

LA PERIURBANISATION EN BASSE-NORMANDIE :

ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

AVIS

du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Basse-Normandie
adopté à l'unanimité moins 6 abstentions

Séance du 16 juin 2014

LA PERIURBANISATION EN BASSE-NORMANDIE : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

La périurbanisation, plus généralement l'étalement urbain, ou encore la rurbanisation, constituent l'un des faits marquants des cinquante dernières années tant au plan de l'aménagement du territoire que des modes de vie. Elle participe de ces mutations qui font que la ville n'est plus seulement un agglomérat de population, de logements et d'activités. Ainsi a-t-on assisté, insensiblement, à une dédensification de la ville-centre, à la constitution de banlieues, de 1^{ères} couronnes puis à l'apparition de 2^{èmes} voire de 3^{èmes} couronnes, ces nouveaux territoires mêlant avec plus ou moins de bonheur habitat, activités industrielles, commerciales et espaces naturels et agricoles. A ce propos et après plus d'un siècle d'exode et de dévitalisation rurale, la périurbanisation a matérialisé sinon une revanche de la campagne sur la ville du moins une forme de rééquilibrage partiel au profit d'espaces intermédiaires.

Plus généralement, la périurbanisation est un phénomène dont les contours sont loin d'être figés. De nouvelles évolutions peuvent ainsi survenir dans un avenir plus ou moins proche.

Aujourd'hui, les zones périurbanisées figurent probablement parmi les espaces qui évoluent le plus tant en termes de surfaces que de peuplement. Leur développement est tel d'ailleurs qu'il constitue à la fois un sujet récurrent de réflexion et un chantier permanent, et ce dans tous les sens du terme. C'est en effet l'espace au sein duquel on édifie le plus de logements, généralement individuels, au sein duquel on réfléchit le plus à de nouvelles formes d'habitat, et au sein duquel, enfin, les outils de gestion foncière mis en œuvre sont les plus nombreux.

Ainsi, la périurbanisation en tant que ville durable est devenue un véritable sujet de préoccupation tant elle a parfois symbolisé ces dernières décennies les excès d'une certaine société de consommation :

- consommation d'espaces du fait de la taille des parcelles attenantes aux maisons individuelles et des infrastructures de communication afférentes ;
- consommation de temps en raison de l'éloignement relatif des lieux de travail, de commerce et de loisirs ;
- consommation d'énergie du fait notamment de l'usage généralisé de la voiture individuelle.

Le phénomène est global et la Basse-Normandie n'y échappe pas. Amorcée fin des années 60, la périurbanisation n'a cessé depuis de s'y développer, certes à un rythme variable. Cette région témoigne même d'une appétence particulière pour ce mode de vie, des informations chiffrées mentionnées plus loin dans ce document le démontrent. Il faut convenir à cet égard qu'elle dispose en la matière un certain nombre de prédispositions :

- un émiettement communal avéré ;
- les racines rurales profondes de sa population ;
- une grande disponibilité en terrains susceptibles d'être bâtis ;
- un attachement prononcé pour l'habitat individuel.

Le mouvement de périurbanisation concerne non seulement un nombre considérable de communes, d'espaces et d'habitants mais encore se poursuit-il. Convient-il de se satisfaire de cette situation ? Il est ainsi à l'origine d'une consommation dans l'absolu élevée de terres agricoles, le plus souvent de qualité. Ainsi, selon les estimations établies par la SAFER plus de 16 000 hectares (160 km²) ont été artificialisés entre 2000 et 2010, soit encore 1 % de la superficie de la Basse-Normandie. Par ailleurs, la périurbanisation induit pour les ménages et les collectivités territoriales des dépenses considérables en transports, équipements et infrastructures.

Pour autant, ce processus d'étalement urbain a permis à un certain nombre de territoires, en proie à la dévitalisation, de renouer avec la croissance démographique et parfois même économique. Pour un grand nombre de familles, la périurbanisation a également permis d'adopter des modes de vie plus conformes à leurs aspirations. Elle a permis également à ceux qui en ont fait le choix de satisfaire leur désir de nature ou au moins d'une plus grande proximité avec celle-ci. Elle est enfin apparue comme un puissant facteur de croissance économique pour le bâtiment, les travaux publics, l'équipement de la maison et, bien entendu, la construction automobile.

A la lumière de ces quelques éléments introductifs, il apparaît que le phénomène de périurbanisation constitue pour la Basse-Normandie une thématique globale sur laquelle le CESER a jugé utile de mener une réflexion. En effet, deux problématiques générales appellent des réponses et des solutions. La première a trait aux moyens et dispositifs qu'il convient de mobiliser pour contenir et mieux maîtriser la périurbanisation et éviter donc qu'elle ne se poursuive de façon significative. La seconde concerne les mesures d'accompagnement qu'il faudrait mettre en œuvre pour permettre aux territoires périurbains de répondre aux défis futurs qu'ils vont devoir affronter : hausse du coût de l'énergie, vieillissement d'une partie du parc de logements, possible rétraction du budget des ménages... avec, en particulier, les problèmes de mobilités que cela peut engendrer.

Mais avant d'évoquer de possibles orientations et/ou préconisations pour accompagner positivement les mutations qui ne manqueront pas d'affecter les territoires périurbains, il convient dans cet avis d'évoquer :

- les principales causes et conséquences de la périurbanisation, ce de façon volontairement condensée ;
- l'ampleur de la périurbanisation telle qu'elle apparaît en Basse-Normandie, sachant que cette seconde thématique sera traitée d'une manière relativement détaillée.

I. LA PERIURBANISATION, UN FAIT DE SOCIETE AUX CAUSES ET AUX CONSEQUENCES MULTIPLES

De l'avis général, la périurbanisation est considérée comme un domaine complexe, incluant des causes et des conséquences multiples, ces dernières revêtant parfois des formes antagonistes, certaines positives au plan des intérêts particuliers, d'autres plutôt négatives en termes d'intérêt général. Pour ces raisons, il est difficile de ne retenir qu'une seule définition. Toutefois, selon l'Agence Européenne de l'Environnement (AEE), il y a périurbanisation « quand la croissance des surfaces artificialisées est plus rapide que celle de la population ». Cette définition procède de deux approches. La première correspond à une vision morphologique avec un avancement irrégulier de la ville au détriment des zones agricoles et naturelles, déterminant in fine un changement dans la destination des espaces. La seconde suggère une différenciation fonctionnelle et sociale de la ville reposant sur une répartition distincte des activités et de la population sur le territoire ; elle induit également la notion de mobilité collective et surtout individuelle. Plus prosaïquement, la périurbanisation est à la confluence de deux mouvements inverses : les activités économiques et donc l'emploi qui obéissent à des forces centripètes et l'habitat qui s'éloigne des villes selon une logique centrifuge.

