ces territoires et d'installer ce cercle vertueux de la rénovation largement constatée dans des villes aujourd'hui très attractives ayant bénéficié du taux à 30 %.

- *A compter du 31 décembre 2015, les périmètres PNRQAD n'offriront plus la possibilité d'usage du dispositif Malraux grâce aux DUP, périmètres complémentaires des secteurs sauvegardés, ZPPAUP et AVAP. Il conviendrait de modifier cette date ce d'autant que les PNRQAD seront encore actifs après cette date et même adossés à des dispositifs OPAH allant jusqu'en 2018 voire plus.*
- *Dans les secteurs sauvegardés, AVAP et ZPPAUP, il existe aujourd'hui de nombreux immeubles de bureaux vides. Rendre éligible au dispositif Malraux la transformation de bureaux en logements lorsque le bien était originellement à usage autre que de l'habitation, permettrait la création de nouveaux logements.*

Enfin nous pouvons prendre en compte le rapport toujours d'actualité issu du groupe de travail sur le dispositif Malraux établi par Bruno PARENT, inspecteur général des finances et Oriane DUPRAT-BRIOU, inspecteur des finances en septembre 2011. Il confirmait déjà que « son coût global paraît raisonnable » et que « la permanence de l'investissement de l'Etat, via la fiscalité, a été un atout considérable ».

Dans le cadre du dispositif Monuments Historiques, une piste d'innovation pourrait être, comme pour le dispositif Malraux, l'éligibilité de la transformation de bureaux en logements lorsque le bien était originellement à usage autre que de l'habitation.

Enfin, le recours obligatoire à l'outil VIR (Vente d'Immeuble à Rénover) ou VEFR (Vente en Etat Futur de Rénovation) permettrait, dans le souci de la relation de confiance avec les acquéreurs, de leur apporter une garantie et une sécurité supplémentaire, en particulier pour les opérations en déficit foncier et Monuments Historiques.

Ajustements fiscaux et techniques pour favoriser la restructuration des bourgs;

Certains outils et obligations entrent aujourd'hui en contradiction avec la restructuration des bourgs. Nous recommandons¹⁶²:

- de revoir le principe de la Participation pour Non Réalisation d'Aire de Stationnement (disparue au 1^{er} janvier 2015), mise au point d'un dispositif alternatif, renforcement des politiques publiques réduisant les besoins de stationnement en centre ancien ;
- Le gouvernement a mis en œuvre une réflexion sur 50 mesures de simplification pour la construction de logement (avril 2014) visant de multiples thèmes. Il est à constater que la notion de patrimoine existant est peu représentée et qu'il conviendrait de dresser un plan de mesures spécifiques au patrimoine ancien.

162 Cf. propositions formulées par Jean-Noël GALVAN, directeur du CIR.

- Le dispositif de VEFA est aujourd'hui la règle dans le neuf. Il apporte aux acquéreurs une garantie et une sécurité primordiale favorisant la concrétisation de leur achat. Il est à noter que dans l'ancien cet outil VIR (Vente d'Immeuble à Rénover) ou VEFR (Vente en Etat Futur de Rénovation) n'est pas possible pour les opérations en déficit foncier ou en Monuments Historiques, mais autorisé en Malraux et Pinel. Cette distorsion devrait être corrigée.
- Renforcer la fiabilité juridique, limiter la volatilité des règles rassurerait des opérateurs qui prennent déjà des risques en investissant dans les secteurs moins favorables des bourgs. Par exemple il est impossible depuis le 1^{er} janvier 2015, d'engager des restaurations d'immeubles inscrits MH, nécessitant division de propriété. En effet, la loi 2014-1655 du 29/12/2014 précise que seuls les immeubles classés MH peuvent faire l'objet d'une demande d'agrément de division. La loi Macron dans son article 83 a réintroduit cette possibilité. Cette volatilité des règles est très préjudiciable à l'initiative et à la confiance. De plus nous constatons que les services instructeurs ne savent plus comment arbitrer ces dossiers et la décision finale du Ministère des Finances se fait attendre trop longtemps

Adaptation du contexte normatif : proportionnalité, expérimentation sur objectifs et « permis de faire »

L'application des normes « dimensionnelles » (obligation de moyen) ne favorise pas l'adaptation à la diversité des configurations des territoires ruraux. Cela produit des incohérences, de contradictions.¹⁶³

Il faut pouvoir recourir à des obligations d'objectifs : l'accessibilité des personnes handicapées, l'accès des services de lutte contre l'incendie, etc.

L'expérimentation est bénéfique. L'Etat devrait l'encourager, et pas seulement en amont. En aval, une expérimentation opérationnelle pourra faire évoluer le cadre normatif, susciter l'innovation, mieux s'adapter aux situations réelles des villages ruraux et des campagnes urbaines.

Nous proposons d'hybrider les cadres des ateliers territoriaux avec ceux proposés dans le « permis de faire », un des axes essentiels de la Stratégie Nationale pour l'Architecture¹⁶⁴ (et de la commission Bloche à l'Assemblée).

Stimuler la transition numérique sur ces territoires : enjeu pour le partage et la mutualisation (des pratiques, des savoirs), mais aussi l'évolution des modes de travail.

Les territoires ruraux et les campagnes urbaines ont très tôt mis au point des « partages » de services pour réduire les coûts (de déplacement) et pallier les lacunes. On parle beaucoup de la « smart city », où les réseaux numériques sont censés faciliter les optimisations, le foisonnement et le partage. C'est précisément « à la campagne » que ces performances seraient les plus utiles. Qu'en est-il ? Les réseaux demeurent souvent déficients, avec de grandes inégalités de services selon les opérateurs. Même si

¹⁶³ Cf. contribution de Sophie ALEXINSKY et Jean-François GUFFROY, respectivement Paysagiste-conseil de l'Etat et Architecte-conseil de l'Etat auprès de la DDT de l'Aube.

¹⁶⁴ Cette proposition est disponible sur la plateforme SNA du site du Ministère de la Culture, et est relayée dans la contribution de Vincent Berjot, Directeur des Patrimoines au MCC.

un effort est en cours, ces territoires sont sur ce plan nettement défavorisés, le système concurrentiel n'ayant pas forcément intérêt à investir massivement en des lieux moins peuplés. La régulation par la « concurrence » n'y suffit pas pour obtenir les équilibres satisfaisants.

Il faut renforcer les incitations publiques et le contrôle de la mise en œuvre effective des cahiers des charges des opérateurs pour réduire les inégalités de traitement entre les parties du territoire.

Outre les mutualisations de service, la montée en puissance des réseaux numériques aura deux effets positifs :

- la capacité de travailler à distance, au moins une partie de la semaine, en réduisant les besoins de déplacement : réduction des coûts, mais aussi de la production de gaz à effet de serre, puisque l'essentiel des déplacements ruraux et périurbains se font en voiture particulière ;
- l'attractivité pour l'implantation des entreprises (industrie et services).

Proportionnaliser les outils de la transition numérique

Comme pour les documents d'urbanisme, n'est-il pas souhaitable de proportionnaliser les outils de la transition numérique, notamment les évolutions envisagées pour la maquette numérique. La généralisation de la maquette numérique va entraîner des coûts en matériel, en maintenance et en ressources humaines que les grandes métropoles et les grandes maîtrises d'ouvrage sauront prendre en charge. Qu'en est-il pour les intercommunalités rurales, ou les bailleurs dont le volume de production est limité une centaine de logements par an ?

Il faudrait :

- évaluer le rapport bénéfice/coûts du dispositif pour les petits EPCI, établir pour ce faire une mission d'évaluation ;
- éviter de financer un outil lourd à utiliser, dont la complexité est contradictoire avec la recherche de « frugalité » : on sait faire avec, mais on sait aussi faire sans ;
- flécher plutôt les aides publiques sur la mise en œuvre d'une intelligence collective guidant les décisions au plus près des besoins et des moyens ;

Pour la valorisation des campagnes urbaines

Observatoire de l'évolution des territoires à faible densité ;

Création d'un observatoire des territoires à faible densité objet du présent rapport, sous l'égide du CGET, avec les contributions de la FNAU, des CAUE, des associations d'élus, et la participation des écoles et universités sous la forme de contrats de recherches ciblés.

