



L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

Groupement d'Intérêt Public

**POPSU** Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

**COLLOQUE DU 7 OCTOBRE 2010**

**MONTPELLIER**

**LA VILLE INVENTEE**

**RETRANSCRIPTION DES DEBATS**

**14h30 – 16h00 : Le périurbain métropolitain en émergence**



Avec le soutien de :



## *Le périurbain métropolitain en émergence : mixité/mobilité/foncier. Regards croisés avec les autres métropoles*

**Jean-Paul Volle, Professeur émérite, Université Paul Valéry (modérateur)**

Le périurbain est ce tiers espace ou ce quelque chose qui était indéfini, où finalement chacun ou chaque famille trouve réponse à un désir d'habiter et où, en tant qu'aménageur, en tant qu'urbaniste, on a des pensées autres parce que l'habité est certainement plus riche dans la conception que ce qu'il est dans la représentation des ménages.

Autour de cette question, une extension. On est partis de l'image de la métropole. Je pose l'hypothèse : le périurbain dans l'espace métropolitain n'a certainement ni la même tenue, ni la même signification, ni le même avenir que celui qui se développe autour des petites villes ou des villes moyennes. Ici, il doit faire l'objet d'une réflexion spécifique pour que la banalité se transforme en réponse à l'idée de métropole. L'idée de métropole, c'est riche. Ce périurbain est un espace de conquête, cela va de soi, il est une façon dont on a usé ou abusé de faire de la ville ou de la pseudo-ville, mais de rattachement à quelque chose : la ville-centre. Il est aujourd'hui l'expression d'un enjeu d'aménagement.

En ce sens, je voudrais poser à mes partenaires ici présents deux ou trois questions simples. Finalement, le modèle traditionnel de croissance périphérique est un modèle de diffusion, expansion, dispersion, mais il y a aussi l'extension très libre, c'est une consommation d'espaces, une ressource foncière que l'on a tendance à voir en épuisement ou en restriction. Qu'en est-il de votre préoccupation sur ce plan-là en termes de ressources foncières ? C'est ma première question.

Deuxième question : est-ce que la ville peut répondre, dans ses limites, à la satisfaction de ce besoin couramment exprimé par les ménages de trouver résidence hors les murs moins chère, plus facile peut-être ? Maison individuelle, on connaît le schéma. Est-ce que la ville peut trouver réponse à satisfaire par ses projets ce désir ? Question complémentaire : est-ce que la gestion collective d'un espace communautaire génère, lorsqu'on a produit un SCOT qui est réputé pour ses valeurs fondatrices, une attention spécifique, une façon de faire différente, la recherche d'un modèle qui serait une façon de concevoir un périurbain « newlook » ?

J'aimerais enfin que nos invités de l'extérieur se prononcent sur quelque chose qui est beaucoup plus dans une approche générale. Ce périurbain peut-il évoluer comme on l'envisage, ou comme je l'interroge ? Est-ce qu'il est porteur de sens nouveau, est-ce qu'on peut lui attribuer une façon d'être de la métropole, ou bien faut-il se satisfaire des approches traditionnelles, classiques, et continuer à produire ce qui se fait jusqu'ici de manière dominante ?

**Yannick Tondut, directeur général délégué en charge du développement à la Ville de Montpellier**

Je vais essayer de montrer les efforts que la Ville fait pour répondre à cette aspiration d'un certain nombre de ménages. Comme le disait François Ascher, même si cela ne nous arrange pas, nous qui fabriquons la ville, il y a dans une partie de la population une aspiration à avoir de l'espace et des contraintes économiques qui font que tous les ménages ne peuvent pas s'offrir la ville dense et sont donc renvoyés vers le périurbain. Nous avons pensé à

Montpellier qu'il était nécessaire de répondre dans le cadre du territoire municipal, donc au cœur de la ville, à ce besoin-là. Evidemment, nous développons d'autres opérations d'urbanisme qui visent à répondre à une demande qui est plus une demande urbaine : nous avons évoqué ce matin la ZAC du Nouveau Saint-Roch qui est la réponse la plus spectaculaire à une envie de vivre en centre-ville, mais on peut aussi parler du quartier de Port Marianne qui répond très clairement à une logique de ville dense.

On a pu constater pendant une longue période à Montpellier que la croissance de la population générale de la ville, de façon assez paradoxale, ne s'accompagnait pas d'une croissance de la population scolaire. Cela nous paraissait un indice du fait que les familles tendaient à quitter le territoire municipal, en tout cas pour beaucoup d'entre elles, une fois qu'elles avaient des enfants parce qu'elles ne trouvaient pas à s'y loger de façon satisfaisante. C'est de ce type de constat qu'est partie l'idée de la première de ces ZAC un peu nouvelles à Montpellier, la ZAC de Malbosc, qui visait à essayer de proposer un mode de vie qui répondait aux aspirations supposées des habitants qui avaient tendance à quitter la ville pour aller vers le périurbain en termes à la fois de densité perçue, d'échelle de construction, de proximité avec la nature et de prix.

L'enjeu pour nous était de réussir à faire venir ou à conserver sur le territoire montpelliérain cette population-là, tout en l'inscrivant dans une logique de ville durable, c'est-à-dire une accessibilité par les transports collectifs, de la mixité sociale (dont on sait qu'elle est loin d'être une caractéristique du périurbain), la présence de commerces de proximité dont on sait qu'elle est très liée à la densité, donc une densité relativement élevée – un peu moins élevée que ce que l'on peut développer à Port Marianne ou sur le Nouveau Saint-Roch mais néanmoins beaucoup plus élevée que celle du périurbain –, enfin le maillage par les espaces publics qui est un des points faibles bien connu de l'urbanisme de lotissement. La mission était de réaliser cette synthèse et de le faire à un coût compatible avec les ressources des ménages modestes et des ménages de la classe moyenne.

Trois ZAC répondent à ce schéma-là, ce sont celles que l'on a développées dans l'ouest de la ville, profitant des réserves foncières encore relativement importantes que Montpellier possède et au contact avec la nature, ou en tout cas avec des espaces non bâtis, notamment agricoles. La ZAC Malbosc est presque achevée pour ce qui concerne sa première phase, la ZAC Ovalie est en pleine phase de construction et la ZAC des Grisettes commence tout juste.

**La ZAC Malbosc** est construite dans un site qui n'est a priori pas facile, à proximité de l'ancienne ZUP de La Paillade, dans le quartier de la Mosson, au nord-ouest de la ville sur 38 hectares. Elle a deux atouts maîtres : la desserte par le tramway (la ligne 1 était déjà en place quand la ZAC a commencé à sortir de terre, donc une bonne simultanéité entre l'arrivée des transports collectifs et le développement urbain) et un grand parc, le parc Malbosc, réalisé sur des terrains qui étaient pour la plupart des friches agricoles. L'architecte urbaniste en chef de la ZAC est François Kern.

C'est un terrain qui est en pente avec un urbanisme en gradins qui permet d'avoir des hauteurs qui décroissent au fur et à mesure que l'on monte sur la pente. Les hauteurs sont globalement assez faibles avec une emprise au sol relativement importante mais le travail de l'urbaniste a cependant permis de faire en sorte que ce soit un quartier assez aéré.

Avec un peu de recul, on peut dire que l'on a atteint la cible fixée. D'une part en produisant dans cette ZAC des logements à des prix relativement maîtrisés ; cela a été particulièrement vrai dans les premières années de la ZAC, au moment où elle se lançait, où ont pu être commercialisés des logements en accession à la propriété à des prix beaucoup plus bas que ceux que l'on peut constater par exemple à Port Marianne. Cette offre nouvelle a rapidement rencontré sa demande.

Il y a également une grande diversité typologique qui est notamment liée à ce parti pris d'urbanisme en gradins. C'est une des ZAC où l'on a recommencé à faire de l'habitat individuel en bande, compte tenu de la densité que l'on s'était fixée. Avec le recul, on peut dire que cette ZAC a rencontré son public. L'offre s'est très bien écoulee alors qu'au départ les promoteurs pensaient que ce quartier serait difficile à vendre. Aujourd'hui, ils sont tous très satisfaits des opérations qu'ils ont pu réaliser dans la ZAC Malbosc. On constate d'ailleurs à la revente que les gens qui avaient pris le risque d'être parmi les premiers acheteurs font de belles plus-values en revendant les logements, ce qui est toujours un signe de succès.