Par souci d'efficacité et en particulier pour mieux mesurer l'impact territorial et démographique du phénomène, il faut enfin se référer à la définition proposée par l'INSEE laquelle prend en compte deux caractéristiques, l'une fonctionnelle et l'autre paysagère.

La caractéristique fonctionnelle est définie de la manière suivante : une commune est considérée comme périurbaine si au moins 40 % des actifs y résidant occupent un emploi situé hors de la commune et dans une ou plusieurs aires urbaines. Dès lors, l'espace périurbain est composé des communes sous influence urbaine du fait des déplacements domicile-travail. Il inclut donc les communes des couronnes périurbaines, monopolarisées, et celles multipolarisées (relevant de plusieurs aires urbaines). On observera que la notion de déplacement domicile-travail est déterminante dans l'appréciation de la périurbanité.

La seconde caractéristique est, comme précédemment indiqué, de nature paysagère. Pour être périurbaine, une zone bâtie doit être séparée du pôle urbain dont elle dépend par une bande non bâtie d'une largeur supérieure à 200 mètres. Ce critère renvoie à une des dimensions essentielles de la vie périurbaine, c'est-à-dire la mise à distance de la banlieue et la présence d'espaces verts qu'ils soient naturels ou agricoles.

I.1. DES CAUSES DE NATURE SOCIOLOGIQUE, ECONOMIQUE ET STRUCTURELLE

Plusieurs grandes catégories de causes à la périurbanisation peuvent être identifiées, certaines d'origines démographique et sociologique, d'autres de nature économique, une dernière catégorie relevant de motifs structurels. Par souci de concision et parce que le rapport retrace ces causes de façon détaillée, l'avis se bornera à en opérer une présentation sous la forme d'un tableau récapitulatif. Toutefois, quelques-uns de ces facteurs, parce qu'ils revêtent une grande importance, feront l'objet d'une évocation spécifique.

- La cause démographique
- Des causes de nature sociologique :
 - l'aspiration à la maison individuelle et à un logement plus grand et confortable ;
 - l'accession à la propriété ;
 - la ségrégation spatiale positive ;
 - la décohabitation ;
 - l'accès à la nature et aux aménités.
- Des causes d'origine économique :
 - l'augmentation générale du revenu des ménages ;
 - la généralisation de l'automobile ;
 - la hausse du coût d'acquisition d'un logement en ville ;
 - les différentiels de fiscalité locale ;
 - une volonté d'optimisation économique de la part des ménages ;
 - la rente de situation pour les propriétaires fonciers.
- Des causes structurelles :
 - l'amélioration globale des infrastructures de transport ;
 - le recours au zonage pour structurer l'espace ;
 - l'offre inadéquate de logements en zone urbaine ;
 - la volonté des communes (semi)rurales de s'inscrire et de profiter du phénomène de périurbanisation ;
 - la faiblesse de la planification spatiale et de l'urbanisme.

Au titre des facteurs nécessitant un commentaire particulier, il faut citer en premier lieu la propension des Bas-Normands à vouloir posséder une maison individuelle. Ainsi, en Basse-Normandie plus de 70 % des résidences principales sont des pavillons contre 55 % en France. Ce constat est également vérifiable dans le secteur du locatif social, avec en région 36 % de logements individuels sociaux contre 16 % en France. Cette aspiration profonde à occuper un logement individuel est un facteur concourant incontestablement au développement de la périurbanisation, les villes-centres ne pouvant répondre à ce type de demande. Cette propension va de pair avec l'accession à la propriété, notamment comme réponse patrimoniale apportée à un souci de sécurisation économique.

Un deuxième facteur à la fois économique et matériel doit être cité. Il s'agit du coût de moins en moins élevé de l'équipement en automobile¹ et de l'énergie, du moins jusqu'en 2010 pour cette dernière catégorie de dépenses. Ces deux paramètres ont facilité la généralisation de l'usage de l'automobile et l'accomplissement de migrations pendulaires quotidiennes entre le lieu d'habitation et le lieu de travail. A ce propos, les ménages bas-normands présentent un niveau d'équipement en

¹ A l'exception cependant du poste « entretien des véhicules » qui n'a cessé de croître.

automobiles supérieur aux moyennes observées en France², niveau sans doute imputable à la fois à la densité communale et au développement certain de la périurbanisation en Basse-Normandie.

L'objectif de réaliser des économies en achetant en zones périphériques plus ou moins éloignées doit aussi être souligné. En effet, l'achat du terrain et les coûts de construction y sont généralement moins élevés qu'en ville. Cela est également vrai en termes de fiscalité, les ménages subissant en secteur périurbain une pression fiscale plus modérée et pouvant, qui plus est, opter pour une imposition de leurs revenus au réel. Toutefois, il s'agit d'un calcul économique qui, au fil du temps, a tendance à s'éroder du fait notamment des dépenses cumulatives de transports et d'une fiscalité des zones périurbaines qui, insensiblement, tend à augmenter notamment du fait de l'accroissement des compétences transférées aux intercommunalités.

Toujours au titre des raisons économiques, il est utile de rappeler que les pouvoirs publics ont largement encouragé, via des politiques de l'habitat orientées vers l'accession sociale à la propriété (prêts à taux préférentiels de types PAP³ puis PTZ⁴), à la fois la construction individuelle et consécutivement la périurbanisation.

Enfin, à titre structurel, il faut souligner la faiblesse passée de la planification spatiale et de l'urbanisme qui, conjuguée avec la volonté des élus locaux de développer leur commune, a facilité le développement de l'habitat individuel généralement en lotissement.

I.2. QUATRE GRANDES CATEGORIES DE CONSEQUENCES

Comme les causes de la périurbanisation, les conséquences engendrées par ce phénomène sont nombreuses. Le synoptique suivant en atteste. Comme précédemment, quelques-unes de ces conséquences parmi les plus significatives feront l'objet d'une analyse spécifique.

- Des conséquences agro-foncières :
 - une forte consommation du foncier agricole ;
 - une déstructuration des espaces agricoles.
- Des conséquences environnementales :
 - une artificialisation et une segmentation de l'espace ;
 - un reflux de la biodiversité ;
 - une pollution paysagère (mitage) ;
 - des altérations et des pollutions diffuses (eaux, déchets...)
 - des émissions accrues de CO₂

² Le taux d'équipement en automobiles est par exemple de 580 véhicules pour 1 000 habitants dans l'agglomération de Caen contre 500 en moyenne française.

