

Communauté d'acteurs

Habitat/ Densité / Polarité

Éléments pour les débats

Document diffusé pour la constitution
de la communauté d'acteurs

Juillet 2008

Communauté d'acteurs

Habitat / Densité / Polarité

Objectifs : La nécessité de rééquilibrer les territoires et d'économiser l'espace impose de **cumuler**

deux objectifs :

1) Accroître nettement l'offre de logement dans l'agglomération (et donc réduire en parallèle celle des secteurs voisins)

Et simultanément

2) Développer en priorité les opérations d'habitat à l'intérieur des pôles urbains de tous les territoires (à partir d'un objectif global de répartition défini collectivement pour répondre au point précédent)

Question :

Comment renforcer l'offre d'habitat dans l'agglomération et dans les pôles urbains, malgré l'opposition fréquente des riverains, la rareté et les prix du foncier, tout en répondant aux aspirations, aux besoins et aux moyens des familles ?

Les constats (sur une longue période):

- La production de logements dans l'agglomération et dans les pôles urbains se révèle insuffisante (en quantité, attractivité et en prix) pour répondre à un pourcentage suffisant de la demande. Celle-ci cherche donc des réponses dans des périphéries toujours plus éloignées (c'est le phénomène de périurbanisation). Cet éloignement, sur des espaces encore peu urbanisés, permet aussi de répondre à des aspirations fortes et souvent exprimées (plus de nature / moins de densité / homogénéité sociale ...). Il contribue également à une consommation d'espace importante (l'étalement urbain) en raison de contraintes spatiales qui, sur ces espaces péri urbains, paraissent encore faibles et de la multiplicité des petites opérations dont chacune, prise individuellement, ne semble pas poser de problème particulier.
- La production d'habitat est pour l'essentiel le fruit du marché.
La part des logements produits sous l'impulsion des collectivités locales est très faible. La plupart des opérations sont le fruit des initiatives et des accords que parviennent à conclure les acteurs privés et publics (investisseurs, constructeurs, aménageurs, propriétaires, ...), agissant selon leurs besoins, leurs intérêts et leurs moyens, sur la base du marché foncier urbain, créé et encadré par les documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU).

Communauté d'acteurs Habitat / Densité / Polarité

- L'élaboration de documents d'urbanisme locaux (SCOT et PLU), comme seule modalité pour orienter le marché, se révèle insuffisante pour atteindre les objectifs du développement durable.

Le problème de la quantité, de la nature et du prix :

Le marché (les acteurs et les espaces constructibles qu'ils réussissent à mobiliser) ne parvient pas à produire un éventail suffisant de logement pour répondre à l'ensemble des besoins, créant ainsi une situation de crise. Dans ce contexte d'une production à la seule initiative des acteurs, la seule possibilité d'accroître la production consisterait à accroître fortement l'offre d'espaces urbains dans les documents d'urbanisme. Mais, si cela était physiquement et politiquement possible, on accroîtrait aussi fortement la consommation d'espace, au détriment des espaces naturels et agricoles, que l'on souhaite par ailleurs préserver et dont on a aussi besoin.

Le problème de la localisation :

Le développement durable demanderait de localiser un maximum de logement dans l'agglomération et dans les pôles urbains des secteurs. Les acteurs du marché, dans un contexte de foncier limité et cher, n'y parviennent pas, se reportant sur les périphéries.

Nous semblons donc nous trouver dans une impasse.

Ce sont donc les propositions pour sortir de cette impasse que devrait tenter d'élaborer cette communauté d'acteurs.