Les évaluations suscitées (par exemple audit de l'effet des zones commerciales sur l'emploi) devraient être menées dans ce cadre.

Intégration progressive des questions de renouvellement urbain des quartiers périurbains dans la politique de la ville ;

Dès que le coût du carburant augmentera, ce qui est prévu par tous les experts à moyen terme, les effets budgétaires des déplacements pendulaires et ordinaires deviendront insoutenables pour beaucoup de familles habitant les lotissements périurbains que l'on ne sait pas desservir au juste prix par des transports en commun. Ce phénomène a déjà eu lieu autour de 2007, avec les inquiétudes de la crise financière, mais surtout avec l'augmentation ponctuelle du prix des carburants. On saura d'autant moins compenser ces effets que les finances publiques se contractent. L'auto partage ne suffira pas à compenser. Les conditions de vie de quartiers périurbains déjà peu équipés et « loin de tout » commerces, écoles, emplois et services pourront se détériorer.

Nous recommandons d'anticiper :

- en terme de connaissance des phénomènes : observatoires, enquêtes ;
- en terme de prospective : définition de mesure correctrices, efforts à porter sur l'aménagement et l'accès au service de ces « campagnes urbaines » ;
- intégration progressive de sites pavillonnaires dans le NPNRU, au moins de manière expérimentale : y intervenir n'est pas simple, et ne mobilise pas les mêmes moyens que dans les grands ensembles ou les quartiers anciens. Un outillage et un référencement est à construire, à partir des quelques expériences déjà en cours et suivies par l'ANRU ;

Rendre obligatoire le recours à des professionnels concepteurs compétents (urbanistes, paysagistes, architectes) pour la réalisation des permis d'aménager (cf. Amendement Bloche étendu) ;

Le député Patrick Bloche a proposé un amendement à la Loi Création Architecture et Patrimoine, en lien avec la Stratégie Nationale pour l'Architecture. L'amendement voté en première lecture par l'assemblée propose de rendre obligatoire le recours à l'architecte pour la définition du volet architectural, urbain et paysager des Permis d'Aménager. Cette disposition devrait être étendue, incluant les paysagistes, qui apportent des compétences complémentaires.

Promouvoir la mise en place d'outils opérationnels (CDT suivis, SPL, PIM) ;

Proposition d'outils contractuels sur le modèle des Contrats de Développement Territoriaux (CDT) entre l'état et les collectivités locales. Utilisation et extension aux territoires périurbains du principe des projets d'Intérêt Majeurs (PIM) développés dans la loi ALUR¹⁶⁵.

165 Proposition détaillée jointe à la contribution d'Alain GARES, président du Club Ville-Aménagement.

Donner aux collectivités les moyens d'une politique foncière adaptée à leur territoire à faible densité, notamment pour la maîtrise de l'urbanisme commercial ;

Par la création d'un fonds national pour favoriser la création d'agences foncières (EPF) adaptées au contexte de densité et aux valeurs foncières particulières.

Généralisation des dispositifs de répartition des plus-values, promotion de ces dispositifs existants et ajustements éventuels : leur technicité ou difficulté de mise en œuvre et la méconnaissance de leur fonctionnement est souvent une des raisons de l'étalement des zones pavillonnaires : transposition des anciens transferts de COS et AFUP (Loi ALUR). Ces dispositifs peuvent permettre de choisir avec plus de pertinence les zones constructibles sans avoir à lancer des opérations d'aménagement complexes et coûteuses¹⁶⁶.

Mettre en place un cadre juridique autorisant les élus à maîtriser effectivement l'urbanisme commercial, ce qui n'est pas aujourd'hui complètement garanti par la réforme de l'Urbanisme Commercial, qui a transféré la responsabilité de la régulation au SCoT sans lui en donner les capacités juridiques¹⁶⁷.

Rôle des services de l'Etat et des instances de conseils (cf. supra)

Renforcement des coordinations interministérielles (au moins quatre ministères concernés : MLETR, MEDDE, MCC, MAAF) : au sein d'une agence nationale ? D'un conseil ? Renforcement du CGET?

Outre les évolutions proposées plus haut, ne faudrait-il pas :

166 Cf. Contributions de Christophe FRADIER (DDT de Corrèze) et de Max LEFEVRE (SAFER PACA)

167 Voir l'article « à notre avis » dans le magazine « Planète SCoT » numéro 8, cité par Romain Prax, contributeur et Directeur de la FédéSCoT.

- renforcer les coordinations interministérielles, créer l'équivalent de la DIV au moment du lancement des politiques de rénovation urbaine ;
- créer un « conseil supérieur », transversal (le CGEDD, malgré toutes ses qualités, n'est peut-être pas suffisamment interministériel, en appui sur un réseau de chercheurs élargis à d'autres disciplines ;
- renforcer les visions prospectives façon « DATAR » portées par le CGET, qui demeurent insuffisamment diffusées ;

Et, pour ne pas finir sur ces propositions top-down, promouvoir enfin par une transformation radicale du code de l'urbanisme une participation citoyenne effective. Laquelle, faute de mieux, et pour le meilleur, adviendra quoi qu'il arrive.

L'aménagement est une question politique. C'est notre question. A la ville, à la campagne. Urbaine ou non.

Liste et résumé des contributions

L'auteur du rapport remercie chaleureusement les membres du groupe de travail pour leur soutien et leurs contributions, ainsi que les auteurs des 76 contributions rassemblées sous forme de texte ou d'entretien.

1- Groupe de travail

Jérôme BARATIER

Directeur agence d'Urbanisme de l'agglomération de Tours (Indre-et-Loire)

Thème : Créer les conditions d'un projet et de politiques publiques adaptés à la diversité des enjeux des campagnes urbaines appelle une nouvelle organisation de la « maîtrise d'ouvrage », aux bonnes échelles, aussi bien au niveau politique que technique. Les agences d'urbanisme peuvent permettre d'aider les territoires ruraux et périurbains à penser leur développement territorial en systèmes avec les grandes agglomérations et entre eux. Pour ce faire, pourraient être organisés des ateliers des systèmes territoriaux réunissant l'ensemble des acteurs et au sein desquels la parole et les pratiques habitantes seront la principale donnée d'entrée.

Philippe BELLEC

Inspecteur Général, CGEDD

Thème : Le paysage comme démarche de structuration des espaces périurbains / Le périurbain, une articulation complexe en recherche d'identité, entre espaces urbains et ruraux / Une démarche de projet appliquée aux espaces périurbains s'appuyant sur le paysage peut permettre aux élus locaux de disposer d'un outil clair et maniable / Préconisations pour l'évolution des outils.

Stéphane CORDOBES

CGET

Thème : Prospective - cf. Rapport DATAR, « prospectives périurbaines et autres fabriques de territoires / territoires 2040 »

Enquête : entretien avec les habitants de « campagnes urbaines » (avec Frédéric Gilli)

Jean-Noël GALVAN

Directeur groupe CIR

Thème : Les acteurs privés de l'immobilier doivent être mobilisés aussi sur les territoires ruraux. De nouveaux outils sont nécessaires, notamment pour favoriser l'investissement et l'action de tous les acteurs immobiliers, notamment dans les bourgs. Approche fiscale, question de la Loi SRU.

Rémi JANIN et Pierre JANIN

Ingénieur Paysagiste et Architecte DE, lauréats du Palmarès des Jeunes Urbanistes 2014

Thème : Importance de la prise en compte du projet agricole dans les projets territoriaux des espaces urbains et péri-urbains / Nouvelles pratiques agricoles et valeur ajoutée des territoires, interfaces et complémentarités entre usages agricoles et usages urbains / Outils de protection des terres agricoles comme outils structurants des projets de territoires.

Rémi et Pierre Janin ont recueilli neuf contributions supplémentaires autour des questions de projet agricole, présentées à la suite par ordre alphabétique.