³ Prêt Aidé à l'accession à la Propriété.

⁴ Prêt à taux Zéro.

- Des conséquences sociales :
 - une ségrégation socio-spatiale plus ou moins subie ;
 - un regain démographique (et économique) pour les communes périurbaines ;
 - des conflits d'usage agriculteurs-périurbains ;
 - une moindre disponibilité des parents ;
 - l'absence de certains services ;
 - une certaine désorganisation urbaine.
- Des conséquences financières :
 - une augmentation du coût du foncier agricole ;
 - une dégradation du pouvoir d'achat des ménages ;
 - des dépenses supplémentaires pour la collectivité (réalisation de réseaux et d'équipements collectifs, parfois redondants) ;
 - des coûts de centralité accrus pour les villes grandes et moyennes.

Comme ce synoptique le suggère, une grande partie des conséquences propres à la périurbanisation revêt un caractère plutôt défavorable. Cela est vrai pour la plupart des paramètres quantifiables (consommation de terres agricoles, émissions de gaz à effet de serre, dépenses des ménages...). Cela ne l'est pas en revanche pour ce qui relève du cadre et souvent de la qualité de vie auxquels aspiraient les ménages ayant opté pour la périurbanisation. Les enquêtes d'opinion montrent à cet égard leur satisfaction et leur attachement quant à ce style de vie.

Parmi les conséquences les plus remarquables de la périurbanisation, il faut signaler tout d'abord la consommation de foncier agricole, plus d'ailleurs que d'espaces naturels ce qui constitue une des caractéristiques régionales en la matière. Cette première conséquence se traduit en corollaire par le reflux de la biodiversité, du fait de l'artificialisation liée à l'urbanisation et de la fragmentation des espaces. Dès lors, ce sont principalement des zones indispensables aux continuités écologiques qui sont altérées et des obstacles à la circulation des espèces qui sont érigés.

L'accroissement des migrations alternantes quotidiennes opérées en automobile a pour effet d'accroître considérablement les émissions de gaz à effet de serre. Certaines études considèrent que les rejets annuels des périurbains en Co2 sont deux fois et demi supérieurs à ceux imputables aux habitants d'un centre-ville.

Enfin, il convient de rappeler que le mouvement de périurbanisation n'est pas sans conséquences financières à la fois pour les ménages et les collectivités. Pour les premiers, la répétition des dépenses de mobilité (en investissement avec la voiture et en fonctionnement avec le carburant et l'entretien) risque de peser de plus en plus lourdement dans leur budget lequel est d'ailleurs aujourd'hui affecté d'une certaine rétraction. Pour les collectivités, l'accueil de nouveaux administrés, s'il génère dans un premier temps des rentrées fiscales et des dotations supplémentaires, devient progressivement une source de dépenses croissantes du fait d'une demande en équipements et en services elle-même croissante. Néanmoins, si la périurbanisation est à l'origine pour les communes notamment d'une augmentation des postes de dépenses, elle a permis à ces mêmes communes de connaître un regain démographique et parfois économique.

Pour conclure ces quelques réflexions d'ordre général sur le phénomène de périurbanisation, plus particulièrement sur ses causes et ses conséquences, il est utile de souligner quelques-unes de ses caractéristiques les plus remarquables. Il s'agit tout d'abord d'un fait sociétal établi, correspondant à un véritable mode de vie et concernant aujourd'hui plus de 17 millions de français. Par ailleurs, il présente au moins du point de vue des espaces une réelle irréversibilité. Les terres agricoles ainsi consommées ne pourront que rarement revenir à leur état antérieur. C'est enfin un phénomène qui se poursuit, certes de façon moins caractérisée qu'au cours des décennies précédentes, et qui, de ce fait, nécessite sans nul doute d'être mieux maîtrisé et organisé.

II. UNE PERIURBANISATION CARACTERISEE EN BASSE-NORMANDIE PAR SON AMPLEUR ET SA PERSISTANCE

Après ces considérations d'ordre général permettant de mieux cerner les tenants et les aboutissants de la périurbanisation, il est indispensable d'en brosser le portrait au plan régional. En particulier, la description sur des bases spatiales, démographiques et institutionnelles de ce phénomène va permettre d'en appréhender la dimension et la dynamique.

Pour réaliser cette approche quantitative, le CESER s'est appuyé sur le cadre statistique proposé par l'INSEE, et déjà évoqué. Cette vision statistique de la périurbanisation ne prend en considération que les grandes aires urbaines, au nombre de onze en Basse-Normandie (cf. document cartographique). De même, des informations sur les documents d'urbanisme, sur la consommation foncière et sur l'habitat complètent cette présentation de la périurbanisation au plan régional.

II.1. UNE PERIURBANISATION DE GRANDE AMPLEUR, PLUS FORTEMENT DEVELOPPEE ENCORE DANS L'AIRE URBAINE DE CAEN

Indéniablement le phénomène de périurbanisation revêt en Basse-Normandie une ampleur considérable, cette caractéristique participant à l'originalité de la répartition de la population régionale. De la sorte, en 2010 les grandes aires urbaines ne concentraient en région que 58 % de la population contre 72 % France, mais les espaces périurbains rassemblaient un peu plus de 30 % de la population bas-normande contre 26 % au plan national. Le tableau suivant propose une répartition de la population régionale par grandes catégories de zonage.

Ainsi, en cumulant les habitants relevant des couronnes des grands pôles, autre appellation des espaces périurbanisés, et des couronnes multipolarisées, ce sont pratiquement 450 000 personnes qui, en Basse-Normandie au sens de l'INSEE, sont considérées comme périurbaines. En considérant que la périurbanisation affecte également les pôles de moyenne importance (Argentan, L'Aigle, Falaise, Coutances et Honfleur), ce sont 25 000 personnes supplémentaires qui relèvent de ce phénomène. De la sorte, la périurbanisation concernait en 2010 pratiquement un Bas-Normand sur trois (précisément 32 %).