Le bilan du SD avait permis d'élaborer quelques hypothèses de travail que nous pouvons évoquer pour engager les réflexions :

Communauté d'acteurs Habitat / Densité / Polarité

- **L'agglomération et les pôles urbains disposent d'un potentiel de construction beaucoup plus important** que celui que les acteurs du marché parviennent à mobiliser. Mais il est souvent difficile à identifier et à mobiliser, car généralement situé sur des espaces déjà utilisés. Il faut donc se trouver dans une situation qui permette d'envisager la possibilité de faire évoluer ces espaces. Ce type d'approche nécessite au minimum l'accord de la collectivité pour examiner cette éventualité (ce qui en explique la rareté). Il faudrait pouvoir réaliser ces études prospectives sur de très nombreux espaces et bien sûr élaborer d'éventuels projets en concertation avec les populations concernées, afin de minimiser les inconvénients potentiels et pouvoir apporter un maximum d'avantages pour le quartier. Il faudrait aussi travailler à rendre les pôles urbains plus attractifs pour les familles (espaces verts / tranquillité / sécurité / services et commerces de proximité / qualité des espaces publics / TC / modes doux ...).
- Mais si la mobilisation de ce potentiel nécessite **une plus forte implication des collectivités locales**, Il ne s'agit pas de se substituer aux acteurs du marché, mais de **faire précéder leur intervention, d'une action de la puissance publique pour faire émerger des projets**, en quantité, en qualité et à des rythmes adaptés à la demande, et là où ils sont le plus nécessaires.
- Cet implication des collectivités supposerait également d'élaborer **des accords avec les acteurs du marché**, afin d'éviter une concurrence contreproductive pour la maîtrise du foncier. Il s'agirait d'élaborer les conditions d'une coopération entre la puissance publique et les acteurs du marché, jouant des complémentarités et optimisant les rôles de chacun, au mieux de ses capacités et de ses intérêts (Aux collectivités les approches préliminaires nécessaires à l'émergence des projets les mieux adaptés aux besoins / Aux acteurs leur réalisation et leur commercialisation, après appels d'offre et cahiers des charges).

Communauté d'acteurs Habitat / Densité / Polarité

Mais cette implication des collectivités, pour faire émerger les projets nécessaires à un développement durable du bassin de vie, pose **deux questions essentielles**:

- La question de l'isolement des communes face aux réticences de leurs populations (Nimby) :

Chaque maire est souvent seul, face à sa population et aux acteurs du marché. Les exigences du développement durable (économie d'espace / densité ...) sont délicates et difficiles à promouvoir, face à des populations souvent en opposition. Les élus locaux sont pris entre la liberté et les difficultés de cet isolement. Ils ressentent en général la nécessité de se regrouper pour porter de manière plus collective des orientations, dont ils perçoivent la nécessité. Mais ils hésitent aussi à perdre une partie de cette liberté de coller à la demande d'une population qui les a élus pour cela.

Les intercommunalités sont amenées à se renforcer et à porter plus fortement ces questions difficiles. Mais elles se trouvent elles aussi isolées à l'intérieur de ce grand bassin de vie, face aux difficiles questions d'équilibre qu'il soulève.

Il semble bien que cette stratégie ne puisse s'élaborer et se conduire qu'à l'échelle du bassin de vie et qu'elle doive s'appuyer sur l'expression d'une attente sociale suffisante pour légitimer un passage à l'acte.

La question centrale pour la communauté d'acteurs devient alors, **à quelles conditions et comment assurer un regroupement volontaire des collectivités autour de cette stratégie et constituer avec elles une force d'entraînement suffisante pour assurer sa mise en œuvre ?**

Communauté d'acteurs Habitat / Densité / Polarité

La question des moyens en matière d'ingénierie urbaine.

A part les villes importantes, les collectivités manquent souvent de moyens d'analyses face aux propositions qui leur sont faites par les acteurs du marché et de moyens d'études pour se projeter et élaborer des projets d'évolution de leurs territoires.

On constate également parfois que lorsque cette ingénierie urbaine existe au sein d'une collectivité territoriale, elle se trouve elle-même conditionnée par la situation d'isolement de sa collectivité.