Thierry LAVERNE

Paysagiste DPLG, Paysagiste-Conseil de l'Etat (Var)

Thème : Réhabiliter la campagne / La ville écosystémique / Ville et campagne ensemble : bon ménage et commerce équitable, la « ville-archipel » / Agriculture et forêt : ressources renouvelables, économies relocalisables / Gouvernance : Objectif National, Equilibre territorial / Projet Local.

Témoignage sur l'expérience du triangle vert (Essonne)

Ariella MASBOUNGI

Inspectrice Générale, CGEDD

Thème 1 : le modèle d'implantation français des lotissements et des centres commerciaux est un désastre pour le développement durable / l'urbanisme commercial, la répartition des surfaces commerciales et leur impact sur le dynamisme des bourgs est un choix politique / l'exemple anglais : l'opérateur commercial doit trouver un terrain en ville et fabriquer du « tissu urbain » / alternatives en France, urbanisme plus résolu et les « réserves commerciales » inscrites dans les documents d'urbanisme / nécessité d'un audit sur l'emploi commercial.

Thème 2 : l'énergie et les territoires périurbains et ruraux, une échelle de proximité qui permet de penser avec économie et efficacité la transition énergétique / l'exemple du Beaujolais Vert / solliciter les équipes lauréates du Palmarès des Jeunes Urbanistes sur le thème des TEPCV.

Romain PRAX

Directeur de la Fédération Nationale des SCOT (FédéSCoT)

Thème : Le rôle de la planification à échelle pertinente dans les équilibres territoriaux, la qualité de l'accès aux services pour tous les citoyens / insister sur la dimension politique / citoyens / nécessité d'adapter la complexité des documents au contexte et de l'adaptation du contenu au projet local / encourager l'innovation juridique pour inscrire des principes territoriaux « structurants » / faciliter ingénierie publique mutualisée (les SCoT comme lieux de ressources), guichet unique de l'ingénierie / recenser l'ingénierie disponible par région / Réduction des coûts des documents d'urbanisme : principe de proportionnalité, mutualisation et édition des données de diagnostic, privilégier la part de projet.

2- Experts scientifiques et académiques

Eric ALONZO

Architecte, Docteur en Architecture, Co-Directeur DSA architecte-urbaniste à l'ENSA de la Ville et des Territoires à Marne la Vallée.

Thème : directeur d'une formation professionnalisante en urbanisme, Eric Alonzo insiste sur la nécessité d'inventer (par l'expérimentation et la recherche) des outils et des modèles de référence adaptés à la spécificité des territoires ruraux et périurbains. Par ailleurs, intérêt de l'implication des formations d'urbanisme dans l'acculturation des élus de ces territoires à faible densité et en général peu pourvus en ingénierie, l'expérimentation aide à faire émerger les questions clefs des projets de territoire et des aide aussi à résoudre des situations concrètes.

L'expérimentation des territoires ruraux et périurbains au service de l'urbanisme.

Jennifer BUYCK

Architecte, maître de conférence à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, responsable du master « design urbain », membre du laboratoire Pacte.

Thème : la représentation des territoires périurbains dans l'imaginaire contemporain, notamment le cinéma et les documentaires. Nécessité d'un travail sur l'imaginaire pour développer la reconnaissance des paysages périurbains, encore peu identifiés. (Contribution recueillie par Rémi et Pierre Janin)

Evelyne CHALAYE et Pierre-Albert PERRILLAT

Architectes, enseignants à l'ENSA de Saint-Etienne

Thème : les ENSA sont trop marquées par la culture urbaine (urbanocentrisme), elles doivent aussi s'investir, très concrètement, sur les problématiques rurales. Expériences concrètes avec le PNR des Monts d'Ardèche et la Communauté de Communes de Saint-Félicien. Question des bâtiments agricoles et des « fermes contemporaines » dans le paysage : l'architecture devrait investir cette question, proposant de nouvelles typologies en s'adaptant aux évolutions des pratiques agricoles. Question de la construction du sol pour l'agriculture (terrasses, irrigations). Insistent sur la matérialité : construire dans un paysage rural, c'est construire autrement, avec des matériaux et des modes constructifs particuliers.

Eric CHARMES

Sociologue, Directeur du laboratoire interdisciplinaire « Ville Espace Société » Université de Lyon / ENTPE, auteur de la « ville émiettée »

Thème : A propos de la périurbanisation en île de France / une source de production de logement qui a perdu de sa vigueur sans que le renouvellement urbain ne prenne le relais / L'enjeu des règlements d'urbanisme et le rôle des communes / le malthusianisme local trouve des relais à l'échelle métropolitaine et entretient l'étalement urbain / Cesser de se focaliser sur la lutte contre l'étalement urbain et passer du quantitatif au qualitatif / Aménager le périurbain plutôt que d'en faire une pathologie des métropoles / Redistribuer les pouvoirs

d'urbanisme à l'échelle des aires urbaines : une nouvelle frontière pour les coopérations intercommunales.

Philippe CLERGEAU

Ecologue, Professeur au Museum National d'Histoire Naturelle

Thème : Les écosystèmes sont une ressource majeure des territoires ruraux et périurbains. La trame verte et bleue est une chance, qui devrait être fondatrice des projets territoriaux (et non pas une contrainte surimposée a posteriori à des projets d'urbanisation). Proposition de création « d'écologues conseils » à l'instar des Architectes-conseils ou des Paysagistes-conseils.

Philippe GASSER

Ingénieur transport EPFL, Expert Mobilités et Déplacements, bureau CITEC, Genève, Suisse

Thème : territoires ruraux et péri-urbains, des mobilités spécifiques, analyse fondée sur plusieurs projets de grand territoire en France. Peu de données sur ce sujet peu exploré : la recherche doit investir ce champ, plutôt par une approche anthropologique / La voiture est et restera un moyen de transport incontournable (éclatement des lieux d'ancrage, éclatement géographique des besoins de mobilité) /

Dominique GAUZIN-MÜLLER

Architecte, directrice de la revue EK Ekologik

Thème : rural et valeurs sociales et économiques : prospective, innovation et recherche : le « bureau des questions du futur » (Büro für Zukunftsfragen) / miser sur l'intelligence collective / adaptation au contexte : exemple du Bâtiment Durable Méditerranéen (BDM), qui s'est affranchi du label Haute Qualité Environnementale (HQE®) / la mutualisation des services pour une optimisation des investissements en zone rurale et périurbaine / le rôle de l'aménagement et de l'architecture dans le développement des filières locales / emplois locaux. Les territoires ruraux comme territoires d'innovation pour le développement durable.

Xavier GUILLOT

Architecte, Professeur à l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture et du Paysage de Bordeaux

Thème : nécessité d'établir dans les écoles d'architecture et de paysage des liens étroits avec les territoires ruraux, en mettant en valeur leurs spécificités. Proposition d'écoles (ou groupements d'écoles) « hors les murs » installées de manière semi-permanente dans des territoires dépourvus d'ingénierie. Acculturation et formation des élus, expérimentations de projet en amont pour susciter une commande plus qualitative auprès de la maîtrise d'ouvrage des villages.

Luc GWIAZDZINSKI

Géographe, directeur Master Innovations et Territoire, Université Joseph Fourier, Grenoble, avec la collaboration de l'Equipe du Master Innovations et Territoire, synthèse de François-Florimond Fluck

Thème : l'empowerment des territoires ruraux / question de la participation des habitants. Une expérience menée par les étudiants de l'Université Joseph Fourier dans des bourgs de Lozère.

Philippe MADEC

Architecte, (Paris), Professeur des ENSA

Thème : déconstruire le discours paresseux du « tout urbain » / l'importance de l'imaginaire et des représentations : interroger les mots et les idées / Changer le modèle théorique et le principe d'action / exemple de situations positives en Bretagne / les bourgs : réhabiliter, densifier, partager.

Olivier MALCLES, David ROBIN, Marc-Antoine DURAND

Architectes, Enseignant ENSA Clermont-Ferrand, responsable Master Entre Ville Architecture Nature

Thème : le rôle d'une école d'architecture ancrée dans un territoire rural, les collaborations avec le travail des élus, le rôle de « formation continue », par les expérimentations de projet, auprès des élus et des techniciens des collectivités locales. Approche multi scalaire du projet, de la vision territoriale des interdépendances entre territoires au conditions particulières de l'habitat et de l'espace public dans les bourgs et les quartiers péri-urbains.