Je vous parlais tout à l'heure des populations scolaires. La Ville a une préoccupation majeure sur cette ZAC, c'est à la fois une très bonne et une très mauvaise nouvelle, car on en est au troisième groupe scolaire construit (deux sont en service, la construction va démarrer pour le troisième) alors que l'on n'en avait prévu qu'un au départ. Cela veut dire que nos modèles habituels, selon lesquels on estimait la population scolaire sur un quartier sur la base de ratios habituels et de l'expérience des autres ZAC, n'ont pas du tout fonctionné à Malbosc où l'on a eu besoin de beaucoup plus de classes que dans d'autres ZAC. Cela veut dire que ce public familial a trouvé en termes de typologies de logements, en termes de qualité de vie, en termes de niveaux de prix, une réponse à ses attentes. C'est aussi pour nous une source de difficultés parce que cela pèse sur le bilan de la ZAC, mais c'est aussi la sanction de la réussite de ce modèle.

Une autre difficulté est la gestion du stationnement, du fait d'un rapport à la voiture qui est différent de celui des autres ZAC : les habitants ont tendance à vouloir garer leur voiture devant chez eux, ont du mal à aller dans les parkings souterrains. C'est un rapport à la voiture que l'on aimerait faire évoluer mais qui est caractéristique du périurbain et qui est donc un signe qu'on touche bien la même population. Par ailleurs, c'est un quartier très fortement approprié par ses habitants, ce qui est une des heureuses surprises de cette ZAC. Il a « pris » plus tôt que les autres, et l'on a vu se constituer des associations d'habitants à la fois très attachées à leur quartier et très revendicatives. On a vu des activités sociales se développer plus vite qu'ailleurs, on a d'ailleurs dû construire assez vite une maison de quartier pour répondre à cette demande d'activités culturelles et de loisirs. C'est un quartier où il y a une vraie vie qui s'est développée et, de ce point de vue-là, c'est une réussite.

Depuis quelques années maintenant, il y a à Montpellier une logique d'accession aidée. Nous imposons aux promoteurs à travers l'action de la SERM, l'aménageur, une péréquation entre les logements qui permet de sortir des logements en primo-accession, bien sûr sous condition de ressources, à 2 400 euros le mètre carré quand les prix du marché s'envolent allègrement au-delà de 3 000 euros à Malbosc et peuvent même monter jusqu'à 4 000 euros à Port Marianne. Cela suppose un gros effort de l'aménageur, des promoteurs et, derrière, de la Ville pour offrir une fraction significative de logements à prix moins élevés. Plus récemment nous nous sommes inscrits, malheureusement pour peu de temps parce que ce dispositif disparaît, dans la logique du prêt Pass foncier qui est également une réponse intéressante en termes de logements accessibles.

La ZAC Malbosc c'est 2 100 logements (1 100 collectifs, 600 individuels superposés et 400 individuels avec jardin) avec une densité de 58 logements à l'hectare. On atteint quasiment 100 logements à l'hectare dans les ZAC de l'est, par exemple à Port Marianne, mais c'est quand même beaucoup plus dense que du périurbain à cinq logements par hectare.

**La ZAC Ovale** s'étend sur 32 hectares avec également un grand parc pratiquement à la même échelle que la partie urbanisée. C'est un rapport intéressant mais qui représente un effort important en termes de dépenses pour la collectivité.

Cette ZAC a une particularité, qui est d'avoir démarré avant que le tramway n'arrive avec la ligne 5. On a senti, pendant la courte période de la crise immobilière, que c'était celle qui souffrait le plus, peut-être du fait de cette absence de desserte lourde par les transports collectifs. Par contre, elle a une identité forte autour d'un stade de rugby, un bel équipement métropolitain. Elle fonctionne aujourd'hui très bien et rencontre elle aussi un vrai succès avec des prix que l'on a réussi à maintenir à des niveaux relativement modérés et des formes urbaines de qualité, peut-être plus classiques que la ZAC Malbosc : ce sont de grands îlots avec des cœurs d'îlot verts. Nous en sommes à peu près à mi-parcours dans son développement. L'architecte est Nicolas Lebunetel.

Quant à **la ZAC des Grisettes**, sa particularité est le développement d'un des concepts du SCOT qui est le concept d'agriparc. C'est une volonté de concilier une agriculture économiquement viable à proximité de la ville avec des usages urbains liés à la promenade, au pique-nique, etc. C'est l'agriculture rendue accessible aux urbains. Elle est desservie par la ligne 2 du tramway. Son aménagement fait la part belle aux logements en bandes qui s'articulent autour de grands mails piétons avec une Rambla qui débouche sur un grand espace vert : le Mas Nougulier. Le cabinet Dubus Richez a fait un travail de composition urbaine assez intéressant qui a permis de gérer une densité relativement élevée, 75 logements à l'hectare, dans des formes qui répondent sans doute aux attentes d'une partie de la population en termes d'échelle. Un grand parking d'échange a vocation à accueillir dans le futur des programmes de bureaux. Les parkings seront mis en sous-sol et, lorsque le marché le permettra, il y aura des programmes de bureaux particulièrement bien desservis qui pourront se développer sur ce site-là.

Voilà ce que je pouvais dire aujourd'hui sur la tentative de réponse de la Ville de Montpellier à cette problématique des attentes des « périurbains ».

### **Jean-Paul Volle**

Si la ville produit de la forme urbaine en réponse à un désir d'habitat ou un désir de ville, comment la Communauté d'agglomération propose-t-elle des réponses à une question qui interroge non seulement l'habitat mais la mobilité ? On a vu ce qu'il en était en termes de réseaux de tramways mais je voudrais aller un petit peu au-delà et vous interroger sur ce rapport qu'on a fixé comme cadre de réflexion. Finalement, y a-t-il réponse à la mise en œuvre d'une mobilité partagée dans le projet ou les projets que la Communauté d'agglomération peut porter sur les communes hors Montpellier ?

### **Yves Nurit, directeur général adjoint des services à Montpellier Agglomération**

Juste avant de parler de la mise en œuvre du SCOT qui est notre sujet aujourd'hui, je voulais juste dire deux ou trois mots de rappel presque historiques sur la formation du périurbain autour de Montpellier pour savoir de quel périurbain on parle.

La première phase, qui est toute récente ici compte tenu de la croissance démographique à laquelle on a affaire, nécessite de bien rappeler que le périurbain jusque dans les années 80 était sur la ville-centre. La problématique du POS de l'époque, en 1985, a été la même que celle du SCOT, à savoir mettre une limite à la ville – le POS avait déclassé 1 000 hectares de zones à urbaniser en zones naturelles. Mais ce périurbain était en train de se former sur le territoire même de la commune à l'époque, on en a les premières traces le long de l'avenue de La Pompignane, par exemple, avec l'habitat individuel. Mais souvenez-vous que le quartier d'Antigone pour sa moitié c'était de la friche qui était en train d'être conquise par des implantations libres. Sous l'actuel Hôtel d'Agglomération, on avait une entreprise qui était la limite de la ville. C'est cette action forte de maîtrise de ces terrains disponibles juste à l'extérieur du tissu urbain par un outil qui était le POS qui a permis que l'on puisse

« dérouler » dans les années qui ont suivi jusqu'à aujourd'hui le projet urbain de la ville qui a encore une capacité de développement d'environ dix à quinze ans.

Ça, c'était la phase jusqu'aux années 80 avec le frein mis à une situation de libre urbanisation mais dans un contexte culturel où, sur la ville-centre, il fallait faire admettre, ce qui n'était pas évident à l'époque, une organisation urbaine fondée sur les transports en commun, la mixité sociale, le développement durable et puis une certaine densité. A l'époque, on pensait que l'on ne pouvait pas faire que du collectif dans la ville-centre, même du collectif adapté, et c'est la raison pour laquelle on avait laissé faire de l'individuel à l'ouest.

La deuxième phase a été l'explosion des villages tout autour de la ville-centre, c'est le grand territoire de l'agglomération actuelle. Ces villages-là ont explosé en tache d'huile sous forme de lotissements horizontaux. Le SCOT de 2006 y a mis un frein en définissant des limites à la ville de demain fondées sur une analyse fine du paysage.