A quelles conditions et comment pourrait-on envisager la création d'une ingénierie urbaine qui devrait être :

- Mise à disposition de l'ensemble des collectivités, à l'échelle du bassin de vie,
- Mandatée pour rechercher des réponses aux besoins des populations et aux objectifs d'équilibre définis par les territoires,
- Pour travailler en étroite concertation avec les populations locales et avec l'ensemble des acteurs de l'aménagement ?

➤ **Quels types de prescriptions seraient envisageables dans le SCOT ?**

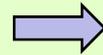
(un potentiel de logements maximum ou minimum / par secteur ? / par commune ? / débattu annuellement ? ...).

**Éléments de débat
pour la première réunion
de la communauté d'acteurs**

Novembre 2008

Le Développement Durable : le fondement des SD et des SCOT

SCOT :
des enjeux multiples



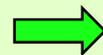
Economie

Santé

Education

Sécurité ...

Deux enjeux fondateurs



Environnement

Social

limiter la consommation
d'espace et d'énergie

limiter la ségrégation
sociale et spatiale

En conséquence



3 grandes orientations fondatrices du développement durable

Des espaces N et A

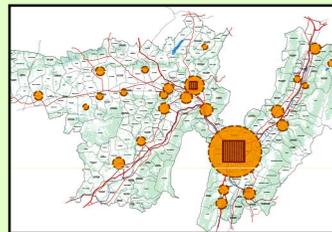
Préservés / Valorisés



Préserver et mettre en valeur l'ensemble des espaces N et A qui constituent l'écrin des villes, le cadre de vie de leurs habitants, assurent les productions agricoles nécessaires et contribuent à l'attrait du territoire

Des Pôles urbains

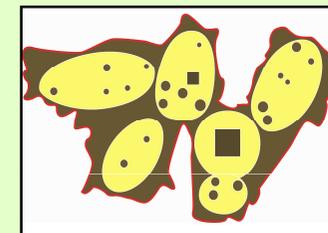
Confortés / Hiérarchisés



Conforter les pôles urbains existants en renforçant leur capacité d'accueil en matière d'habitat, d'emplois et de services : améliorer leurs qualités pour les rendre plus attractifs pour les familles

Des Territoires

Équilibrés / Solidaires



Rééquilibrer les territoires en rapprochant habitat, emplois et services quotidiens, tout en assurant l'accessibilité des activités plus exceptionnelles : offrir des conditions de déplacement qui favorise cet objectif de proximité

Bilan du Schéma Directeur

➤ Un document trop complexe

➔ **Un SCOT + clair + court**

➤ **Des orientations générales largement confirmées**

(Equilibre / autonomie / proximité / économie d'espace et d'énergie ...)

➤ **Mais une efficacité insuffisante**

(étalement urbain, périurbanisation, bouchons, pollutions, crise du logement, ségrégation sociale ...continuent de se renforcer)

➔ **Des blocages qu'il faut lever :**

- **des intercommunalités en situation de concurrence**

Comment coopérer à l'échelle RUG pour équilibrer les territoires ?

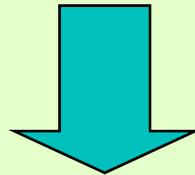
- **des communes trop isolées et des moyens inadaptés**

face aux pressions urbaines, au refus / aspirations des populations

Autre enseignement du bilan du SD

- **Face à l'incertitude des évolutions mondiales et locales**
(climat / énergie / économie / démographie / aspirations / comportements ...)
- **Impossibilité d'élaborer des projets totalement certains et immuables à long terme**

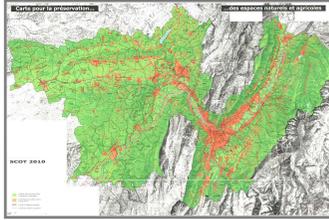
- **Face à l'accroissement des difficultés : un besoin d'efficacité renforcé**
(crises environnementales, sociales, urbaines et spatiales)
- **Nécessité d'une stratégie pour tendre vers un développement durable**
(des orientations / des directions pour l'action)



Elaborer un SCOT n'est-ce donc pas aussi l'occasion de

- se donner **les moyens de gouverner** ensemble
à l'échelle d'un bassin de vie ?