David MANGIN

Architecte, Grand Prix National de l'Urbanisme, auteur de « la ville franchisée »

Thème : Urbanisme commercial et espaces ruraux et périurbains / établir une gouvernance et une vision stratégique à la bonne échelle pour équilibrer le positionnement des programmes commerciaux /

Stratégies foncières pour concentrer les équipements commerciaux à proximité des bourgs / faire évoluer les polarités existantes vers plus de mixité (exemple des gares TER) / réduire la dépendance à l'automobile en agissant sur la qualité des espaces publics et de l'accessibilité par des modes alternatifs /

Introduire une mixité fonctionnelle dans les lotissements (activités commerciales ou artisanales).

Alexis PERNET

Paysagiste dplg, docteur en Géographie, Enseignant ENSP Versailles, Réseau Espace rural et projet Spatial.

Thème : Méthode / analyse des modalités du « projet de grand paysage » / le projet de paysage comme médiation, le rôle du paysage pour dénouer les effets pervers dus à la concurrence institutionnelle / approches pluridisciplinaires, lacunes particulières et complémentarités des modes d'approche / intérêt de l'approche réflexive du projet, en lien avec le terrain, les sens, l'expérience.

Jean-Michel ROUX

Economiste et agronome

Thème : Diagnostic sur le « rural », « étalement urbain » relativisé / Pourquoi la maison individuelle répond à une demande sociale et à une question d'équité financière / Comment faire des opérations complexes en centre bourg ? / Faisabilité économique et maîtrise du foncier dans les centre-bourgs, quelques propositions.

Martin VANIER

Géographe, professeur à l'Institut de Géographie Alpine de l'Université Joseph Fourier, Grenoble

Thème : Rural, périurbain : les ressources de développement des territoires de moindre densité. / « La ville au large : les potentiels collectifs de la faible densité ». Les espaces de faible densité sont dépositaires des ressources écosystémiques indispensables aux économies de demain / Les espaces de faible densité présentent des configurations sociales et des sociétés de travail qui ont aussi leur avantage compétitifs / Les espaces de faible densité ne peuvent faire valoir leurs atouts et avantages que dans le cadre d'une transaction globale avec les espaces métropolisés, construisant des intérêts réciproques

Jean-Jacques VERDIER

Paysagiste DPLG – collectif Etats Généraux du Paysage

Thème : L'approche paysagère, transversale, aide à penser les projets territoriaux, notamment en amont des documents d'urbanisme. Le paysage, pour une valorisation culturelle des territoires.

Marc VERDIER

Architecte-urbaniste, Enseignant ENSA Nancy

Thème : Signes épars de l'évolution de la demande « habitante » sur les territoires ruraux et péri-urbains / Le PLUi n'est pas un outil suffisant (voir l'expérience des SCOT, mal utilisés le plus souvent) / Travail avec les parcs naturels régionaux (PNR) et des groupes d'étudiants sur le PNR du Vexin Français : penser autrement l'attribution des droits à construire, le « syndrome Germaine » ou comment penser autrement l'accueil du grand âge, PNR du ballon des Vosges, le Quincailler de Giromagny ou le maintien du commerce et la limitation de la périurbanisation des villages.

Laurent VIALA (avec Olivier MORA, responsable prospective à l'INRA)

Architecte, Enseignant ENSA Montpellier

Thème : rapport « les nouvelles ruralités à l'horizon 2030 », coordonné par Olivier Mora.

Pluralité des visions prospectives sur le rural : modes d'évolution de l'économie agricole, rapport avec les métropoles.

Chris YOUNES

Philosophe, Professeure des ENSA, Directrice honoraire du laboratoire Gerphau

Thème : « Métamorphoses des représentations des milieux habités : alter-ruralité et alter-monde » - représentations positives et réciproques urbain/rural / « *Les métaphores à propos de la nature, la mode du verdissement, l'invocation de la campagne ne rendent pas compte*

de l'étendue et de l'irréductibilité du sens de la nature qui hante les urbains, et qui est bien autre chose qu'une nostalgie de la vie villageoise ou un refus de la ville. »

3- Institutionnels

Jean-Christophe LENEINDRE

Secrétaire Général Association des Maires de France (AMF)

Consulté le 10 septembre 2015

Cédric SZABO

Directeur Association des Maires Ruraux de France (AMRF)

Consulté le 10 septembre 2015

Cristina CONRAD

Architecte-conseil de l'Etat, chargée de mission au Conseil National de l'Habitat sur le rural et le périurbain (mission en cours)

Entretien

Thème : rôle des bailleurs dans les orientations de priorités sur la revitalisation des bourgs - nécessité de développer l'accès social (prend l'exemple de l'Autriche, qui favorise des modalités comparables pour les sites ruraux et peu denses, jusqu'à 70% dans la province de Styrie) - Développement de PTZ conditionnés sur les espaces ruraux et périurbains (opérations regroupées de 10 lots, mitoyennetés partielles, taille des parcelles, validation par une commission d'urbanisme ad hoc) – rationalisation des parties réglementaires du PLU (avec réduction des règles) et focalisation sur l'accompagnement en mode projet – évaluation nationale des effets économiques du pavillonnaire (effet de la mobilité sur le budget des ménages, dépréciation patrimoniale du bien immobilier, taux de satisfaction des acquéreurs)

CINOV

Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du Conseil, de l'Ingénierie et du Numérique

Thème : importance d'un développement et d'une lisibilité de l'ingénierie privée (toutes compétences confondues) sur les territoires (avec identification pour chaque territoire). Lien entre « commande publique », ingénierie publique et compétences disponibles de l'ingénierie privée.

Jean-François DALBIN et Xavier PRIGENT

Respectivement Président et Vice-Président de l'Ordre des Géomètres-Experts

Entretien

Thème : l'expertise des géomètres porte aussi sur des dispositifs pouvant faciliter les projets en milieu rural et péri-urbain, pas simplement sur la connaissance du terrain et la production

de données. Exemple : mise en place d'AFUP pour mutualiser les plus-values et mieux positionner les zones de développement.

Philippe DRUON

Président Conseil Français des Urbanistes

Thème : Interdépendance Ville Campagne, y compris dans l'imaginaire (Urbaphobie : qu'est-ce que les citoyens vont chercher à la campagne, que les villes ne savent pas offrir) / mobilités spécifiques : les modes doux et autres alternatives ne sont pas l'apanage des villes : optimisation du transport scolaire, promotion du co-voiturage, développement du Transport à la demande (TAD), plan de déplacement des établissements scolaires (PDES) et développement des « Pédibus ou « Carapate » (lien avec l'aménagement spatial des modes doux / la réhabilitation des bourgs, exemple des PNRx dans le Nord – Pas de Calais / développement de locaux communaux pour les services et commerces / Référencer et promouvoir les bonnes pratiques / recours à des professionnels compétents pour l'aménagement / amélioration de l'impact des réseaux techniques sur le paysage / Nécessité d'un contrôle politique fort pour le développement commercial et publicitaire / Encourager et faciliter le déploiement de l'ingénierie territoriale / imposer des documents d'urbanisme contextuels avec de équipes adaptés (note que le débat sur le « copier-coller » date des années 70)

Michel ERASME

Chargé de Mission Grand Nancy (SCOT du Grand Nancy)

Thème 1: Les Syndicats Mixtes des SCOT, un appui sur des structures déjà en place pour penser le développement des territoires périurbain et ruraux / extension des périmètres aux « zones blanches » ou création de nouveaux SCOT / Pérenniser les observatoires permanents que constituent les SCOT au cours de leur élaboration (la question du suivi, faire des SCOT un outil dynamique, en lien avec les services en cours de constitution dans les EPCI) / centrer ce travail sur des thématiques appropriées : densité, paysage, pavillonnaire.

Thème 2 : la question du renouvellement urbain des tissus pavillonnaire doit devenir un sujet bien identifié et porté par les collectivités comme par l'Etat.