Basse-Normandie 2010	Population		Communes	
	1 473 494	(100,0 %)	1 812	(100,0 %)
Grands pôles	503 030	(34,2 %)	99	(5,4 %)
Espace périurbain	447 365	(30,3 %)	737	(40,7 %)
<i>Dont :- Couronnes d'un grand pôle</i>	<i>349 453</i>	<i>(23,7 %)</i>	<i>514</i>	<i>(28,5 %)</i>
<i>- Couronnes multipolarisées d'un grand pôle</i>	<i>97 912</i>	<i>(6,6 %)</i>	<i>221</i>	<i>(12,2 %)</i>
Autres espaces (2)	523 099	(35,5 %)	976	(53,9 %)
Population périurbanisée selon les départements :	349 453	(100,0 %)	514	(100,0 %)
- Calvados (2)	241 575	(69,1 %)	338	(65,7 %)
- Manche (2)	70 913	(20,3 %)	106	(20,6 %)
- Orne (2)	36 965	(10,6 %)	70	(13,7 %)

(1) Aires moyennes et petites, communes hors influence des pôles.

(2) La répartition par département des 221 communes et des 97 912 habitants relevant des communes multipolarisées n'a pu être effectuée.

Tableau n° 1 : La périurbanisation en 2010 en Basse-Normandie -
Population et communes concernées
Source : INSEE

Si la périurbanisation en Basse-Normandie apparaît globalement développée, elle ne l'est cependant pas de façon uniforme. En valeur absolue, elle est particulièrement présente autour de la capitale régionale avec plus de 202 000 habitants concernés alors qu'elle oscille entre 13 000 et 40 000 habitants dans six autres grandes aires urbaines (Cherbourg, Saint-Lô, Alençon, Flers Lisieux et Vire). En terme de part dans la population totale, elle constitue plus de 50 % de la population des aires urbaines de Saint-Lô, Vire, Flers et Caen.

De ces quelques informations chiffrées, il ressort que si la périurbanisation est notablement développée autour de Caen (elle représente 45% de la population régionale périurbanisée) et plus largement dans le Calvados, elle est également observable pratiquement autour de chacune des villes régionales d'importance.

L'analyse dynamique de la périurbanisation permet de considérer qu'il s'agit non seulement d'un phénomène mais également d'un processus continu. En effet, entre 1999 et 2010, elle a gagné en Basse-Normandie plus de 53 000 habitants (+ 13,7 %), soit un taux annuel de croissance de 1,2 % alors que dans le même temps les populations des grands pôles baissaient de 0,3 %⁵. Plus précisément encore, toutes les couronnes périurbaines recensées en Basse-Normandie ont vu leur population augmenter, certes à des rythmes variables car se situant entre 0,6 % (Dives-sur-Mer) et 2,2 % (Avranches).

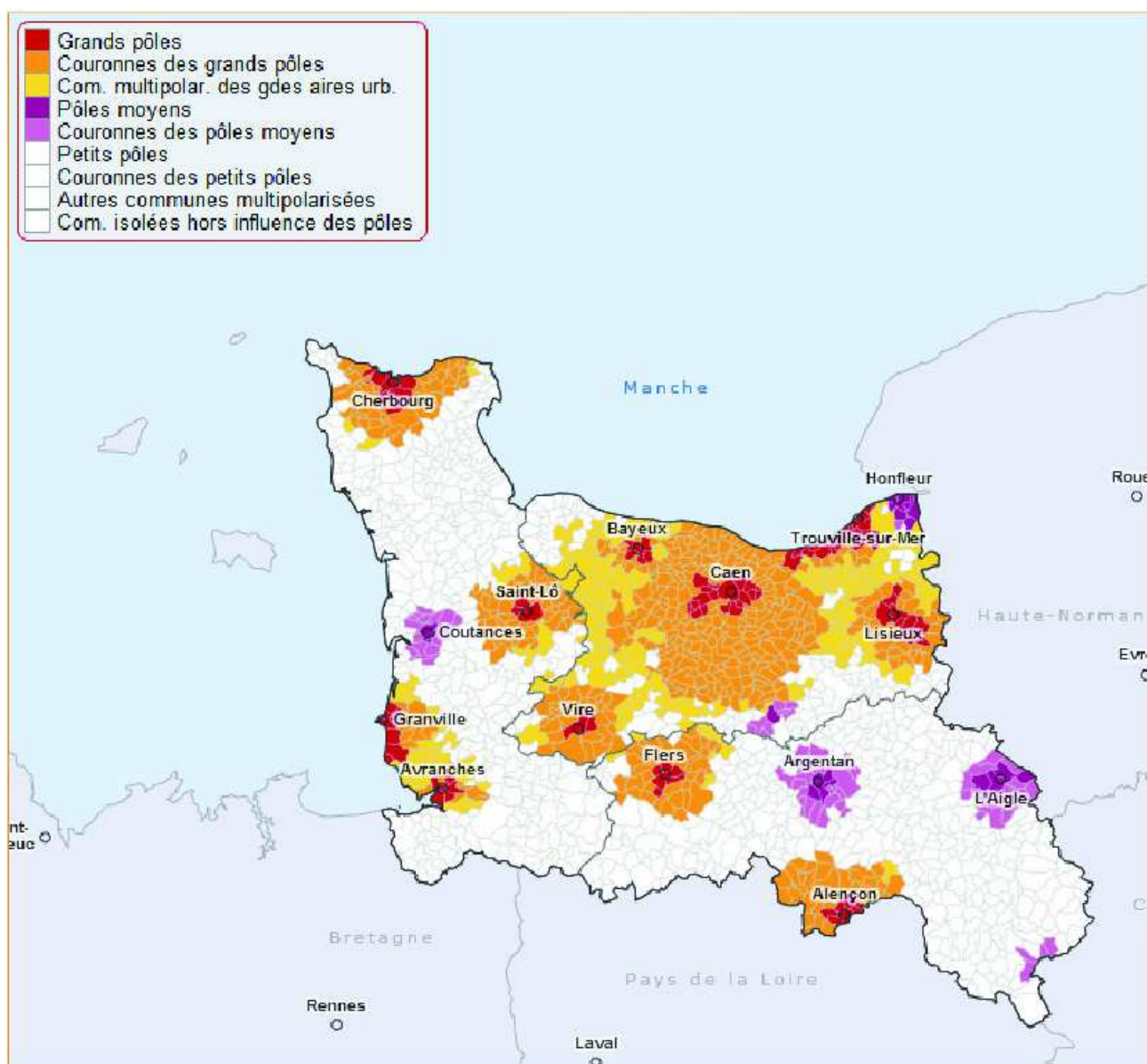
⁵ Hormis cependant la population de Dives-sur-Mer.