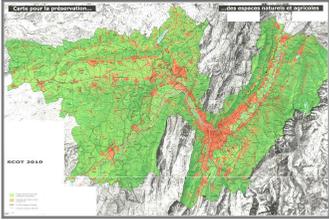
1



Veut-on préserver **durablement** les espaces naturels et agricoles et donc arrêter l'étalement de la ville ?

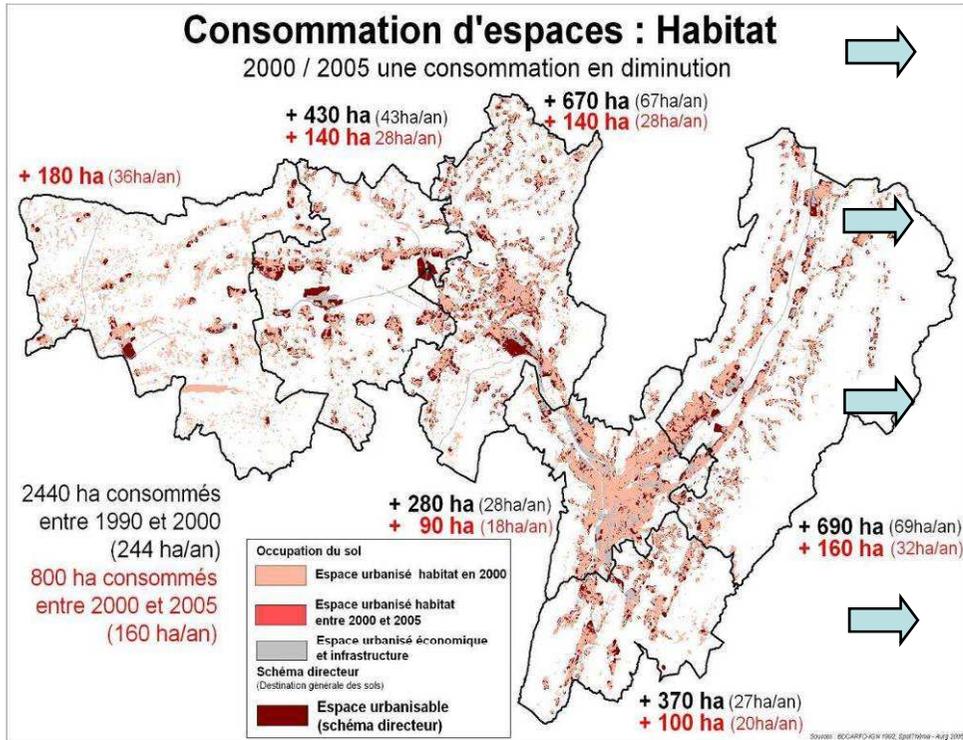
➤ **Les conséquences de cet objectif**

- **Economiser les espaces urbains** : intensifier l'occupation et la qualité des espaces urbains (**la densité : une question centrale pour le SCOT**)
- **Préserver (à l'intérieur de la ville)** des espaces constructibles pour le long terme
- **Déterminer des limites pérennes à l'urbanisation (intangibles à long terme)**
- **Accroître la qualité et le caractère patrimonial des espaces N et A :**
 - **Diversifier leurs fonctions** (Agriculture, loisirs, écologie ...) et donc
 - **Se donner les moyens d'améliorer les conditions de coexistence de ces fonctions**



La réalité

Les évolutions en cours



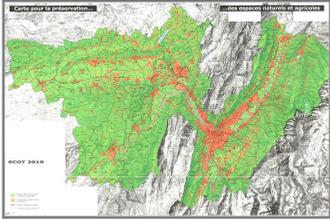
On consomme l'espace plus rapidement que la croissance démographique (x3)

On consomme de plus en plus d'espace par habitant

On construit une ville de moins en moins dense en population

On consomme l'espace comme une ressource infinie

Malgré un certain ralentissement de la consommation d'espace (coût du foncier), l'étalement de la ville sur les espaces N et A se poursuit à un rythme non durable