La troisième phase a commencé aujourd'hui. La plus forte croissance démographique dans ce département n'est plus sur l'agglomération et sur le littoral comme c'était le cas ces dernières années, elle est maintenant au centre du département dans le triangle de Ceyras, Gignac et surtout Clermont L'Hérault. On a là un fait urbain essentiel qui est en train de se dérouler sous nos yeux aujourd'hui. Le vrai périurbain, ce sont les gens qui sortent de l'agglomération pour aller habiter à 30 kilomètres de la ville-centre, avec des taux de croissance encore plus importants que ceux que l'on connaît aujourd'hui sur notre agglomération – dont la moyenne de taux de croissance est déjà de 1,5 %. C'est le long des deux autoroutes que ça se passe, et l'A750 ne vient d'être achevée que cet été. Puis il y a les mouvements pendulaires, ce sont les gens qui habitent à l'extérieur de Montpellier et qui travaillent dans l'agglomération ou près de la ville-centre.

C'est l'élément historique qui est en toile de fond de tout ce que l'on peut dire. Pourquoi je veux rappeler cela ? Parce que notre démarche est marquée par l'histoire du projet urbain, la mise en œuvre du projet urbain que la ville et le district de l'époque avaient pu dérouler principalement sur le territoire de la ville-centre et puis sur les quelques communes de la première couronne. Finalement, la démarche que l'on a appliquée est profondément une démarche de collectivités qui maîtrisent leur urbanisation en se fondant sur des grands équipements qui sont à Montpellier préalables à l'urbanisation. Ce sont fondamentalement les grands équipements environnementaux. Il ne faut pas oublier que depuis une trentaine d'années, la maîtrise de l'eau est au cœur du système de maîtrise de l'urbanisation : la ressource en eau, la distribution en eau – après la Ville, l'Agglomération a acquis la compétence au 1<sup>er</sup> janvier dernier –, la lutte contre les inondations, le soutien au débit d'étiage du Lez. Il y a également les déchets ainsi que l'assainissement avec un schéma directeur assez coûteux qui est en voie d'achèvement. Ça, c'est le préalable.

Le deuxième élément sur lequel je ne m'étends pas, il sera traité dans la table ronde suivante, ce sont les équipements culturels, sportifs, le tourisme d'affaires, etc. Le troisième élément est bien entendu l'économique. La culture et les grands équipements ont précédé l'économique mais l'économique est l'armature à partir de laquelle on forme la structuration du territoire. Il y a enfin les transports qui sont la structure spatiale sur laquelle on va organiser le développement de l'agglomération, le SCOT l'a prévu ainsi.

Je n'aurais rien dit si je m'étais arrêté uniquement à ce point-là car l'âme du projet c'est le projet. Ce qui est essentiel pour nous c'est non pas de faire la ville pour la ville, ce serait assez facile avec le taux de croissance démographique qui est le nôtre et le nombre de logements qu'il faut accueillir (5 000/an) sur le territoire. Ce serait assez simple de faire du quantitatif pour du quantitatif mais ce serait désastreux en termes de résultat. Le projet c'est de travailler à partir du tramway, à partir des pôles d'échange TER, de réfléchir à la ville que l'on est en

train de faire avec un esprit à chaque fois différent suivant les différents quartiers sur lesquels on travaille. Ceci est pour nous fondamental.

Quand on est sur la route de La Mer, la thématique essentielle c'est la reconquête d'un tissu commercial existant en injectant des logements le long du tramway, ce qui va permettre de faire une ville, pas une ville pour une ville mais une ville qui va dialoguer avec la Petite Camargue qui vient s'emboîter avec la ville existante. Quand on est sur le quartier de la future gare TGV, bien évidemment on a là une autre thématique cible sur les déplacements sur laquelle on est en train de réfléchir. Quand on est à Castelnau autour du Pôle régional de gérontologie, on est immergé dans des questions essentielles et passionnantes de l'intergénérationnel sur un quartier qui sera profondément mixte de ce point de vue-là, avec en plus une dimension environnementale que la commune souhaite développer de manière particulière. Quand on est à Baillargues, autour d'un pôle d'échange TER avec un plan d'eau qui au départ n'est qu'un bassin de rétention et qui sera au final un plan d'eau ludique, on retrouve une vraie thématique qui va permettre qu'autour de Montpellier, quand on n'est plus sur la ville-centre, on puisse avoir un intérêt réel à habiter – ce n'est pas toujours une centralité mais, en tout cas, qu'il y ait des quartiers qui aient une identité, une âme, c'est-à-dire rien d'autre que ce que l'on avait essayé de faire à l'époque sur les différents quartiers de Port Marianne, c'est essentiel.

Enfin, sur ces méthodes que l'on s'apprête finalement à transposer depuis la ville-centre vers l'agglomération, il y a cette gouvernance intégrée avec des outils. Des outils réglementaires qui ne sont que des outils réglementaires, mais au service du projet d'essayer de maîtriser le développement de la ville.

Mais une fois que j'ai dit ça, c'est-à-dire que l'on essaie de transposer ce qui a pu marcher à un moment donné, on sait qu'on est un peu à la limite de ces outils-là lorsqu'on est sur un territoire pluri-communal car l'Agglomération n'a pas la main sur les PLU. C'est comme ça. On a pu espérer que les évolutions législatives récentes allaient pouvoir mettre un peu plus de cohérence là-dedans mais ce n'est pas le cas et sans doute sommes-nous repartis pour encore plusieurs années avec quasiment les mêmes outils.

Cette limite, je la perçois à plusieurs niveaux. Le premier c'est le cadre institutionnel avec l'éclatement des compétences. Dès que l'on veut faire de l'aménagement et que l'on n'est pas en Communauté urbaine, c'est une limite avec laquelle il faut faire et du coup c'est plus compliqué. Mais, aussi, la volonté de faire du projet urbain peut échapper à un moment donné compte tenu des différences culturelles qu'il peut y avoir. N'oubliez pas que, même à Montpellier, au départ du projet urbain on pensait qu'il fallait faire du lotissement individuel pour que la ville soit supportable. Vous imaginez donc bien qu'aujourd'hui, avec des communes qui ne connaissent quasiment pas de collectif, la question est encore plus prégnante.

Mais pour moi la limite principale est la limite foncière, c'est celle sur laquelle on butte beaucoup aujourd'hui. Le SCOT a seulement été approuvé en 2006, c'est tout récent, or le foncier est quelque chose qui se prépare quinze ans à l'avance. Par exemple, les terrains sur lesquels Port Marianne s'urbanise ont été achetés pour la plupart dans les années 80 et 90. Aujourd'hui, on met en œuvre un SCOT dans des secteurs sur lesquels on n'a pas de foncier. C'est une vraie difficulté. En plus, le contexte ne nous aide pas, il y a la hausse énorme du marché immobilier, les prix fonciers grimpent, on peut considérer qu'ils ont été multipliés au moins par trois ou quatre depuis un peu plus de dix ans. En plus, les ZAD que l'on a pu mettre en place ne produisent pas aujourd'hui beaucoup de foncier public, tout simplement parce que les propriétaires sont attentistes, ils attendent que la ville se fasse, que le projet annoncé puisse se faire sur leur terrain.

Je voulais profiter de cette rencontre pour insister sur un point qui me paraît particulièrement inquiétant, c'est l'évolution du droit de préemption qui fait l'objet en ce moment de réformes et qui passe complètement à côté du débat national. Je ne sais pas si vous êtes au courant mais dans la loi sur le Grand Paris une réforme des ZAD est passée au mois de juin qui limite leur durée et qui modifie de nouveau le prix de référence en ZAD. Donc les quelques outils fonciers sur lesquels on peut s'appuyer sont aujourd'hui mis à mal. Demain, dans une loi de simplification du Code de l'urbanisme, on nous dit que le DPU va être remis en cause, comme toujours pour des raisons de simplification administrative. Mais le résultat c'est que les agglomérations, notamment celles qui sont dans des contextes de pression foncière très forte, peuvent être fortement en difficulté. En l'occurrence, aujourd'hui sur les zones de développement du SCOT, on a environ 2 à 4 % de maîtrise foncière. Cette question est donc tout à fait importante.

Elle est également prégnante parce que pour les petites communes, qui ont pour la plupart entre 3 000 et 7 000 habitants, 15 000 pour les plus grosses, la traduction d'intervention foncière qui est indispensable à la réalisation des zones stratégiques d'aménagement prescrites par le SCOT est difficilement envisageable dans le cadre des budgets communaux. Le plus souvent c'est par le biais du foncier que les lotisseurs arrivent à se positionner. Quand on parle de Montpellier, on a toujours l'image de la SERM associée à la Ville et à l'Agglomération mais le plus grand aménageur, celui qui aménage le plus de foncier dans l'agglomération c'est un lotisseur constructeur. Il n'est pas question que chacun n'ait pas sa place dans l'urbanisation mais les conditions de la maîtrise des zones les plus stratégiques de l'agglomération doivent absolument être préservées.