Espace des grandes aires urbaines	Population 2010	Population 1999	Δ 1999/2010		Taux de croissance moyen annuel (%)
			Valeur absolue	%	
Grandes aires urbaines	852 483	826 372	+ 26 111	+ 3,2	+ 0,3
Grand pôle	503 030	519 324	- 19 294	- 3,8	- 0,3
Couronne d'un grand pôle	349 453	307 048	+ 42 403	+ 12,8	+ 1,2
Communes multipolarisées des pôles urbains	97 912	86 499	+ 11 413	+ 13,2	+ 1,1
Espace périurbain (*)	447 365	393 547	+ 53 818	+ 13,7	+ 1,2

(*) L'espace périurbain comprend la couronne des grands pôles urbains et les communes de l'espace multipolarisé des grandes aires urbaines.

Tableau n° 2 : L'importance démographique de la périurbanisation en Basse-Normandie
au 1^{er} janvier 2011

Source : INSEE - Recensements de la population 1982 et 2011



Carte n° 1 : Les espaces périurbanisés en Basse-Normandie

Source : SISTER - INSEE

En termes d'empreinte communale, la périurbanisation, toujours en 2010, concernait en Basse-Normandie 737 communes soit deux communes sur cinq. Là également, elle est particulièrement développée dans le Calvados (338 communes) mais considérablement moins dans l'Orne (seulement 70 communes). En terme de dynamique spatiale, il faut signaler que tant le pôle urbain que les territoires dits périurbains se développent en tâche d'huile. De ce fait, les pôles urbains absorbent lentement mais sûrement les communes situées dans leur immédiate proximité tandis que les territoires périurbains s'étendent en intégrant progressivement les communes situées les plus à l'extérieur de l'aire urbaine. Toutefois et c'est ce qui lui donne son caractère tentaculaire, la dynamique périurbaine l'emporte largement sur celle des pôles urbains.

II.2. UNE PERIURBANISATION MARQUEE PAR LA PREEMINENCE DU LOGEMENT INDIVIDUEL

Comme précédemment indiqué, le parc de logements en Basse-Normandie est très majoritairement constitué de logements individuels, soit environ sept logements sur dix. Cette caractéristique est encore plus marquée au sein des zones périurbanisées. Ainsi, selon des données élaborées par la DREAL⁶, relatives à la construction de logements, il apparaît que dans les zones périurbanisées, pratiquement 90 % des logements édifiés entre 2000 et 2012 étaient individuels.

Cette propension à construire du logement individuel connaît cependant des inflexions. On observe ainsi depuis peu dans les zones périurbaines une tendance prononcée à édifier de façon croissante des logements individuels groupés (maisons en bande, maisons mitoyennes...) et même du logement collectif.

Autre illustration de la vitalité des territoires périurbains, ces derniers ont représenté 51 % des logements réalisés en Basse-Normandie entre 2000 et 2012. Il faut préciser en outre que les constructions individuelles dans la plupart des zones périurbaines ont été réalisées en lotissement et de ce fait n'ont pas entraîné un mitage généralisé des paysages comme cela a pu être constaté dans d'autres régions.

II.3. UNE PERIURBANISATION FORTE CONSOMMATRICE DE TERRES AGRICOLES

La périurbanisation est l'un des principaux facteurs d'artificialisation des sols. En effet, elle consomme proportionnellement plus d'espaces car elle repose prioritairement sur le logement individuel ; en outre, elle nécessite des aménagements (infrastructures routières, commerciales, équipements collectifs...) qui, eux aussi, déterminent une consommation supplémentaire d'espace. Sans qu'il soit possible d'afficher une dimension moyenne des parcelles construites en zone périurbanisée, on peut rappeler qu'en Basse-Normandie la taille moyenne⁷ s'élevait en 2012 à 1 297 m² avec une forte variabilité d'un territoire à l'autre. Ainsi, la dimension moyenne était dans la zone d'emploi de Caen de 968 m², de 1 305 m² autour de Saint-Lô et de 1 908 m² sur la zone d'emploi de Lisieux.

Il convient toutefois de souligner que la dimension moyenne des parcelles liées à la construction d'un logement tend à décroître significativement ces dernières

⁶ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement. Les données ici évoquées proviennent du fichier SITADEL2.

⁷ Dimension calculée sur la base des données issues de l'Enquête sur le Prix des Terrains à Bâtir (EPTB).

années. Elle est ainsi passée de 1 720 m² en 2006 à 1 297 m² en 2009. Il faut voir dans cette diminution, d'une part, l'effet de la crise économique, la dimension donc le prix de la parcelle étant une variable d'ajustement de l'investissement, et d'autre part, la conséquence des premières mesures de limitation de la taille des parcelles prescrites par les nouveaux documents d'urbanisme opérationnels.

S'agissant d'un phénomène d'urbanisation ayant pour cadre le milieu rural et/ou semi-rural, la périurbanisation affecte principalement les terres agricoles. La SAFER considère à ce propos que plus de 90 % des surfaces artificialisées sont d'origine agricole, et que, de surcroît, il s'agit le plus souvent de bonnes terres agricoles.

De la sorte, selon l'enquête VIGISOL réalisée par la SAFER de Basse-Normandie, l'artificialisation des terres en zones périurbaines se serait élevée dans le Calvados à 4 652 hectares entre 1998 et 2009, à 1 610 hectares dans la Manche entre 2002 et 2007 et à 1 279 hectares dans l'Orne entre 2001 et 2007. Selon les départements, la périurbanisation a été à l'origine de 50 à 70 % de l'artificialisation des sols. Plus globalement, toujours d'après la SAFER, la consommation de terres se serait élevée en Basse-Normandie (tous territoires confondus) à environ 16 000 hectares entre 2000 et 2010, soit de l'ordre de 1 % de la superficie régionale totale, valeur assez comparable à celle observée en France.

Consécutivement, la périurbanisation contribue à l'augmentation du prix des terres agricoles et ce d'autant plus que le différentiel entre le prix moyen d'un hectare de terre à des fins agricoles et un hectare de terre à des fins d'artificialisation est affecté d'au moins un facteur 10.

Le tableau suivant, proposé à titre indicatif, exprime la consommation d'espace selon la destination nouvelle qui leur est assignée. Cette information cependant ne distingue pas la nature du territoire concerné (urbain, périurbain ou rural). Néanmoins, on peut imaginer que c'est en zone périurbaine que l'usage des terres à des fins de construction de logement est la plus forte. Au niveau régional, le logement est donc à l'origine de l'artificialisation de plus d'un hectare sur deux.