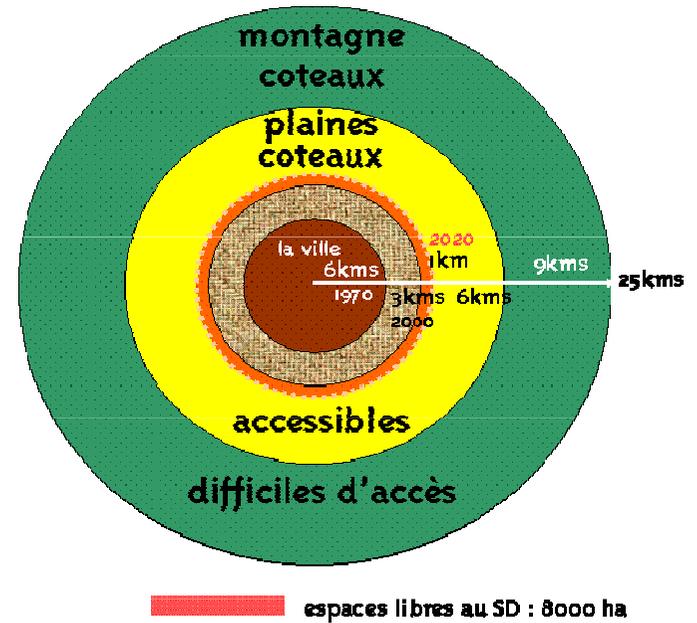
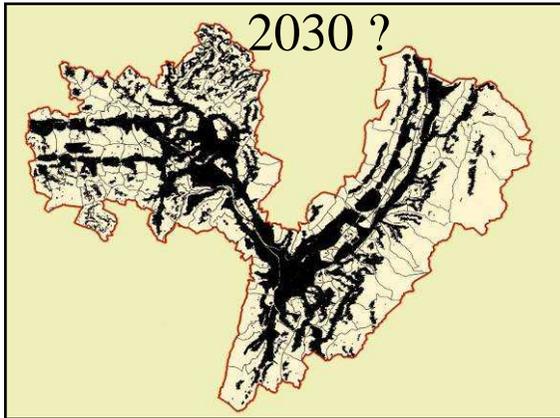
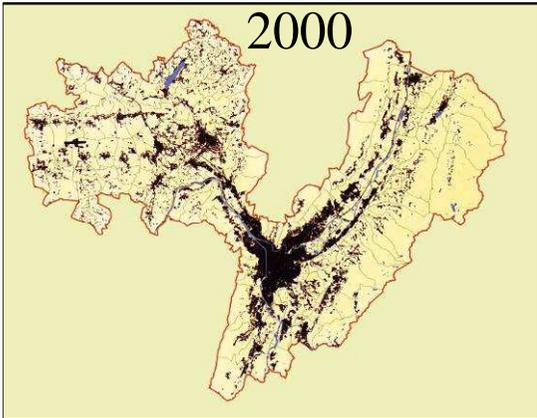
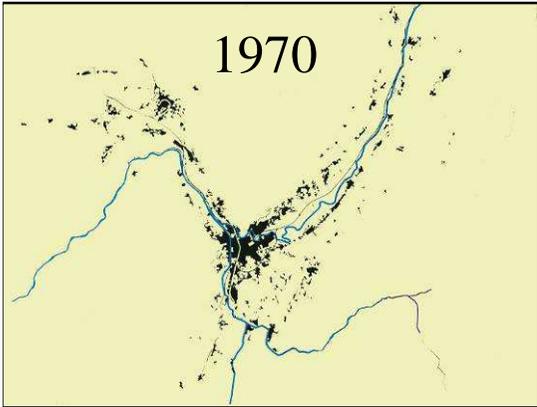


La réalité

Les évolutions en cours et leurs conséquences

un étalement urbain permanent ?