Alain GARES

Président Club Ville Aménagement, Directeur SPL Europolia, Grand Toulouse

Thème : de nouveaux outils d'aménagement pour les territoires à faible densité / le développement des moyens techniques des collectivités (description précise de la constitution des services adaptés) / quels moyens opérationnels et financiers / proposition d'un dispositif inspiré des Contrats de Développement Territoriaux, rôle potentiel du PIM (projet d'intérêt majeur)

Odile GAUTHIER

Directrice du Conservatoire du Littoral

Entretien

Thème : Le rôle du conservatoire du Littoral dans les projets de territoire portés par une vision politique forte n'est pas de « soustraire » des sols à ces projets, mais bien au contraire de soutenir les usages des sols en assurant les équilibres – par exemple, aide à la réinstallation de jeunes agriculteurs avec des productions agricoles à plus forte valeur ajoutée. Nécessité d'un projet politique porté à la bonne échelle pour que cet outil de portée considérable, avec des moyens importants, puisse être mis en action.

Corollaire : importance des stratégies foncières sur les autres territoires non soumis à la Loi littoral / création d'outils similaires pouvant favoriser la mobilisation des sols et la pérennité des usages agricoles.

Emmanuel GIRAUD

SEPAL / SCoT de l'agglomération lyonnaise

Thème : « la densification vécue dans les espaces périphériques de l'agglomération Lyonnaise », synthèse du rapport d'atelier de 2015, étude en collaboration avec SCOT 2030 de l'agglomération Lyonnaise (SEPAL), l'Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération Lyonnaise, l'Université Lumière Lyon2 et l'Institut d'Urbanisme de Lyon.

Anne GRENIER

Animateur de recherche et développement durable / ADEME, service Recherche et Technologies Avancées

En attente - Thème : Les territoires ruraux et périurbains, quels spécificités du point de vue de la transition énergétique (les territoires ruraux sont des territoires d'innovation)

Catherine JACQUOT

Présidente Conseil National de l'Ordre des Architectes

Thème : la bonne échelle pour les projets de territoire et les solidarités/complémentarités entre les territoires / mieux associer élus et citoyens dans la réflexion sur le projet (formation, concertation, actions pédagogiques) / promouvoir une ingénierie de qualité dans les territoires, aussi bien publique que privée / organisation de structure de conseil pluridisciplinaires aux bons niveaux territoriaux (CAUE, architectes, paysagistes, urbanistes, géomètres).

Max LEFEVRE

SAFER – PACA (intervenant ès qualité mais en son nom, sans représenter l'institution dans son ensemble)

Thème : Projet agricole et territoires rural et périurbain. La place des politiques foncières et du projet agricole dans les projets de ces territoires / contrôle renforcé du changement de destination des bâtiments agricoles pour limiter le mitage / dans les zones « tendues », lutte contre la cabanisation et le développement des friches par l'aménagement foncier : mise en place d'Aménagement Foncier Agricole et Forestier (AFAF) / utilisation des transferts de Droits à Construire (ex transfert de COS) pour une péréquation de la rente foncière.

Elisabeth ROJAT-LEFEBRE

Directrice CAUE des Yvelines, FNCAUE

Thème : Le rôle du conseil dans les territoires. Les CAUE sont les dépositaires, depuis plus de trente ans, de toute la réflexion sur la valorisation des territoires ruraux et périurbains. Ils constituent un observatoire d'échelle nationale précieux, ils capitalisent aussi l'inventaire des « bonnes pratiques » et des bons exemples d'urbanisation de faible densité.

Nicolas ROUSSEAU

Fédération SOLIHA

Question de l'application des règles de distance entre habitat et exploitations agricoles dans les projets de densification des bourgs – spécificités des PLU ruraux – nuances de la Loi littoral (Lacs et côtes littorales, deux situations très différentes, qui ne sont pas toujours soumises aux mêmes pressions) – Rôle des personnes âgées dans les projets de bourgs.

Dominique VERGNAUD et Jean-Luc MONTEIX

Parc Naturel Régional du Livradois Forez. Respectivement Directeur du Parc et Responsable du pôle urbanisme, aménagement, énergie

Thème : Le Parc Naturel Régional, première mutualisation intercommunale construit sur des valeurs positives de développement et un imaginaire « désirable » à partager et à promouvoir (et non pas simplement des questions de gestion). Les PNR intègrent en leur sein des compétences (écologues, géographes, paysagistes, urbanistes, architectes) qui sont utiles à l'élaboration d'un projet territorial, ils participent à l'acculturation des élus, favorisent l'expérimentation et sont souvent à l'origine de pratiques innovantes (exemple du Livradois-Forez, l'éco-quartier de Bertignat, un des premiers éco-quartiers « rural » labellisé) / nécessaire solidarités entre espaces métropolitains et péri-urbains/ruraux car de nombreux enjeux sont partagés (transition énergétique pour la croissance verte, mutations du tissu urbain, complémentarités de services) / « recherche opérateurs désespérément » : le territoire du PNR est « hors marché » / conforter et organiser une ingénierie de territoire / l'atelier d'urbanisme en Livradois-Forez, un outil à la disposition des collectivités.

« Un territoire « finement maillé et pleinement habité », avec une densité sans rapport avec celle de l'aire urbaine parisienne, mais où les habitants aspirent eux aussi à vivre et à inventer chaque jour leur urbanité¹⁶⁸ (notion qui renvoie au « bon vivre » et au concept de Citta Slow) »

¹⁶⁸ Le programme LEADER « Parc Livradois-Forez 2014/2020 ambitionne de contribuer à « réussir une nouvelle urbanité rurale pleinement assumée ».

Jacques VIALATTE

Président Société Française des Urbanistes

Entretien le 28 août 2015.

4- Administration, Services de l'Etat et Conseils de l'Etat

Paul DELDUC

Directeur Général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

Entretien le 15 septembre 2015.

Thème : La transversalité de l'approche des services déconcentrés de l'Etat / expérimentation, principe de « l'autorisation unique » avec référent identifié assurant cette transversalité / Promotion de la culture de projet et du rôle de conseil dans les services déconcentrés de l'Etat (Directive Nationale d'Orientation, « nouveau conseil au territoire »)

Vincent BERJOT

Directeur Général des Patrimoines, Ministère de la Culture et de la Communication

Thème : ruralité et patrimoine / rôle de l'architecture dans l'aménagement et le développement qualitatifs de ces territoires / rôle des services chargés de l'architecture (STAP) et des DRAC en interface / synthèse de la SNA appliquée aux territoires en question / axes de recherche des ENSA.

Patrimoine, renouvellement urbain et architecture : aide au renouvellement du bâti récent des lotissements / label « Ville et Pays d'Art et d'Histoire / label Patrimoine du XXème siècle.

Commande publique, ancrage des CAUE sur les territoires, maintien de la procédure de concours de maîtrise d'œuvre / Plan en faveur de l'éducation artistique et culturelle / résidences de territoires et résidences en milieu rural (ex. avec la Maison de l'Architecture de Normandie)

SNA : la qualité du cadre de vie, au-delà des gestes architecturaux, concerne les territoires ruraux et périurbains, c'est une question d'avenir / sensibiliser : formation du grand public (mesures 1, 2 et 3), engagement des écoles d'architectures pour formation des élus et des techniciens (mesure 5) / valorisation des quartiers prioritaires par l'architecture, sous forme de contractualisation, dans les bourgs (mesure 7) / engagement territorial des ENSA et expérimentation amont pour accompagner la planification (mesure 12) / LCAP : les documents d'urbanisme comme outils de gestion du Patrimoine, important pour les bourgs, label « cité historique » unifié, simplification et limitation des protections superposées / recours à des professionnels compétents pour l'aménagement (mesure 20) / soutien de

l'apport qualitatif au moment du permis de construire (mesures 20 et 21) / ensemble de « l'axe F » : utilisation de l'expérimentation pour les reconversions de bourgs.

Agnès VINCE

*Directrice chargée de l'Architecture auprès du Directeur Général des Patrimoines,
Ministère de la Culture et de la Communication*

Entretien le 9 septembre 2015 ; à propos de la Stratégie Nationale sur l'Architecture.