Dép.	Consommation foncière	Rythme annuel par commune	Origine agricole	Destinations			
				Logement	Activités industrielles, commerciales...	Activités agricoles	Infrastructures de transport
Calvados	6 751 (1998-2009)	0,9 ha	94 %	57 % (3 856 ha)	17 % (1 143 ha)	8 % (559 ha)	7 % (488 ha)
Manche	3 152 ha (2002-2007)	1,0 ha	95 %	58 % (1 823 ha)	10 % (315 ha)	13 % (414 ha)	5 % (163 ha)
Orne	2 190 ha (2001-2007)	0,7 ha	95 %	39 % (856 ha)	10 % (218 ha)	15 % (316 ha)	19 % (422 ha)

Tableau n° 3 : La consommation foncière due à l'artificialisation dans les départements bas-normands - Evaluation spatiale, rythme annuel, origine des terres et destinations
Source : SAFER Basse-Normandie (d'après VIGISOL)

II.4. UNE PERIURBANISATION LONGTEMPS FACILITEE PAR DES DOCUMENTS D'URBANISME INSUFFISAMMENT PROTECTEURS

S'il convient de souligner que la périurbanisation telle qu'elle apparaît à l'heure actuelle s'est nourrie en partie d'un urbanisme opérationnel insuffisamment contraignant⁸, il faut reconnaître que, désormais, la mise en place progressive des Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et des PLU, voire des désormais des PLUI (I pour intercommunal) encadre ce type de développement urbain. L'exemple donné précédemment de la diminution de la taille moyenne des parcelles, du développement en zones périurbanisées de l'habitat individuel groupé et même de logements collectifs illustre bien cette prise de conscience récente.

Aujourd'hui encore, si l'on superpose le front actuel d'extension de la périurbanisation avec les cartes départementales détaillant commune par commune la nature des documents d'urbanisme en vigueur, on constate que la périurbanisation affecte des communes non encore dotées de POS et de PLU.

Au plan de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, deux regards peuvent être portés sur la périurbanisation en Basse-Normandie. D'une part, le mouvement de périurbanisation s'y est traduit par une consommation sans aucun doute excessive d'espaces du fait notamment de documents d'urbanisme opérationnels (POS⁹ puis PLU¹⁰) insuffisamment protecteurs. D'autre part et en revanche, la périurbanisation en Basse-Normandie a pris la forme d'une urbanisation reposant pour l'essentiel sur la création de lotissements et non sur un éparpillement des constructions synonyme de mitage et d'altération des paysages.

Une dernière remarque doit ici être formulée. Il s'agit du caractère sans doute trop optimiste au plan de l'estimation des besoins d'un certain nombre de Plans Locaux de l'Habitat (PLH) par ailleurs principalement orientés vers la seule offre nouvelle de logements pour répondre aux besoins. Ces PLH induisent potentiellement des surconsommations d'espaces et peuvent occasionner des impacts négatifs sur l'occupation et la dévolution des logements existants.

III. QUELLES OPTIONS POUR UNE PERIURBANISATION CONTENUE ET OPTIMISEE ?

Comme les éléments d'information précédents l'ont montré, la périurbanisation constitue un phénomène complexe, autant en Basse-Normandie qu'ailleurs en France. Elle revêt ainsi un caractère multifactoriel, mêlant ainsi motivations économiques et sociologiques ; elle se caractérise également par sa permanence ; elle connaît enfin des évolutions du fait notamment de la crise économique et de l'entrée en vigueur progressive d'un urbanisme plus contraignant.

⁸ Notamment dans les communes dotées seulement de Cartes Communales (CC) ou régie par le Règlement National d'Urbanisme (RNU).

⁹ Plan d'Occupation des Sols.

¹⁰ Plan Local d'Urbanisme.

Parallèlement à ces évolutions, le mouvement de périurbanisation, en particulier en Basse-Normandie, est confronté à de nouveaux défis. Parmi ceux-ci, il faut insister sur :

- le risque potentiel d'augmentation du prix des énergies, celui-ci pouvant surtout retentir sur les capacités de mobilité des périurbains les plus éloignés et les plus économiquement précaires ;
- le vieillissement à la fois d'une partie de la population et du parc de logements périurbain, cette évolution se ressentant notamment en termes de confort et d'accessibilité et affectant les possibilités de revente desdites habitations ;
- la nécessité de parvenir à une consommation de terres en particulier agricoles plus contenues encore qu'elle ne l'est actuellement.

Au regard de ces constats et de ces enjeux et compte tenu de l'importance du phénomène de périurbanisation en Basse-Normandie (plus de 30% de la population concernés), il apparaît utile de mener une réflexion tant sur la maîtrise de cette forme d'urbanisation que sur l'optimisation des modes et de la qualité des conditions de vie dans ces territoires. Toutefois, avant d'évoquer les différentes préconisations et options proposées par le CESER dans le cadre de cet avis, il importe de procéder à une évocation condensée de quelques facteurs socio-économiques susceptibles d'influencer à court et à moyen termes ce processus.

III.1. LA PERIURBANISATION, UN PHENOMENE SOUMIS AUX CONTINGENCES SOCIO-ECONOMIQUES

Plusieurs types de facteurs d'évolution doivent être pris en considération dans cette réflexion : la démographie évidemment mais aussi les besoins et comportements vis-à-vis de l'habitat et, bien entendu, le contexte économique.

III.1.1. Une démographie régionale peu dynamique...

Selon les projections établies par l'INSEE, il apparaît que la population régionale pourrait continuer à croître mais de façon moindre qu'en moyenne nationale (de l'ordre de + 0,30 % par an contre + 0,60 % au plan national). Par ailleurs, les niveaux de croissance démographique pourraient varier selon les territoires. Il est ainsi tout à fait probable que l'aire urbaine de Caen, toutes choses égales par ailleurs¹¹, conservera avec + 1,2 % par an un rythme de croissance élevé, du moins à l'échelle régionale. De ce fait, la prégnance des phénomènes de périurbanisation sera probablement plus importante sur cette zone qu'ailleurs en Basse-Normandie.