Le dernier élément est le marché de l'immobilier. C'est quelque chose qui est encore devant nous. Sur les premières ZAC mixtes à dominantes résidentielles en collectif que l'on va engager sur l'agglomération, comment les futurs accédants à la propriété vont-ils réagir alors qu'ils auront le choix – à Montpellier, ils n'ont pas le choix – entre des produits purement individuels et des produits collectifs ? Je ne sais pas aujourd'hui répondre à cette question mais c'est l'interrogation que nous renvoient nombre de promoteurs et à laquelle il va bien falloir répondre. Je me doute que l'on ne sera pas exactement dans la même économie que celle de la ville-centre.

Comment faire ? Les réponses sont multiples mais il y a deux ou trois éléments qui me semblent essentiels : c'est un peu plus d'Agglomération à certains endroits essentiels. Pour nous, avec le SCOT il y a treize pôles stratégiques d'intérêt communautaire et là-dessus il faut que l'Agglomération arrive à prendre la main. C'est ce que l'on est en train de faire, notamment en prenant l'initiative de création de certaines ZAC en phase avec les communes.

La deuxième chose c'est de trouver des leviers pour arriver à avancer. C'est l'exemple de la route de La Mer. Il me semble que la plupart des leviers que l'on peut trouver sont autour de la ville durable de demain et sur la façon d'inventer une nouvelle manière de faire la ville. Si l'on vient dans ces communes-là uniquement avec la volonté de reproduire la ville telle qu'on l'a déjà faite, là on est sûrs de se tromper. Il faut essayer de trouver des formes urbaines nouvelles, des quartiers qui arrivent à jumeler à la fois un environnement agréable que les habitants sont venus chercher à l'extérieur de la ville-centre et des services autour des transports en commun. Il faudra inventer, retravailler et réfléchir sur les mobilités, la performance énergétique, les services de demain, la ville numérique, de façon à donner aux communes, aux élus et aux populations une envie de ville. C'est pour moi fondamental.



## **Jean-Paul Volle**

On vient de voir comment on se trouve confrontés, avec des outils, à une volonté de transformer quelque chose ou de mieux s'insérer dans un désir nouveau. Comment l'opérateur SERM trouve-t-il des armes pour faire avancer les pensées qui structurent certainement l'idée de la ville qui se fait de manière différente ?

### **Thierry Laget, directeur de la SERM**

Le périurbain c'est un peu comme le tour du monde à la voile : tout le monde a envie de réaliser la maîtrise du périurbain, sauf que je connais peu de gens qui soient allés jusqu'au bout. On a l'impression qu'aujourd'hui on partage à peu près le diagnostic, on partage les valeurs qui font qu'à un moment des choses peuvent basculer. Je crois que l'analyse des SCOT, celui de Montpellier en particulier fait appel à un processus d'aménagement mis en place par l'Agglomération. Reste que, à un moment, il faut passer à l'acte avec des complexités qui méritent un développement.

Le diagnostic est aujourd'hui assez partagé. Mais il faut quand même admettre, et c'est encore plus vrai sur la deuxième couronne, qu'il y a un décalage entre les discours sur la densité, la consommation d'espace et puis la réalité. Puis, y compris sur le discours sur la densité, pourquoi on irait se presser les uns contre les autres alors qu'on sait que la densité en France est deux fois moindre qu'en Italie, qu'en Allemagne ou qu'en Angleterre ? Il y a cet élément dont on connaît les ressorts qui ont été maintes fois mis en évidence avec l'effet de l'automobile, l'effet des grandes infrastructures sur les villes, l'effet de la consommation résidentielle foncière, l'effet des grands centres commerciaux qui arrivent à des secteurs qui sont des secteurs de ville enclavés. Nous sommes dans un modèle où ce mode de ville porte en lui sa propre accélération : plus la ville se fractionne et plus on a besoin de voiture, plus on utilise la voiture, plus grande est la consommation d'espace.

Comment inverser ce modèle ? On a peut-être une chance historique parce que dans les années 70-80 cette consommation d'espace est allée plus vite que la société et les mentalités. Aujourd'hui, il y a la prise en compte d'un certain nombre de préoccupations et il y a cette envie d'urbain, cette envie de ville qui fait qu'on est peut-être à un moment où les besoins et les aspirations sociales ont basculé – les villes ne sont finalement rien d'autre que le reflet et la traduction d'un certain nombre d'aspirations sociales –, ce qui fait que c'est peut-être la société ou un certain nombre d'aspirations, et on peut l'espérer l'envie d'urbain, qui vont plus vite que la consommation d'espace. C'est comme cela que l'on peut essayer de répondre : c'est sans doute sur ces bases qu'il faut construire sur le périurbain un urbanisme des modes de vie qui fait que l'on habite quelque part, que l'on travaille ailleurs, on traverse d'autres communes, on a ses loisirs ailleurs, on vote là où l'on dort. En tout état de cause, on sait que l'on va avoir sur le périurbain une ville qui est une ville diverse avec des lieux sur lesquels il faut essayer de faire coexister un certain nombre de fonctions urbaines et de mettre en relation avec des transports qui soient durables.

La réponse, cela a été dit, je pense qu'elle est avant tout dans le projet. Mais quel type de projet ? C'est sûr, on ne fera pas les bases de cette ville sur le périurbain par rapport à des éléments de projet qui sont les bases de la ville d'hier ou d'avant-hier. On n'est plus sur le zonage, On sait aussi que le périurbain n'est pas l'urbain avec de plus grandes échelles. Non, cela appelle des réponses très spécifiques et un certain nombre d'éléments peuvent être donnés. Je vais illustrer cela avec la question des mobilités sur le périurbain où l'on voit qu'il faut apporter des réponses spécifiques. On sait aujourd'hui que des lignes de transport collectif comme la troisième ligne de tramway (qui fait quand même plus de 20 kilomètres), des busway comme on en a à Nantes ou des bus à haut niveau de service sont des lignes de

transport qui offrent un double avantage : un mode qui va permettre d'aller de la périphérie au centre rapidement sans faire de détours, donc un service de transport rapide – la troisième ligne de tramway a la particularité d'avoir des inter-distances de station qui sont de plus d'un kilomètre, contrairement à la ville où elles sont de 400 ou 500 mètres –, puis autour des pôles d'échange essayer d'articuler des points nodaux qui sont des lieux de projet mis en relation par un système de transport collectif. On voit que ce type de réponse ce n'est pas la réponse homothétique de la ville-centre, on est sur des modes de faire qui sont propres au périurbain.

Au niveau des valeurs du périurbain que l'on retrouve dans un certain nombre de documents dont le SCOT de Montpellier, on est sur des idées de ville passante, c'est-à-dire que l'on y va à pied autour des transports collectifs : on retrouve des fonctions élémentaires et on construit ce qui aujourd'hui fait urbanité dans le projet. On est sur des villes qui sont mises en liaison, des villes connectées. Nicolas Roubieu avait trouvé la formule suivante : « *La ville en bas de chez soi, la métropole au bout du tramway* ». C'était cette idée de double échelle de projet, toujours avec cette compréhension à plusieurs échelles. Jean-Pierre Moure a parlé ce matin de cette idée de ville-nature que l'on retrouve dans le projet d'Ecocité, c'est-à-dire comment on construit avec des éléments de grand paysage. Et puis sans doute, c'est le cas sur l'avenue de La Mer, sur les éléments de commerce, une notion de ville recyclée où l'on n'a pas de grandes friches industrielles. Je ne sais pas si c'est un avantage ou un inconvénient quand on voit certains projets ailleurs, mais en tout cas sur l'avenue de La Mer on a une requalification à avoir sur ces aspects commerciaux.