Cristina GARCEZ

Inspectrice Générale CGEDD, Ancienne Chef de Bureau responsable des Ateliers Territoriaux

Thème : L'expérimentation des « Ateliers Nationaux » et des « Ateliers territoriaux », une pratique de projet qui relie technique et politique, associe de manière transversale les champs de compétences généralement compartimentés, et fait avancer les visions territoriales. Une expérimentation à renforcer sur les territoires ruraux et péri-urbains.

Héloïse DEFFOBIS

DDTM du Calvados, chef de service urbanisme et aménagement durable, contribution élaborée en collaboration avec Luc Weizmann, architecte-conseil de l'Etat près la DDTM du Calvados

Thème : nécessité de contextualiser au plus près des territoires les politiques publiques, cela passe par le projet, peu présent désormais dans les services déconcentrés de l'Etat / exemple de collaboration entre service de l'Etat, Ecole d'Architecture et collectivité à Vire, à Cabourg et sur la côte du débarquement de Normandie sur le thème du tourisme mémoriel / les avantages de l'expérimentation dans l'acculturation des élus comme dans l'optimisation du travail interservices / les difficultés pour promouvoir l'expérimentation réelle et la disponibilité des services de l'Etat (et tant que conseil) auprès des territoires : comment améliorer les dispositifs ?

Jacques DEVAL

AUE chargé de mission Paysage à la DRIEA d'île de France

Entretien: le rôle du paysage dans l'aménagement / l'intérêt de l'action pédagogique au sein des services pour « décroïsonner » et donner des clefs de lecture transversales / les liens entre l'activité des services déconcentrés et la société civile, notamment enseignants, chercheurs, experts et acteurs locaux : co-production d'ouvrages, organisation d'échanges thématiques comme autant de plateformes d'expérimentation et de production de connaissance et de méthodes innovantes.

Christophe FRADIER

DDT de Corrèze, chef de service urbanisme et aménagement durable

Thème : le besoin d'une autre présence de l'Etat, de services de l'Etat gestionnaires à un Etat transitionniste (approche régaliennne insistant sur la qualité des espaces, action d'empowerment, positionnement opérationnel pour être au plus près de l'action et la favoriser, ingénierie renouvelée, refondation de l'apport méthodologie de l'Etat aux services

des DDT(M) au-delà des effets de concurrence des ateliers et clubs, programmation de la fin de l'intervention auprès des communes, mieux identifier et porter les démarches de projet structurées) / Revoir le dire de l'Etat et les attentes sur la stratégie nationale de développement durable / Nouvelles grilles d'analyse pour évaluer les stratégies de développement durable / contrôle qualitatif de l'attribution de la DETR / revoir la conception des voiries et en attribuer la compétence aux EPCI / revoir l'amplitude des SCOT / appliquer le RNU avec plus de rigueur / le paysage au cœur des politiques d'aménagement du territoire / réinterroger le rôle des ATESAT avec la mise en place des EPCI, pôles d'ingénierie intercommunautaires / reformatage des politiques d'habitat (notamment recentrage sur les bourgs et la réhabilitation / datation en outils e recyclage du foncier, encouragement des EPF locaux / intégration de la valeur réelle des délaissés des entreprises publiques de l'Etat.

Gregory ROOSE

DDT des Alpes de Haute-Provence, chef de service urbanisme et aménagement durable

Thème : Le logement social comme levier de l'aménagement / mise en place de comité de pilotage (DDT) sur des projets identifiés, avec les élus, les techniciens et/ou les associations / Bourgs : dé-densification du bâti médiéval, mais avec le respect des traces du tissu urbain / requalification des espaces publics / hiérarchisation des circulations et des voies / travail fin sur le logement et son lien aux espaces urbains pour la revitalisation et l'attractivité des bourgs / l'avantage de travail selon « l'esprit » éco-quartier / cohabitation intergénérationnelle / Méthode : engagement de l'Etat dans la continuité et dans la durée / s'inscrire dans la compétence et la détermination, pas le régalien / aider à trouver les appuis financiers (ANAH, RHI, THIRORI) / note sur l'impossibilité de financer les logements sociaux en restructuration avec les modes de financement actuels.

Architectes-conseils de l'Etat et Paysagistes-conseil de l'Etat

Philippe CHALLES

Architecte, Président du Corps des Architectes-Conseils de l'Etat

Entretien le 14 septembre 2015.

Thème : importance de la transversalité, rôle des conseils pour améliorer de ce point de vue les liens entre les services déconcentrés de l'Etat / Loi Notre et nécessaire recomposition des structures de conseil : plus de liens avec les DRAC et les STAP, échelle régionale / pour ces deux raisons, la présence des Architectes-conseils au sein des DREAL est souhaitable / Amont/aval : intervenir en amont aide beaucoup, mais il ne faut pas relâcher la pédagogie et le conseil sur l'aval, la réussite de projets en dépend / en aval, insiste sur les apports de l'Architecture (infrastructure, espaces publics, édifices).

Thibault de METZ

Paysagiste, Président du Corps des Paysagistes-Conseils de l'Etat

Entretien le 16 septembre 2015.

Thème : Le « rural » et le « périurbain » ne sont pas évident à définir, les modes de vie « urbains » se sont généralisés ; Certes, nuances : de richesse, de ressources en ingénierie, de paysage / le projet territorial doit d'abord être politique, portée par une pensée transversale, pour laquelle le paysage est une aide, une clef de lecture, un moyen / les plans de paysages pourraient précéder les PADD, selon un rythme plus « libre » et des modalités plus légères que ceux que le cadre réglementaire impose / Les atlas de paysages, s'ils étaient généralisés, offriraient une connaissance égale de tous les territoires / Recours aux paysagistes pour les projets d'aménagement / Question du maintien de « la campagne publique : accessibilité et entretien des chemins, par exemple.

Sophie ALEXINSKY

Paysagiste, Paysagiste-Conseil de l'Etat (DDT Aube)

En collaboration avec Jean-François Guffroy, Architecte-Conseil de l'Etat DDT Aube

Thèmes : pour les centre-bourgs, trois questions posées : a/ quelles incitations fiscales pour réduire la rétention foncière et faciliter la fluidité de l'immobilier/foncier (souvent bloqué pour à cause de simples mésentente familiale, de spéculation improbable, etc.) ; b/ exemple illustré des paradoxes de la mise au norme de l'accessibilité PMR : faute d'ouverture sur les solutions possibles, avec des textes très rigides (qui imposent des moyens plutôt que des objectifs), il est très fréquent que les activités qui animent les centre-bourgs soient obligées de quitter le centre pour s'installer en « périphérie » dans des centre commerciaux : c'est très dommageable pour la vitalité des bourgs, et discriminatoire/contre performant en terme d'accessibilité : les personnes sans voiture, notamment les personnes âgées, ont alors des difficultés pour accéder à ces services ; c/ les conseils posent la question de la faible rémunération des études d'urbanisme, de paysage et d'architecture, qui réduisent d'autant la disponibilité d'une maîtrise d'œuvre compétente susceptible d'intervenir sur ces territoires.

Stéphane BARRIQUAND

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Doubs)

Thème : Les difficultés de la mise en place d'une maîtrise d'ouvrage territoriale ancrée dans les territoires (SPL, agence technique). Exemple de Mélé (Bretagne), en collaboration avec Xavier Guillot.

Arnaud BICAL

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Oise)

Thème : Comment mettre en œuvre les solutions alternatives à une dégradation progressive des bourgs et des espaces péri-urbains souvent saturés ? Pourquoi les actions ne sont pas à la hauteur du diagnostic, très largement partagé ? Sur les territoires dépourvus d'ingénierie : chaînon manquant pour engager les actions de manière cohérente / la précision et l'intelligence des projets dépend de la volonté politique et du choix des concepteurs : dans ce cas, les choses avancent (exemple de Choisy-au-Bac) / proposition d'une solidarité nationale pour compenser le déficit d'ingénierie : aide financière, initiative de la Commune, avec évaluation / nécessité de la présence de concepteurs aguerris.