III.1.2. ... mais des besoins en logements encore élevés

Les besoins en logements sont aujourd'hui encore estimés à environ 7 000 par an. Il faut y intégrer une croissance probable de la part des logements individuels groupés et même du (petit) collectif hors agglomération. Il convient toutefois de souligner qu'il s'agit d'une évaluation pouvant être appelée à évoluer en fonction de

¹¹ Ces projections ne prennent évidemment pas en compte des événements d'importance comme par exemple les incidences d'une fusion des régions normandes et en particulier d'un choix de capitale se portant non sur Caen mais sur Rouen.

différents paramètres. Il en va ainsi de l'augmentation du nombre des ménages et de la diminution de la taille de ceux-ci, ces paramètres étant de nature à retentir à la fois sur le taux d'occupation des logements et sur la poursuite de la périurbanisation. Il faut également citer l'impact de nouvelles normes (Réglementation Thermique -RT 2012-, accessibilité...) sur le coût de construction des logements qui pourrait, si les conditions économiques restent peu favorables, contribuer à orienter à la baisse la demande.

III.1.3. Des comportements évolutifs

Les comportements des nouveaux périurbains sont bien sûr sujets à évolutions. En l'occurrence, il est d'ores et déjà observé :

- une demande en parcelles de tailles moins importantes, en accord d'ailleurs avec les orientations des nouveaux SCoT ;
- une dimension également revue à la baisse des logements, ce qui constitue une forme de retournement par rapport à la croissance continue enregistrée tout au long des précédentes décennies. La raison de cette inflexion est purement économique ;
- une attirance moins prononcée pour le pavillon individuel dans sa forme traditionnelle ;
- un attrait renaissant pour la ville pour autant que l'offre d'habitat intra-urbain réponde aux nouvelles aspirations et aux moyens financiers des populations concernées.

III.1.4. Une poursuite de la périurbanisation tributaire de la situation économique

Le contexte économique peut de façon temporaire ou durable affecter le processus de périurbanisation. Tout d'abord, cela a été évoqué, le climat économique actuel n'est pas sans produire des effets négatifs sur les possibilités qu'ont les ménages de mener à bien des projets de nature immobilière. Les données relatives aux mises en chantier en attestent. La question est de savoir s'il s'agit d'un phénomène temporaire ou au contraire durable, autrement dit s'il s'agit plus d'une mutation que d'une crise. Dans le cas d'une mutation, l'impact sur la poursuite de la périurbanisation sera réel.

Au-delà de ces considérations liées à la construction, cette situation de crise retentit déjà sur les ménages périurbains les plus exposés à la précarité. Ils se trouvent alors confrontés à des problèmes de transport et d'éloignement tant pour les actes de la vie quotidienne que pour les démarches administratives ou de recherche d'emploi. Dès lors, à la précarité économique peut s'ajouter l'isolement.

La question du prix de l'énergie et son impact sur les facultés de mobilité des ménages participe aussi des interrogations à caractère économique relative à la poursuite de la périurbanisation et surtout au devenir des zones périurbaines relativement éloignées. La problématique énergétique va également affecter la revente des logements édifiés voici vingt, trente ou quarante ans, logements dont les performances thermiques ne sont plus à la hauteur des standards et des exigences actuelles.

III.2. MAITRISER MIEUX ENCORE L'ETALEMENT URBAIN

Si la périurbanisation constitue pour bien des habitants résidant dans les territoires concernés un mode de vie qu'ils ont souhaité et qui les satisfait globalement, une maîtrise cependant accrue du développement de cette forme d'habitat apparaît utile, ce pour des motifs assez légitimes de limitation de la consommation d'espaces, de maintien de la biodiversité, d'adaptation des mobilités aux sujétions futures, d'optimisation des investissements publics...

III.2.1. Conforter la prise de conscience des pouvoirs publics

Les élus et des techniciens de l'aménagement ont pris conscience au cours des années 2000 de la nécessité d'un urbanisme plus respectueux des enjeux de développement durable. Cette vision renouvelée de l'aménagement s'est traduite en particulier par l'adoption d'un nombre croissant de SCoT et par une couverture améliorée du territoire en PLU.

Cette évolution favorable va se poursuivre sous l'impulsion de la loi ALUR¹² avec notamment des exigences accrues de compatibilité entre les PLU et autres documents d'urbanisme vis-à-vis des SCoT ainsi que de fortes incitation au transfert de la compétence en urbanisme vers les intercommunalités.

III.2.2. Mettre en place des Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunal (PLUI)

Le recours aux PLUI constitue une des réponses aux problématiques d'urbanisme posées par la périurbanisation. Une trentaine existe déjà ou est en cours d'élaboration en Basse-Normandie ce qui positionne avantageusement la région en ce domaine au niveau national. Cet effort est d'autant plus méritoire que le déploiement des PLUI n'est pas techniquement un exercice des plus simples et qu'il peut aussi occasionner des oppositions voire des conflits entre communes parties prenantes.

Les PLUI répondent à de nombreuses exigences. En particulier, ils permettent d'homogénéiser les pratiques urbanistiques au sein de territoires désormais cohérents ; ils incitent également les groupements de communes à se doter de services techniques de gestion et de conception compétents en matière d'urbanisme. En ce domaine, se doter de PLUI et des services techniques afférents semble au CESER des démarches complémentaires d'autant que l'Etat va se désengager en matière d'urbanisme de son rôle d'instruction et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Il est également possible de concevoir un transfert de ces tâches d'instruction et d'assistance au niveau des SCoT, la dimension de ceux-ci déterminant de facto la mise en place de services techniquement étoffés et peut être moins soumis aux contingences de proximité.

Toutefois, si ce mouvement est d'ores et déjà impulsé en Basse-Normandie, il doit s'accompagner d'évolutions institutionnelles concernant les collectivités territoriales, communes ou groupements de communes. Sans même souligner le caractère de plus en plus anachronique et inadapté aux enjeux actuels du nombre et de la taille opérationnelle des communes (1 812 pour la seule Basse-Normandie dont

¹² Accès au Logement et à un Urbanisme Renouvelé.

67 % de moins de 500 habitants¹³), il apparaît utile de réfléchir et de mettre en œuvre des stratégies et des processus de recomposition communale et intercommunale pour déterminer, enfin, des collectivités susceptibles de se doter des services et des compétences humaines à même de répondre aux exigences et aux enjeux actuels. D'ailleurs, il semble que les évolutions institutionnelles envisagées au niveau national (mais non encore arrêtées) répondent à ce type de préoccupation.

Le transfert progressif de la compétence d'urbanisme aux EPCI¹⁴ ne doit pas occulter la question de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et du conseil aux collectivités locales. Elle revêt à l'heure actuelle un caractère crucial pour un nombre grandissant de collectivités. Le CESER considère à ce propos que la création d'agences techniques départementales, dotées de la compétence urbanisme /aménagement du territoire, de même qu'un accès accru aux services proposés par les Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE), peuvent constituer, au moins à titre temporaire, des réponses adaptées à ces types de préoccupations.