Après, c'est la question de ce que fait un aménageur là-dedans. Je crois qu'il y a un premier élément qui est cette notion de maîtrise publique des opérations qui n'est pas toujours effective et qui l'est sans doute encore moins en deuxième couronne. Il apparaît nécessaire, pour avoir des formes urbaines maîtrisées, des qualités de projets, d'essayer de promouvoir des modes de réalisation qui soient des modes de réalisation concertés de l'aménagement. Il y a une méthode qui a été prise et qui mérite d'être signalée dans le cas de Montpellier, c'est qu'il y a un dispositif un peu global d'aménagement à la suite du SCOT qui n'a pas été vu uniquement comme un élément de planification mais véritablement comme un document qui ouvre sur l'urbanisme opérationnel avec des séquences : le SCOT identifiant en quelque sorte les secteurs de développement en donnant des limites. En deuxième étape, il y a un certain nombre d'études urbaines, une vingtaine, qui se sont opérées sur les sites stratégiques de projet. Puis la compatibilité active, on l'a appelée comme ça dans les PLU, c'est-à-dire comment on retrouve l'encadrement réglementaire que l'on a pu mettre dans le SCOT dans le cas des PLU. Après, il y a ce passage à l'urbanisme opérationnel qui peut venir compléter.

L'apport des aménageurs dans ce cadre d'urbanisme opérationnel est nécessaire à la construction de cette nouvelle forme de ville parce qu'on est en face d'un certain nombre de complexités, dont la complexité foncière. Il est bien évident que cette question se pose complètement différemment dans la ville-centre et dans les villes périphériques pour de multiples raisons d'anticipation, y compris de capacité d'engagement politique qu'ont les communes de manière assez différente en fonction de leur taille. C'est une réelle difficulté. Aujourd'hui, on sait bien qu'il n'y a pas de politique d'aménagement sans politique foncière et, inversement, si l'on n'a pas de politique foncière, on ne sait pas mettre en œuvre des politiques d'aménagement public. On a donc à rattraper sur la périphérie un retard que la ville de Montpellier avait largement anticipé depuis plusieurs années.

Là-dedans, le métier d'aménageur c'est d'abord un métier qui consiste à concevoir des projets de ville, de quartiers agréables plus que des projets immobiliers en tant que tels. C'est être le passeur entre cette ambition de projet que l'on peut mettre de manière générale dans des projets de planification et leur réalisation dans le cadre de projets. Et puis, surtout, c'est un métier d'assembleur parce qu'on ne fera le périurbain, comme on fait les projets sur la ville-

centre, que dans un réel partenariat avec un certain nombre d'opérateurs. Et sans doute même que les opérateurs seront encore plus larges sur le périurbain que sur la ville-centre, et sans doute que la complexité, le montage, le cas par cas, le sur-mesure sont aujourd'hui une des difficultés auxquelles doit faire face un aménageur public.

S'agissant de la SERM, nous avons des modes d'intervention aujourd'hui complètement différents suivant les communes de l'agglomération. Nous avons des montages les plus adaptés possible à des contextes assez différents, d'où la capacité de monter des projets financiers complexes adaptés. C'est un des vrais sujets que peut avoir aujourd'hui un aménageur public dans le montage de dossiers sur le périurbain.

### **Jean-Paul Volle**

On a bien senti l'effort que représente le souci de restructurer ou de répondre à quelque chose de nouveau mais également le fait que ce périurbain se développe à l'extérieur, en souhaitant simplement que ce qui est conduit ici sous l'angle du périmètre du SCOT puisse un jour servir de modèle à d'autres. Mais le combat est loin d'être gagné...

Comment nos deux invités mesurent-ils le discours qu'ils viennent d'entendre et qui, à notre échelle, est certainement révélateur de l'émergence d'un vocabulaire jusque-là pratiquement inconnu ? Comment réagissez-vous à ces questions soulevées par le périurbain ici et ailleurs ?

### **Jean-Charles Castel, chef de groupe « observation urbaine », CERTU Lyon**

Je suis tout à fait en phase avec votre question, à savoir comment le modèle du SCOT à l'intérieur de l'agglomération va pouvoir avoir une influence sur ce qui se passe à l'extérieur. Je viens ici un peu comme Francis Ampe ce matin vous apporter un point de vue extérieur, un point de vue national, partiellement européen, partiellement international.

L'INSEE a établi un mode de calcul précis de l'espace périurbain : ce sont les communes qui sont à l'extérieur de l'agglomération et qui participent quotidiennement à l'interdépendance économique avec l'agglomération, en particulier avec la mobilité domicile-travail. En France, le périurbain représente en gros 20 % de la population. Il faut commencer par dire que les agglomérations représentent 60 % de la population française et donc que les politiques des agglomérations sont parfaitement justifiées parce que le vrai poids-lourd dans la démographie et la stratégie, c'est les agglomérations. Au-delà, on a l'espace périurbain et l'espace rural qui représentent chacun à peu près 20 %.

Quand on regarde les politiques publiques en France, on voit qu'elles sont centrées soit sur les agglomérations – on favorise les logiques d'agglomération, la coopération d'agglomérations, l'intercommunalité, etc. –, soit sur le rural : on aide le développement rural en difficulté. Le périurbain, personne ne l'aide, personne ne veut en entendre parler.

Le problème du périurbain c'est qu'il s'étend de plus en plus et que maintenant il se mélange avec le rural, ce qui fait qu'aujourd'hui les communes périurbaines profitent des dispositifs juridiques et économiques favorables au développement rural. Faire du développement rural ou périurbain, c'est aujourd'hui à peu près la même chose. Il faut bien être conscient de ça.

Le problème que pose le périurbain aux agglomérations est que cet espace présente le développement démographique le plus dynamique... Et plus on va loin dans le rural, plus on va loin dans les franges périurbaines, plus le taux de croissance est fort. Ces taux s'appliquent sur des volumes peu importants mais cela produit néanmoins une certaine inquiétude en raison de la forte vitalité de ces territoires.

On a un vrai problème juridique lié à la tradition de l'homogénéité normative française qui fait qu'on fait des outils pour tout le monde. Tout le monde doit avoir un SCOT, tout le

monde doit avoir un PLU, un PLH, tout le monde doit être capable de calculer son bilan CO<sub>2</sub>, tout le monde doit être capable de calculer ses risques d'inondation, etc. Sauf qu'on a des agglomérations avec des moyens énormes, des ingénieurs, des techniciens, et puis on a des petites communes périurbaines peu dotées de moyens techniques et humains. Aujourd'hui, le taux de croissance démographique le plus fort se situe dans les communes entre 500 et 1 000 habitants, là où vous avez un maire à temps partiel, quasiment seul avec sa secrétaire. Quand on fabrique une loi, on met en place un groupe de travail, on invite un représentant par exemple de Lyon, de Lille, de Grenoble, de Rennes, et ça se termine par un petit tour de table entre quelques techniciens des grandes agglomérations et, de là, va sortir une loi pour toute la France. Il y a à peu près 6 000 communes qui arrivent à suivre et puis les 30 000 autres qui ne comprennent quasiment rien à ce qu'on leur raconte. Aujourd'hui, on a un niveau d'exigence normative qui monte, qui est réservé aux plus grandes agglomérations très structurées et dotées d'équipes techniques pointues, et les autres ne peuvent pas suivre.

Résultat : l'espace périurbain s'étend de plus en plus loin dans des communes rurales de plus en plus petites tandis que les agglomérations se lamentent sur cet espace périurbain en disant qu'il est désorganisé, qu'il n'a pas de projet, que c'est de l'urbanisme diffus. Vous avez beaucoup critiqué les lotissements mais le périurbain ne se développe même pas avec des lotissements. Trois quarts des maisons individuelles qui se réalisent tous les ans dans l'espace périurbain se font en dehors des lotissements, ce sont des coups isolés, réalisés à la parcelle.

Les agglomérations critiquent en disant que le périurbain coûte cher, que cela va se dégrader socialement, que ça pollue en raison des trajets domicile-travail, qu'ils sont sous-équipés et que de temps en temps ça vote Front national... On a fait des études, on a fait travailler les scientifiques, et qu'est-ce qu'on voit ? On voit que ce n'est pas vrai. Cela ne coûte pas plus cher parce que quand on fait une analyse des budgets comparatifs des dépenses publiques des communes, au contraire, plus on va loin dans le rural, plus l'impôt par habitant baisse et plus ces communes vivent avec peu de moyens et sont économes. Cela ne se dégrade pas socialement, on a plutôt au contraire une homogénéité sociale, il y a moins d'écart sociaux frontaux que dans les agglomérations où l'on a à la fois des très riches et des très pauvres à gérer. On voit également, des études européennes l'ont montré, que les périurbains ne sont pas les plus pollués, ils prennent peu l'avion et partent moins en week-end. On dit qu'ils sont sous-équipés, oui, c'est pour ça que le terrain et la maison sont moins chers quand ils arrivent, mais quand on fait des études longitudinales sur vingt ou trente ans, on voit que l'équipement arrive après et que trente ans plus tard ils ne sont pas plus sous-équipés que les autres. Donc tous les arguments s'effondrent !