Flore BRINGAND

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDTM Morbihan)

Thème : promotion des « liens », des « croisements » « l'urbanisme est marqué cruellement par cette manière de séparer les échelles, de sectoriser l'espace et de fractionner les thèmes / déficit d'ingénierie certes, mais aussi d'exigence qualitative, voire même de capacité à l'évaluation / optimiser, connecter, articuler, sortir définitivement du zoning / création de sites pilotes / question centrale de l'espace public.

Suzel BROULT

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDTM Haute-Corse)

Thème : la confortation d'une filière de construction sur un territoire essentiellement rural. Le développement de la filière bois en Haute-Corse. Rapport entre les élus locaux et les représentants de l'Etat (Préfet) pour la confortation de cette activité économique.

Patrick CELESTE

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Tarn)

Thème : Rural ? Ne doit-on pas parler de « banlieurisation de la campagne » quand 3 à 5% de la population vit de la culture des terres, les autres se déplaçant en voiture à l'échelle métropolitaine / « il m'a fallu réviser mes modèles » / Stratégies de conseil, entre objectif et sensible : quel impact ? / Importance d'intervenir en amont /

Formation par des journées thématiques (grand paysage, espace public rural,...) ou colloques à échelle départementale : « Bourgs, Villages, Hameaux », « retour en ville » / importance de la production et de la diffusion de nouveaux documents de référence / Architecture, urbanisme et développement économique (le piège des subventions ?) quelle évaluation ? /

« Combien de fois ai-je invité des élus à regarder par la fenêtre de la salle de réunion, le grand paysage et simultanément le spectacle que leur politique du « laisser-faire » pensant « bien faire » donnait à voir et à vivre ! L'évidence au sein d'un village multiséculaire, d'une mer d'asphalte, de candélabres à boule fleuris, d'enrochements à la « rustique » et de bâtiments hétérogènes aux enduits criards et disposés dans l'ignorance des lignes de force du site, de ronds-points ralentisseurs, de chicanes pour voitures en mal de slalom, le tout bariolé de lignes blanches pour bien marquer là où il faut garer sa voiture, l'évidence de cette laideur et surtout de l'incongruité de tels aménagements, chers de surcroît, ne semblait n'apparaître qu'à moi. Quand un tel écart de « sensibilité » et de références se creuse entre le conseil et les élus habitants, cela invite à mettre au point quelque stratégie pour essayer d'arriver à ses fins »

Philippe CHAMBLAS

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Loire)

Thème : Le logement social, un outil d'aménagement à affiner / Centre bourgs dégradés : financement prenant en compte la complexité des opérations en tissu dense, regroupement sur un guichet unique de toutes les demandes des collectivités et des privés / Nécessité de l'adaptation de la Loi SRU (échelle de référence, coût du parc locatif / critères urbains (transports).

Florence CREPU

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Vienne)

Thème : Action pédagogique, journée thématique « aménager et valoriser le monde rural » / témoignages sur deux communes (Monts sur Guesnes, 692 hab. et Saint-Sauveur, 1062 hab.) / Stratégie : ce qui pousse les élus à s'engager sur les centre-bourgs, un projet spécifique qui interroge le devenir de la commune (ex : EPHAD), la mise en place des documents d'urbanisme, une injonction ou un appel d'offre ou un projet porté par l'Etat (Ateliers territoriaux) / amélioration du niveau de compétence des collectivités, et des prestataires / mise en évidence d'une « ruralité métropolitaine » très liée aux grandes villes.

Guy DESGRANDSCHAMPS

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Ain)

Thème : Le conseil, observer et réfléchir / « Une Direction Départementale des Territoire peut être le lieu d'expression d'une pensée territoriale de l'intérêt public, des lieux de connaissance affûtés sur les réalités d'une aire géographique et de ses problèmes spécifiques » / « Projet de territoire rural » : une notion qui peine à émerger (on parle d'infrastructure, de bâtiments, de projet urbain) Peu de réflexion sur l'agriculture, rien sur l'hydrologie, qui est fondatrice (ex : les Dombes) / Les ScoT « souvent convenus et peu projectuels » / Les zones commerciales : un problème (ex : pays de Gex) / Densité : il faut relativiser, « si le discours régalien porte la densification, il n'est pas évident qu'il faille « tout remplir ».

Patrick DUGUET

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DREAL Rhône-Alpes)

Thème 1 : Les déplacements périurbains, ruraux et interurbains, la pertinence de l'échelle régionale

Thème 2 : la question complexe (et paradoxale) du développement des filières : les politiques industrielles sont souvent en contradiction avec les politiques d'aménagement et de développement durable (exemple : utilisation massive des chênes du Massif central et du Morvan pour la production de granulés de chauffage).

Jean-Pierre DUVAL

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Ardèche)

Thème : Villages ardéchois, exemples de bonnes pratiques où la revitalisation passe par la mise en valeur du patrimoine (y-compris industriel, cf. L'Argentières), le soutien aux commerces et restaurants, les événements culturels / la distance à la ville ou aux services, compté en minutes / relations intergénérationnelles (nouveaux arrivant, population « ancrée » vieillissante : une richesse /

Pascale HANNETEL

Paysagiste, Paysagiste-Conseil de l'Etat (auprès du Ministère de la Culture et de la Communication)

Thème : Quels moyens pour le maintien de la campagne publique ? : Statut et entretien des chemins, fonctions multiples des régions cultivées, etc.

Patricia LEBOUCCQ

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Lozère)

Thème : Revitalisation des bourgs / exemple d'une « note préliminaire méthodologique pour la revitalisation du bourg de Florac (Lozère)

Michel MARAVAL

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Aveyron)

Thème : Rural : mesure de la ruralité par la distance à la ville, exprimée en minutes (et pas en km) / Rural, projet avec 4 spécificités : 1/primauté du paysage, pression foncière faible, travail fin à la parcelle et non zoning par « lotissement » ; 2/contexte social, proximité, connaissance mutuelle, mixité socio-professionnelle plus grande, moins de filtres, l'accès aux élus et décideurs est quotidien ; 3/à cause de 1 et 2, projets d'aménagements novateurs, ex projet polyvalents qui fonctionnent différemment selon les heures de la journée ; 4/travail d'aération des bourgs, vues, aménagements naturels proche, accueil de la voiture indispensable.

Goivanna MARINONI

Paysagiste, Paysagiste-Conseil de l'Etat (DDT Dordogne)

En collaboration avec Julien Zanassi, Architecte-Conseil de l'Etat DDT Dordogne

Thème : Exemple d'analyse des entités paysagères du Périgord limousin. Exemple de contribution à une note d'enjeu pour le SCOT du Pays Périgord Vert : le cadre de vie comme ressource économique « exiger la préservation des qualités du cadre de vie (patrimoine, milieu naturel et paysages) tout en accompagnant le développement économique qui trouve dans ces mêmes qualités les constituants de la principale ressource à valoriser (permettant une agriculture à forte valeur ajoutée, l'élevage bio, l'agritourisme, l'accueil, ...) » / Solutions constructives et urbaines pour construire en secteur vulnérable (incendies).

Bertrand MATHIEU

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Haute-Garonne)

Thème : Aider les élus à « formuler les questions » plutôt qu'au moment des réponses... / Les CAUE, fragilisés, doivent être appuyés : « les généraliser serait un élément fort et lisible d'une politique nationale pour la qualité de l'aménagement et de l'architecture » / Implique le recours à des équipes compétentes interdisciplinaires / Nécessité des Architectes-conseils en DREAL pour contribuer avec les Paysagistes-conseils à l'élaboration d'un « dire de l'Etat » synthétique à l'échelle de la région / la dimension « culturelle » est essentielle, la collaboration avec les DRAC / STAP serait féconde.

Lionel ORSI

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Haut-Rhin)

Thème : Exemple d'établissement par l'Etat d'un guide de « qualité » donnant des objectifs et des méthodes pour l'instruction par les collectivités des dossiers de Dotation

d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR) – fiches d'accompagnement mises en place par le DDT du Haut-Rhin avec la collaboration des conseils.