Région grenobloise : l'occupation des territoires

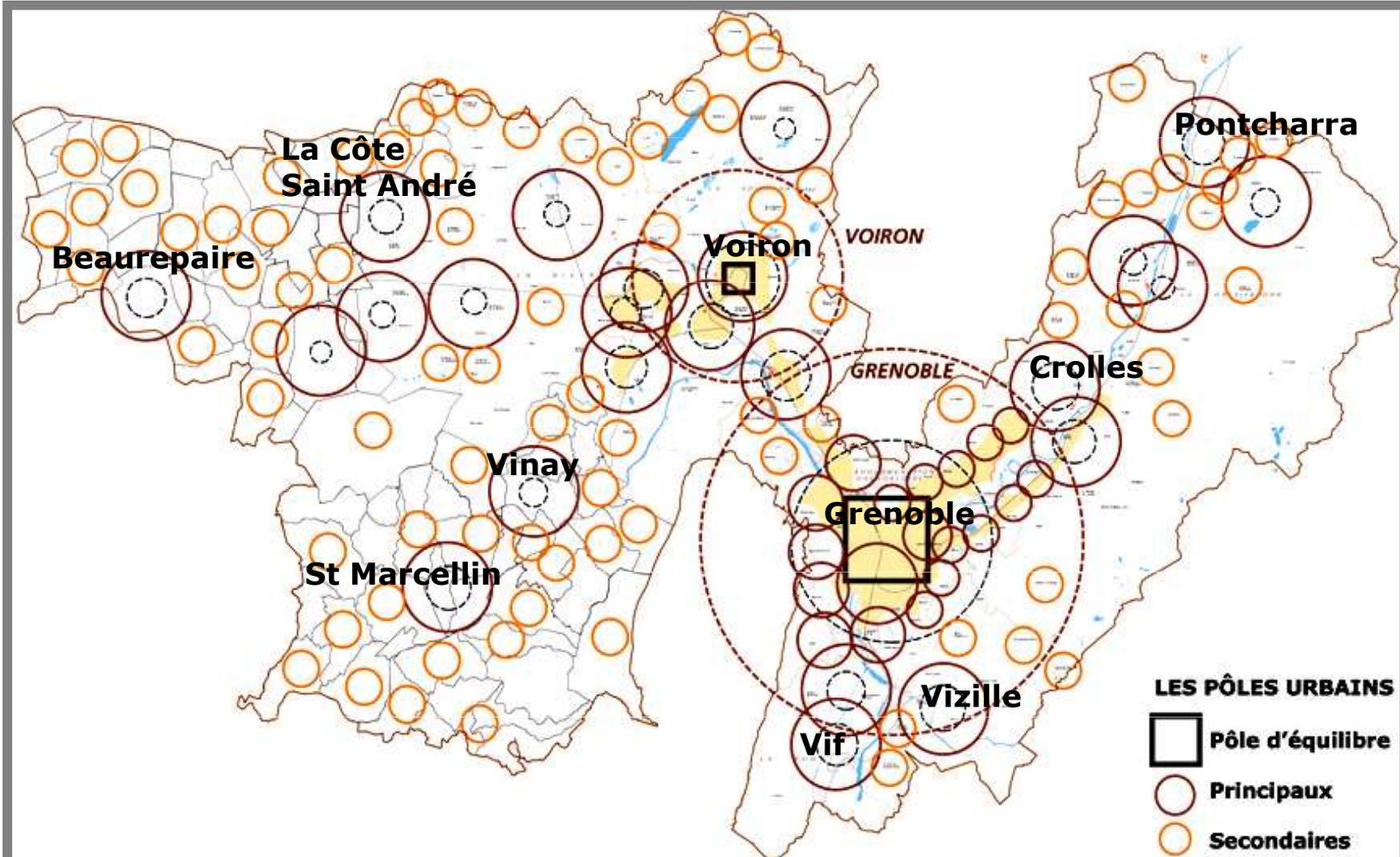


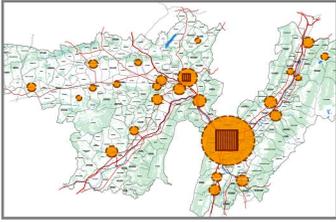
- Une région très contrainte par la géographie
- Tous les espaces **U** libres pourraient être consommés en **20 ans**
- Tous les espaces **N et A** seraient consommés en moins de **1 siècle**
- Nécessité de pousser les raisonnements plus loin que d'habitude