Qu'est-ce qui se passe ? Il se passe que cet espace périurbain est de plus en plus difficile à appréhender pour les agglomérations et qu'il faut trouver un autre mode de relation avec lui qui dépasse le stade de la critique. Les habitants du périurbain ne sont pas nos ennemis parce que quand on fait des études sociologiques sur la durée, on voit que les habitants de l'agglomération et du périurbain sont souvent les mêmes, à différentes périodes de leur vie. En gros, on déménage six à sept fois dans une vie et il est fort probable que l'on ait à un moment ou à un autre un passage par le périurbain, et il est plus ou moins probable qu'un jour on ait envie d'un jardin et d'une piscine. Les habitants ne connaissent pas les frontières administratives et vivent tout ça comme un ensemble.

Ensuite, on sait aussi qu'il n'y a pas de substitution entre l'urbain et le périurbain. On entend souvent des agglomérations dire qu'elles développent des politiques pour être beaucoup plus attractives, de façon notamment à retenir la population et lui éviter d'aller dans le périurbain. Ce raisonnement est faux parce que plus une agglomération est attractive, plus son périurbain est attractif ! Le développement de l'agglomération entraîne l'attractivité de son périurbain. De toute façon, les deux territoires ont des destins liés...

Entre le périurbain et l'agglomération c'est un peu comme en Europe entre l'Allemagne et les autres pays : on a des destins liés, les gens circulent, les marchandises circulent, 80 % du commerce extérieur de l'Allemagne se fait à l'intérieur de l'Europe avec ses voisins mais on a des politiques économiques radicalement opposées. Bien que nos destins soient liés, bien que nos gens circulent d'un territoire à l'autre, bien qu'on échange tous les jours, ce n'est pas pour cela qu'on a les mêmes politiques budgétaires et les mêmes stratégies. Pour autant, il va falloir qu'on dialogue. Comment est-ce qu'on trouve l'espace de dialogue ? Montpellier a fait un pari extraordinaire. La ville a eu une politique et l'a ensuite fait germer pour en faire une politique d'agglomération et maintenant vous avez une politique d'agglomération et vous espérez la faire germer pour passer à l'échelle au-dessus. Ce n'est pas la première fois que Montpellier nous fait des promesses et les tient, donc on est très attentifs à ce qui va se passer.

Vous avez ouvert des pistes en disant que ce n'est pas toute l'agglomération qui va prendre d'assaut l'ensemble du périurbain, qu'il faut peut-être tenir des nœuds stratégiques, être présents sur des points. Quelles que soient les solutions que vous proposerez, les chercheurs sont intéressés de voir comment à l'échelle de l'aire urbaine vous arriverez à articuler des logiques budgétaires, des stratégies économiques si nombreuses et différentes.

### **Jean-Paul Volle**

Voilà une ouverture nouvelle. N'oublions pas que l'agglomération dans sa composition, dans sa distribution géographique, dans son contact avec ce qui est à côté d'elle a entraîné un enrichissement des communes qui la jouxtent. Soyons clairs là-dessus, la plupart des communes qui sont à dix ou quinze kilomètres de l'agglomération de Montpellier se sont revivifiées par l'exode urbain et par la mise en œuvre d'un périurbain sur lequel la maîtrise publique est très très légère.

### **Martin Vanier, professeur à l'Université Joseph Fourier, Grenoble I**

Il y a dix ans, quand on avait ce genre de débats, on savait qu'il y aurait pugilat. En général, il y avait un clan – Jean-Charles Castel, Olivier Piron, Yves Chalas – qui disait grosso modo la même chose que ce que vous venez d'entendre et puis, de l'autre côté, des gens que je ne voudrais pas trop dénoncer parce qu'ils ont finalement eu tort. On était assurés d'avoir un affrontement idéologique qui coïncitait chacun dans ses rôles respectifs. Aujourd'hui, en écoutant nos intervenants territoriaux, j'ai vraiment remarqué qu'on était passés d'une posture dénonciatrice à une posture énonciatrice où chacun vient fabriquer des éléments de projet.

Jean-Charles Castel a réénoncé les termes généraux du combat et de la dénonciation mais il n'y a plus personne pour tenir le rôle en face... Fais attention, quand tu donnes des coups dans le vide tu risques de te déstabiliser... A un moment donné, tu te déstabilises en disant que le périurbain on sait très bien ce que c'est, cela pèse 20 %. Je n'insisterai pas mais je ne suis pas du tout d'accord, mais peu importe puisque sur le reste je le suis en entier.

Je sens avec plaisir d'un point de vue citoyen et intellectuel que le basculement du débat idéologique au débat de conception est forcément plus riche mais peut-être est-il un peu ennuyeux, donc il serait temps de changer de sujet... En même temps, il va nécessiter une plus grande finesse dans les objets ainsi repérés. Il était facile de parler du périurbain lorsqu'il s'agissait de savoir si on était pour ou contre, un collègue chercheur est quand même allé jusqu'à dire que les gens qui s'éloignaient avait un problème d'altérité, que c'était parce qu'ils avaient un problème avec les autres qu'ils allaient habiter loin... Donc passer de ce périurbain singulier et en même temps complètement mythique qui serait un périurbain à problèmes à un périurbain pluriel qui est la condition par laquelle on peut fabriquer du projet. Le projet, cela consiste à expliquer en quoi on veut ici et maintenant, compte tenu d'un agencement d'acteurs, fabriquer une réponse qui est spécifique, qui ne peut pas être la même ailleurs,

sinon cela ne s'appelle pas un projet, cela s'appelle un modèle et on fabrique de la duplication de modèles externes.

A quelles conditions le périurbain est-il un contributeur à la métropolisation de votre territoire ? Je dis, pour redonner du contexte national, qu'*a minima* il y a trois grandes familles d'espace périurbain, de contexte périurbain, et par conséquent de destins, de cadres de projet. Il y a ce périurbain que l'on a très bien vu dans les interventions de la Ville et de l'Agglomération compte tenu du fait que, comme cela a été très bien rappelé, le grand périmètre communal intégrait cet espace périurbain des années 70, voire début 80, qui est un périurbain de report de densité et qu'il n'est rien d'autre que la poursuite de l'histoire de la ville. La ville continue mais elle continue toujours par le discontinu et elle le fait d'autant plus que les modes de mobilité automobile fabriquent de la discontinuité urbaine dans la continuité, si l'on peut dire. Il y a donc un effet de rattrapage et de redensification perpétuel, les habitants d'abord dans les communes dorts d'il y a trente ans et maintenant tout le reste derrière, des gammes d'emploi et une histoire urbaine qui n'est rien d'autre que celle que l'on connaît depuis Henry IV. C'était la vertu du bouquin sur la ville émergente que de rappeler dans l'introduction le texte alarmant d'un commis d'Henry IV disant : « La ville fout le camp, les maisons commencent à se construire au pied du Louvre ! » A l'époque, c'était une défaite que de voir la ville s'étaler sur les jardins de la reine, un bel endroit qui était la campagne.

Ça, ce n'est pas forcément un enjeu à dimension d'emblée métropolitaine mais c'est un enjeu d'urbanité. On est dans un endroit où le projet est celui de l'invention, la réinvention ou la recherche d'une urbanité qui ne sera évidemment pas le report de celle dont viennent les acteurs qui densifient, qui remplissent, qui complètent, qui agencent leurs allocations diverses et variées. Plus que de gradient, qui est un terme assez malheureux parce que dans un gradient il y a forcément une dégradation au fur et à mesure qu'on s'en éloigne, c'est un mix d'urbanité qui est en train de se compléter autour de la ville, ce qui est grosso modo l'enjeu de votre SCOT dans ce que j'entends dans votre volonté de fabriquer des polarités.