Michel ROY

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDTM Gard)

Thème : La « décentralisation » et régionalisation des politiques publiques n'est pas aboutie : schismes artificiels toujours présents entre niveau local et dire de l'Etat. Pourquoi ? Aussi bien par manque de culture partagée sur les questions d'aménagement, excès de technocratie (jargon), déstabilisation des Services Déconcentrés / Renforcement nécessaire des fonctions transversales de conseil et de pédagogie au sein de ces services.

A propos de la technicité exacerbée : « La non maîtrise de cet espéranto technocratique génère non seulement un déficit de connaissance et une démobilisation des élus mais aussi une forme de pouvoir technocratique de l'État par le langage, seul à détenir et inventer les clefs d'un dialecte qui de fait, paralyse tout dialogue constructif.

Bruno TONFONI

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DDT Marne)

Thème : Témoignage sur l'atelier « vers un urbanisme rural durable » organisé par l'École Nationale Supérieure d'Architecture de Nancy et 7 Parcs Naturels Régionaux de Lorraine, des Vosges du Nord et du Ballon des Vosges (octobre 2015) / Emergence de la filière de construction bois locale (cf. pôle d'excellence rural) / Stratégie d'Eco-rénovation / Recycler pour transformer un territoire / « Ex materia, ex nihilo : les ressources en matières premières / usines à la campagne.

Pascal URBAIN

Architecte, Architecte-Conseil de l'Etat (DRAC Bourgogne)

Texte sur le rôle de l'automobile dans la périurbanisation (et l'étalement urbain) / L'automobile se retire des métropoles / importance du choix, deux types de mobilités (mobilités contraintes, mobilités complices)

5- Professionnels engagés sur les territoires concernés, témoignages de terrain

Association Terres de Liens

Terres de Liens

Thème : liens équilibrés entre territoires périurbains et ruraux par le soutien des circuits courts agricoles / Protéger le paysage et la qualité du cadre de vie en réduisant la consommation inutile de foncier, favorisant une agriculture mieux respectueuse de l'environnement, en englobant la question du logement des agriculteurs / Protection sur le long terme des terres agricoles de bonne qualité / Faciliter l'accès au foncier des agriculteurs via le stockage ou l'acquisition collective des terres/ renforcement du rôle des CDPENAF.

Association Terres et Cités

Terres et Cités, Marion BRUERE, contribution recueillie par Pierre et Rémi JANIN.

Association créée pour accompagner l'évolution d'un espace agricole soumis à la croissance urbaine (plateau de Saclay) / intégrer les enjeux alimentaires / outils de protection par l'AEV (spécifique IDF), premier PRIF et ZPNAF / exemple de quatre collèges pour la gouvernance de ces espaces / difficulté de l'usage des outils de protection, parfois détournés / Vers un nouveau statut de « parc agricole ».

Marie BAUDIN

Paysagiste, engagée auprès du CAUE de la Creuse

Thème : le « ménagement » plutôt que « l'aménagement » : ce glissement est encouragé par les métropoles, où la perception des enjeux par les citoyens a beaucoup évolué, mieux consciente des enjeux écologiques. Comment faire de même dans des territoires aussi ruraux que la Creuse ? Il est nécessaire de travailler sur les mobilités, un élément clef de la transition écologique dans les territoires ruraux.

Julien BOIDOT & Emilien ROBIN

Architectes, (Paris), Lauréats des Albums des Jeunes Architectes et Paysagistes 2014

Thème : Les territoires péri-urbains ont leur propres ressources / on peut valoriser ces lieux avec des moyens simples, pour peu que l'on y mette l'attention nécessaire / cette « excellence ordinaire », modeste et économe, est aussi un moyen d'y créer de la richesse, de sortir de la banalisation que les produits de catalogue finissent par généraliser / Dans un certain sens, le péri-urbain est un laboratoire pour un aménagement du territoire plus frugal, qui devrait instruire les métropoles et les centres urbains.

Boris BOUCHET

Architecte, Clermont-Ferrand et Livradois-Forez, Lauréat Albums Jeunes Architectes et Paysagistes 2014, Prix de la première œuvre 2014, lauréat Palmarès des Jeunes Urbanistes 2014, Prix Eco-quartier « ruraux »

Entretien.

Thème : les projets qualitatifs dans les territoires ruraux naissent d'une rencontre entre une vision politique courageuse et un « milieu » de professionnels incluant les concepteurs, les techniciens et les entreprises / En milieu rural, on ne peut pas distinguer la qualité de conception des espaces de la qualité du tissu industriel et artisanal / La campagne est un lieu d'expérimentation et d'invention / Ces expériences, à terme, si elles se multiplient, créent de la richesse, stimulent l'économie locale.

Thierry BOUTONNIER

Artiste

Thème : L'artiste témoigne d'une œuvre commanditée par le Musée de la Chasse et de la Nature à Paris et réalisée en associant in situ les habitants et les agriculteurs dans l'Argonne Ardennaise (Belval-Bois-des-Dames). Réalisation d'un parcours en collaboration avec les agriculteurs (cf. expérience du GR2013 à Marseille, il s'agit ici du GR14). Rencontre entre les représentations des agriculteurs et celles des habitants/visiteurs : « nous avons découvert une désorientation des agriculteurs vis-à-vis des contradictions profondes des

politiques agricoles » ; « les habitants, marcheurs et citoyens, réalisent la désertification dans toutes ses dimensions ». Contribution recueillie par Rémi et Pierre Janin.

Daniel BRUGGEMANN

Architecte, (Auch), Enseignant à l'ENSA de Toulouse

Thème : l'architecte et enseignant engagé sur les territoires ruraux et périurbain témoigne d'abord de son expérience sur quatre sites du sud-ouest, communes de 95, 760, 950 et 1850 habitants. Il évoque les moyens utilisés pour améliorer la qualité des projets, à l'instigation du CAUE (en soulignant son rôle moteur) : éco-quartiers, Approche environnementale de l'urbanisme, plans de référence, schéma global d'aménagement et de mise en valeur du village. Il rend compte de la dynamique : relèvement du niveau d'exigence, mais difficultés à mettre en œuvre les projets, en particulier pour des raisons économiques. Ce qui laisse penser que ces bourgs auraient eu besoin d'un soutien complémentaire. L'auteur de la contribution propose enfin la création « d'incubateurs » pluridisciplinaires pour les jeunes diplômés, afin d'étendre les missions de chaque métier et de mieux adapter les compétences au contexte économique et géographique des villages. (Voir aussi proposition de Xavier Guillot)

Emilie COLLAVET

Paysagiste

Thème : le rôle de « l'agriculture urbaine » dans le projet territorial, à partir de l'exemple développé à Montréal (Canada) : « du laboratoire d'agriculture urbaine à la ville comestible ». La contribution montre que ce qui était au début une expérimentation spontanée et de nature associative est devenue une activité économique à part entière (incluant la production industrielle).

Eric PUISAIS

Elu municipal à Chauvigny (Vienne)

Thème : proposition d'une Agence Nationale de la Rénovation Rurale (sur le modèle de l'ANRU)

Pierre ROCA HUZTEYA

Architecte, (Toulouse), Enseignant à l'ENSA de Toulouse, lauréat du Palmarès des jeunes urbanistes 2007, enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse.

Thème : Quelle spécificité pour l'espace public pour les bourgs et les paysages dont la densité est faible ?

Alain ROUSSEL

Président Communauté de Communes de la Saône Vosgienne

Entretien

Thème : Le projet de territoire d'un espace rural à l'écart des influences des grandes métropoles doit être spécifique, fondé sur les ressources spécifique du territoire / Doser le développement : chaque territoire possède ses propres rythmes, et il faut ajuster les perspectives à la réalité des ressources et des dynamiques / Sans vision politique forte, il n'y

a pas de développement possible. C'est aussi une des conditions de l'intercommunalité « réussie ».

Simon TEYSSOU

Architecte, la Chataigneraie (Cantal)

Thème : un architecte à la campagne / le prestataire conseil, à toutes les échelles d'intervention, pour améliorer la qualité ordinaire des « petits lieux » du territoire comme de l'habitat, des espaces publics et des équipements / la nécessité de la proximité / la difficulté de parvenir à un équilibre économique pour demeurer justement sur place, disponible pour répondre à une demande qui commence à émerger.