2

Veut-on en conséquence conforter les pôles urbains ?

Non seulement pour préserver les espaces N et A, mais aussi pour améliorer la qualité et l'attrait des villes / privilégier la proximité et réduire les longueurs des déplacements quotidiens



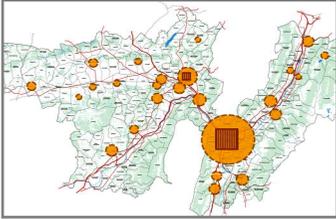


Conforter les pôles urbains

Un enjeu exigeant

➤ Les conséquences de cet objectif

- **Localiser en priorité les opérations d'habitat dans les pôles urbains**, mais concevoir ces opérations pour qu'elles répondent aux aspirations des familles (qualité / prix / environnement ...)
- **Accroître l'attrait des espaces urbains actuels** :
y renforcer la présence des espaces verts et piétons, la sécurité, les zones 30, limiter le bruit, les prix de l'habitat, valoriser les espaces extérieurs et l'intimité des logements, les transports en commun et les services urbains de proximité
- **Renforcer la mixité urbaine et sociale** : réaliser l'essentiel des projets de commerces et de services dans les pôles urbains existants : **limiter en parallèle les offres en périphérie** (vases communicants)



La réalité

Les évolutions en cours et leurs conséquences

- **L'habitat et la population se développent toujours plus rapidement dans les périphéries que dans les pôles urbains**
- **Les contraintes urbaines** (difficultés d'accès, de stationnement, d'extension, de prix ...) **conduisent de nombreuses activités économiques à se délocaliser en périphérie**
- **L'offre, en périphérie, d'espaces économiques attractifs** (surfaces importantes, prix et contraintes limités ...) **accroît cette dévitalisation des pôles**
- **L'offre commerciale constituée par les grandes surfaces en périphérie entraîne une réduction des commerces en milieu urbain**

Bilan du schéma directeur

Quelques raisons détectées pour expliquer un certain manque d'efficacité

- Un déficit d'appropriation et d'adhésion des acteurs (incompréhension, refus, hypocrisie ...?) avec les visions et les orientations proposées par le SD
- Un déficit de stratégie (d'orientations concrètes pour l'action)
- Un déficit de moyens pour agir dans ces directions

Il est donc proposé d'organiser le travail de la communauté d'acteurs en trois temps :

- **1^{ère} réunion : Débat sur le diagnostic et ses conséquences**
- **2^{ème} réunion : Débat sur la stratégie / orientations d'action**
- **3^{ème} / 4^{ème} réunions : Débat sur les moyens / outils / conditions**

Débat sur le diagnostic et ses conséquences

- 1) **L'étalement de la ville est-il perçu comme un problème ?**
 - **Quels sont les impacts (avantages / inconvénients) de l'étalement urbain ?** (pour les espaces N et A, pour la ville elle-même : y-a-t-il un lien avec la ségrégation spatiale, la crise du logement, la pollution, un impact sur la qualité des espaces urbains, ... ?)
- 2) **Y-a-t-il une volonté d'arrêter l'étalement urbain ? Pour qui ? Pourquoi ? Est-ce une nécessité ? Un simple souhait ?**
- 3) **Semble t-il possible / réaliste / crédible de définir des limites pérennes entre les espaces bâtis et non bâtis** (à quel horizon : 10 ans, 20, 30, ... intangibles, sauf évènement imprévu ?)