Ceci dit, dans votre contexte en particulier, mais c'est également vrai dans tout l'ouest de la France, il y a un autre moteur de périurbanisation qui vient compliquer cette affaire-là qui est assez classique, en gros la construction d'une nouvelle étape d'urbanité d'abord périurbaine. Ce second contexte est un contexte de résidentialisation à très grande échelle qui voit arriver chez vous des gens qui viennent d'autres régions de France et d'Europe pour des situations de logement qui ne sont pas définitives, soit la retraite, soit les vacances, bref, une série d'autres situations. On n'est pas pris dans un report de densité de l'agglomération vers la périphérie, aussi foutraque soit-il il finira par se compléter et s'urbaniser, on est dans quelque chose d'autre où s'inventent notamment dans les régions littorales de l'ouest français des grands tiers espaces – ceux-là sont vraiment des tiers espaces parce les précédents ne sont finalement rien d'autre que la banlieue à l'ère automobile – qui vont se maintenir dans cette troisième posture, ni ville, ni campagne, avec un très fort mélange et une proximité avec la nature, ce qui est précisément la condition de la résidentialisation, et certainement le maintien de situations très spécifiques, très spécialisées. Il n'y a aucun sens à vouloir que l'emploi rejoigne ces zones puisque ce n'est pas du tout la fonction qui les fait naître et l'idéal qui les produit.

Là, on est sur des situations que je suppose vous connaissez sur vos marges, maritimes, arrière-pays ou haut pays languedociens, qui s'imbriquent avec la précédente. Quand on est à trente ou quarante kilomètres d'une agglomération, on commence à rencontrer ce périurbain de résidentialisation qui n'est pas tant un report de densité que la fabrication d'un nouvel espace de vie qui ne sera jamais citadin et dont on ne peut pas attendre qu'il fabrique l'urbanité que je dis être le destin de la première catégorie de périurbain.

Il y a enfin une troisième catégorie qui est un périurbain qui n'est pas saisi par les enjeux du logement. En effet, on parle toujours de logement mais on sait tous ici qu'il y a une part conséquente de consommation foncière, d'opérations urbaines et de projets qui n'ont pas pour vocation le logement et l'habitat mais des fonctions économiques, servicielles et d'une façon générale fonctionnelles. Cela va d'un grand stade à une gare TGV en passant par un pôle commercial et tout ce que l'on peut imaginer. Ceci est la contribution majeure de ce que l'on appelle faute de mieux la périurbanisation à la métropolisation. C'est la ville de ce que Jean Rémy appelait les centrations, c'est-à-dire la ville qui se place entre les centres et qui contribue de façon décisive au maillage des centralités lorsque, justement, ce n'est pas une centralité qui assume les fonctions urbaines mais un ensemble polycentrique, régional voire même national, qui fait métropole par le réseau des centres, donc des fonctions, donc des visions du travail, etc.

Là, on a un destin très haut de gamme pour des espaces périurbains qui ne sont pas fondamentalement concernés par la question du report de densité, encore que cela l'accompagne, qui ne sont certainement pas des espaces à grande vocation résidentielle mais qui sont désignés comme des lieux stratégiques d'intermédiation entre des pôles urbains situés à cinquante, soixante kilomètres – chez vous un peu moins – et qui sont certainement des nœuds économiques et fonctionnels majeurs pour demain compte tenu du fait qu'ils sont tous réquisitionnés ou dédiés à de la mobilité de grande distance et que la métropole c'est quand même ce lieu où des acteurs font ville à condition d'avoir des horizons d'attente et d'investissement lointains, ou parce qu'ils ont des horizons d'attente et d'investissement lointains, c'est le sens même de la métropole.

Du moment que l'on sépare ces trois façons de faire du périurbain, celle des reports de densité à vocation urbaine agglomérative, celle de la recherche d'espaces résidentiels d'une troisième génération qui correspond à une société de mobilité et de loisirs, et puis celle qui est dans l'intermédiation métropolitaine et qui raconte comment la ville s'organise sur de nouveaux réseaux de grande mobilité, on commence à voir que les espaces périurbains ne sont pas tous les mêmes, que les projets ne peuvent pas être tous les mêmes et que les attentes de ce que doivent être de bonnes politiques périurbaines ne sont évidemment pas les mêmes.

Pour finir, comme il a été évoqué la difficulté de saisir des outils, j'entends des choses qui sont alarmantes sur le fait que l'on rabaisse encore le niveau de capacité d'intervention des ZAD et des droits de préemption, etc., je voudrais non pas polémiquer mais rappeler cette chose-là : le périurbain n'a jamais été l'espace de la toute-puissance du marché pas moins que la ville compacte était l'espace de la toute-puissance publique. Cette dichotomie est un peu simpliste. Non, les agglomérations n'ont pas été le pur produit des acteurs publics extrêmement capables de, tandis qu'ailleurs tout foutait le camp dans les pures stratégies privées, spéculatives et court-termistes des méchants qui, comme le rappelle Woody Allen, ont sans doute compris quelque chose que les gentils ignorent...

Ce n'est pas comme ça que ça s'est passé ce périurbain ! Cela s'est passé parce que fondamentalement il y avait des logiques nationales, des politiques nationales, des politiques cadres qui lui ont été extraordinairement favorables. Ce qu'il a surtout appris aux autres c'est que c'étaient aussi des politiques techniques, normatives, de définition du bien-logement qui ont rendu ce bien-logement extrêmement difficile à acquérir, à construire en zone compacte, et par conséquent on s'est vautrés ailleurs parce que les normes techniques produites par nos ministères et nos grands corps nous y conduisaient. Et on pourrait dire la même chose de tout ce qui a rapport à la mobilité et à l'investissement que nous consacrons dans cette nation aux réseaux de mobilité.

Il y a donc de très gros leviers d'action qui ont pendant trente ans fabriqué cet espace périurbain qui ne tombe pas d'ailleurs, qui ne vient pas des forces du marché mais qui vient de politiques nationales. Par conséquent, ce n'est pas pour les dénoncer mais pour dire que lorsque nous sommes dans le désespoir des leviers locaux en nous demandant comment préempter, comment donner de la réserve foncière, etc., nous avons certainement mis le doigt sur ce qui est douloureux et donc nécessaire : le courage politique en plus, la question des niveaux de compétence et de la capacité à sortir de cet urbanisme de riverains.

Mais tout cela ne se résoudra pas par les leviers locaux qu'on pourra ou non se donner, cela se résoudra peut-être plus massivement encore par des leviers globaux que l'on arrivera à transformer et à faire bouger. Ce que j'ai entendu sur la réforme du prêt à taux zéro dédié désormais à la qualité environnementale du bâti, sur la durabilité, n'a pas l'air de vouloir ouvrir la porte à une nouvelle conception du logement telle que l'Etat se prédisposerait à l'aider pour sortir l'individu de ce choix individuel et par conséquent producteur d'un urbanisme individuel. Mais, après tout, l'Etat l'a voulu et il continue à le vouloir.

## **Débat**

### *De la salle*

En écho à ce que disait Thierry Laget – on vote là où l'on dort –, en écho aussi à ce que disait Martin Vanier, le gros problème c'est où votent les gens. J'ai une crainte, c'est que la séduction des territoires comme celui de Montpellier fasse que l'on ait des habitants qui soient des habitants éphémères. Est-ce que l'on ne va pas arriver, via des mécanismes du type loi Scellier, à voir des habitants d'un territoire qui ne votent pas dans ce territoire ou qui ne s'insèrent pas tout simplement dans les réseaux associatifs, citoyens ou autres ? On rejoint la logique de l'individualité ou de l'individualisme. Est-ce que l'on dispose d'éléments là-dessus ? Parce que, quelque part, c'est un pan de la démocratie qui peut foutre le camp.

### **Martin Vanier**

Cette dissociation entre le lieu de domicile et le lieu d'expression politique, est-ce une question urbaine ou périurbaine ? Quand on lit Philippe Estèbe, on est convaincu que c'est une question très globale et qu'il serait peut-être temps que l'on arrive à fabriquer des cadres démocratiques qui permettent de suivre ce qu'il appelle la ville mobile, c'est-à-dire cette pratique multirésidentielle avec le deal républicain selon lequel : puisque tu habites là, tu y payeras tes impôts mais tu auras ton mot à dire, dans un cadre assez limité qui est communal. Ce deal-là dans une société où l'on est très nombreux à bouger à des rythmes quotidiens, mensuels, annuels, etc., va commencer à poser de graves problèmes qui sont, me semble-t-il, pas plus urbains que périurbains. Ceci inviterait peut-être à atténuer un peu la puissance démocratique de l'acte citoyen à l'échelle communale qui continue quand même à être extrêmement valorisé, extrêmement décisif.

Les sondages nous disent que les Français apprécient deux hommes politiques, leur président et leur maire, que ce sont les plus populaires dans leur horizon et qu'ils ignorent les autres niveaux. Il faudrait sans doute atténuer ce niveau communal qui ne correspond plus tellement à l'exercice de la citoyenneté, en tout cas une citoyenneté habitante, et arriver à faire émerger des cadres un peu plus amples, à l'échelle des agglomérations ou plus grands, où ce citoyen qui n'est pas résident ou ce résident qui n'est pas citoyen pourrait trouver des cadres d'expression. Evidemment, cela ne rend pas service au Parisien qui a ici sa résidence secondaire... Ce qui se dit généralement c'est qu'il faut compléter cette démocratie territoriale par une démocratie qui parviendrait à exprimer des droits, des points de vue qui seraient pris en compte, par exemple ceux qui correspondent à un vote, mais sur les réseaux et



dans la situation mobile qui est la nôtre lorsque nous sommes pour l'instant considérés comme des usagers, des clients, des abonnés ou des connectés. Après tout, le meilleur système démocratique a l'air de s'appeler Orange, SFR ou Bouygues parce qu'il y a quand même quelqu'un qui répond. Les temps d'attente sont un peu longs mais pas pires que pour le politique, d'une certaine façon... Il faudrait donc remplacer ce cadre usagers par un cadre citoyens, ce qui est tout à fait passionnant, pour faire émerger la dimension politique de cette forme urbaine un peu impalpable. Il n'y a pas de raison que nous ne sachions plus très bien où est la ville, où est-ce qu'elle commence, où est-ce qu'elle s'arrête, comment elle se remplit, et que nous continuions à croire savoir très bien où elle se construit et comment elle se construit politiquement. C'est aussi une grande défaillance.

### *De la salle*

On sous-estime complètement le phénomène de la mobilité résidentielle. Il y a entre deux et trois millions de ménages qui déménagent tous les ans, entre 7 et 9 % de la population française, ce qui fait que dans un mandat de six ans un maire peut théoriquement avoir 50 % de sa population qui a bougé et quand il n'est pas réélu, il ne comprend pas pourquoi.

### **Yves Nurit**

Effectivement, mais il ne faudrait pas non plus donner une fausse image, en tout cas des phénomènes que l'on peut constater ici dans l'agglomération de Montpellier. Le fort taux de croissance démographique est composé à la fois d'un solde migratoire positif et d'un taux de croissance naturel qui est également positif. On constate que les familles se fixent sur l'agglomération, certes avec des parcours résidentiels complexes, notamment entre la ville-centre et les communes de l'agglomération, voire certaines communes qui sont autour, il y a clairement ces phénomènes-là. Mais il ne faut pas non plus avoir une image du périurbain montpelliérain qui serait une image de gens qui ne seraient que de passage avec des mouvements pendulaires tous les jours. Ce n'est pas du tout ça.

En revanche, on peut dire qu'on a depuis longtemps sur la ville-centre une structure des ménages relativement faible, de l'ordre de 70 % de ménages d'une ou deux personnes, et un taux de petits ménages relativement fort sur l'agglomération qui doit dépasser les 50 %. On a donc des gens qui se fixent sur l'agglomération mais cela ne donne pas des familles, l'image de la famille ce n'est plus du tout cela. On a des petits ménages qui sont fixés sur tout le territoire de l'agglomération, ce sont des populations qui sont très attachées à leur cadre de vie et qui peuvent être des résistances à une transformation, un aménagement, à l'acceptation d'un développement urbain.

### *De la salle*

Je connais mal la région de Montpellier. La région PACA est globalement sur des schémas en termes de marchés fonciers et immobiliers assez hypertendus et n'est pas franchement réputée pour sa démarche de projet ou sa démarche anticipatrice. Il y a cependant un outil opérationnel qui marche vraiment très bien c'est l'Etablissement public foncier. Je sais que le même type d'établissement s'est créé en Languedoc-Roussillon il y a à peu près deux ans et je voulais savoir quels étaient les liens que vous pouviez avoir avec cet établissement public qui est vraiment un outil opérationnel au service des projets des collectivités.

### **Yves Nurit**

L'EPF-LR est très récent. L'Etat et la Région ont créé l'Etablissement public foncier d'Etat régional sur la Région Languedoc-Roussillon. Il doit y avoir une équipe d'une dizaine de personnes qui est opérationnelle depuis six mois, un an. Au niveau de l'Agglomération et d'autres communes qui intervenaient de manière active, notamment sur l'action foncière dans

la perspective du logement social ou du développement économique, l'EPF vient consolider nos portages financiers. En revanche, en ce qui concerne la stratégie d'action foncière, cela ne change pas grand-chose pour nous. Là où pour moi c'est important c'est que cela va permettre d'aider des communes qui ont peu de moyens pour préempter plus facilement, notamment pour faire du logement social. C'est bien l'un des enjeux fondamentaux de notre PLH.

### **Yannick Tondut**

Sur la ville de Montpellier, le développement urbain s'est réalisé par une politique foncière très anticipatrice, la Ville a acheté et porté pendant de longues années un foncier agricole avant qu'il soit urbanisé. Cette logique est difficilement transposable dans le domaine du renouvellement urbain. On a commencé des discussions avec l'Etablissement public foncier pour l'acquisition de parcelles qui sont vouées au renouvellement urbain. Il y a là des coûts de portage et des complexités propres qui sont nouvelles pour nous et que nous avons plus de mal à porter d'un point de vue financier. En particulier, nous sommes en train de travailler avec eux sur des friches militaires ainsi que sur le renouvellement urbain d'une zone artisanale que nous avons l'intention de transformer en zone mixte. Là, il y a effectivement un vrai apport à nos yeux de l'Etablissement public foncier régional.

### ***De la salle***

Il me semble que vous êtes très optimistes quand vous dites que le débat sur la stigmatisation du périurbain touche à sa fin. Je trouve qu'il est encore extrêmement vivace aujourd'hui, et notamment dans les milieux professionnels et scientifiques. Il est, de mon point de vue, un obstacle à penser d'autres choses qui sont notamment la question de la capacité des ménages les plus pauvres à accéder à ce mode de vie. Sur la question de la mixité sociale, c'est l'impensé du périurbain qui fait que dans la ville-centre se poursuivent des phénomènes ségrégatifs. Je pense aussi que le SCOT de Montpellier est un peu l'expression de cette stigmatisation du périurbain. Par ailleurs, je voudrais dire que si les maires ont voté à l'unanimité le SCOT de Montpellier en 2006, il faut savoir qu'ils ont fait d'autres choses par ailleurs. On a en effet vu apparaître des opérations en dehors des périmètres d'urbanisation prévus au sein du SCOT sans qu'aucun garde-fou ne fonctionne.

### **Thierry Laget**

Il faut bien se rappeler quelle est la réelle portée juridique d'un SCOT. Un SCOT induit une notion de compatibilité avec un PLU. L'approbation du SCOT ne change pas le jour de son approbation l'ensemble des règlements des PLU qui s'appliquent jusqu'à la prochaine révision. Les projets dont vous faites état sont des projets qui ont été délivrés en application de documents d'urbanisme qui n'avaient pas fait l'objet de révision après le SCOT, on était encore sur un mode d'exercice du droit de l'urbanisme antérieur à l'application du SCOT.

Ce qui a été voulu par le conseil d'Agglomération c'est qu'il y ait la compatibilité la plus active possible avec les PLU. On ne s'est pas contentés de dispositifs juridiques de compatibilité qui auraient érigé l'Agglomération en gendarme ou censeur sur un certain nombre de projets mais qui étaient bien dans une démarche de co-élaboration entre le couple Agglomération/communes des projets et sur la base de dispositifs de projets qui ont été partagés, y compris dans des études et des portages de projets qui ont été co-élaborés avec des définitions y compris de l'intérêt communautaire qui sont en évolution. On est plus aujourd'hui dans un dispositif de co-construction, c'est aussi ce qui est la leçon de cette démarche. Il n'est pas question de considérer que l'on gèrera le projet seulement par rapport à la règle qui peut être à un moment activée, on est plus dans un dispositif où l'élaboration

conjointe, l'application et la percolation d'un certain nombre d'idées et de principes peuvent être opérantes.