III.2.3. Se doter d'observatoires fonciers

Egalement, un bouclage régional en observatoires fonciers peut contribuer à mieux résoudre certains des problèmes posés en matière d'aménagement et d'urbanisme. Ils permettent entre autres :

- de mesurer l'évolution des marchés de l'habitat (terrains à bâtir, constructions neuves, maisons et appartements anciens...) et le niveau d'occupation et la consommation d'espaces ;
- de renforcer la cohérence des politiques urbanistiques mises en œuvre sur un territoire donné ;
- d'orienter, d'évaluer et au besoin de réorienter les politiques mises en œuvre.

Il convient de souligner que la Basse-Normandie se situe déjà parmi les régions les mieux dotées en observatoires et dispositifs d'observations foncières. C'est le fruit d'une politique soutenue conjointement par le Conseil Régional de Basse-Normandie et l'Etablissement Public Foncier de Normandie (EPFN) donnant aux territoires intéressés la possibilité de déployer des observatoires fonciers sur la base de la passation d'une convention ad hoc. Les observatoires ainsi constitués bénéficient d'une numérisation des documents d'urbanisme, d'une cartographie de l'expansion du tissu bâti et d'une analyse des informations ainsi collectées.

III.2.4. Mettre en œuvre des actions de revitalisation urbaine et ce plus particulièrement dans les villes de la Reconstruction

La maîtrise de l'étalement urbain et donc de la périurbanisation passe enfin par la mise en œuvre d'actions de revitalisation urbaine et ce en particulier dans les villes bas-normandes dites de la Reconstruction. A cet égard, la poursuite et l'intensification des politiques visant à l'amélioration qualitative (rendre la ville désirable), plus encore que quantitative, de l'offre de logements en ville-centre apparaissent indispensables et peuvent donc contribuer à réguler les flux périurbains.

¹³ Et 85 % de moins de 1 000 habitants.

¹⁴ Etablissement Public de Coopération Intercommunale.

Il n'est pas inutile par ailleurs de souligner que construction de logements neufs et rénovation d'habitat ancien doivent être menées de pair. En effet, toute politique d'habitat en ville-centre ne prenant en considération qu'un seul de ces leviers prend le risque d'aboutir à des déséquilibres. Ainsi, privilégier la construction de logements collectifs, par nature neufs, sans mener parallèlement une politique de rénovation/requalification de l'habitat existant en ville-centre, qu'il soit de statut privé ou social, conduit principalement à transférer la population d'un parc vers l'autre, surtout en période de croissance économique faible.

Le CESER est favorable dans cet ordre d'idées au déploiement en Basse-Normandie d'une politique de rénovation urbaine à destination des villes de la Reconstruction, politique qui fait d'ores et déjà l'objet d'une réflexion¹⁵. Estimé à au moins 60 000 logements, le parc de logements concerné, le plus souvent situé en ville-centre, souffre aujourd'hui d'une certaine désaffection, faute notamment d'avoir su être adapté progressivement aux exigences d'accessibilité et de performance énergétique. De la sorte, les taux de vacance observés y sont de plus en plus élevés et cette situation contribue très probablement au mouvement d'étalement urbain.

La mise en œuvre d'une telle politique de rénovation au profit des villes de la Reconstruction n'aurait pas pour seul avantage de redensifier les centres-villes. Elle autoriserait :

- une revitalisation commerciale des centres-villes ;
- un ralentissement de l'étalement urbain ;
- un regain d'activité pour le secteur du bâtiment et accessoirement des travaux publics ;
- une sauvegarde d'un patrimoine historique présentant des spécificités architecturales désormais reconnues.

III.3. PARALLELEMENT, TENDRE VERS UNE OPTIMISATION DES CONDITIONS ET DU CADRE DE VIE DES PERIURBAINS

La périurbanisation présente des caractéristiques de durabilité. En effet, les territoires affectés par ce type d'urbanisation le sont pour une longue période. Cependant, certains des territoires périurbanisés connaissent des évolutions à certains égards préoccupantes du fait en particulier du vieillissement concomitant du parc de logements et de leurs occupants. Dans le même ordre d'idées, il faut insister à nouveau sur leur degré relatif d'exposition au renchérissement du coût de l'énergie, ce dernier pouvant notamment retentir sur les facultés de déplacement des populations concernées.

Il faut donc prendre en compte ces différents facteurs et possibilités d'évolution et proposer des pistes de réflexion, des orientations et éventuellement des préconisations pour faire en sorte que ces territoires demeurent des espaces où la qualité de vie perdure.

¹⁵ La DREAL de Basse-Normandie, entre autres, a engagé une réflexion sur cette opportunité. Voir à ce sujet les travaux menés dans le cadre des Ateliers des territoires.

III.3.1. Poursuivre l'observation et l'analyse de la périurbanisation

L'observation et l'analyse de la périurbanisation contribuent à sa compréhension et permettent, si possible, d'anticiper ses évolutions. De la sorte, les recherches et les réflexions sur les modes de périurbanisation les plus adaptés aux spécificités régionales doivent être poursuivies et surtout faire l'objet d'une diffusion accrue auprès des décideurs et des populations. Dans le même ordre d'idées, des études sur la vitalité du fait associatif ou encore sur l'évolution de l'économie présentielle (commerces, services publics et de proximité...) dans les zones périurbaines doivent être entreprises pour en souligner les tendances et les inflexions envisageables.

Cette veille permet d'ores et déjà d'alimenter le contenu et les orientations donnés aux SCoT et aux documents d'urbanisme plus opérationnels (PLU, PLUI). Elle doit également contribuer à l'expérimentation et la mise en œuvre de solutions favorisant la « durabilité » des espaces périurbains puisqu'existant il est nécessaire de les faire évoluer le plus favorablement possible. En ce sens, les initiatives visant à favoriser les échanges, les retours d'expériences, la transmission des connaissances comme le font par exemple le « Club Foncier » sous l'égide du Conseil Régional ou encore la DREAL ou les CAUE doivent être encouragées et démultipliées aux niveaux local et intercommunal.

III.3.2. Mieux tirer parti de l'habitat existant en zone périurbaine

Si l'un des moyens de ralentir la périurbanisation réside dans la rénovation et la (re)densification des villes-centres, un autre est de faire le choix de redonner vie et attractivité à l'habitat déjà présent dans les zones périurbanisées. En effet, une partie du parc de logements concerné se caractérise par un certain degré d'obsolescence, pour des raisons soit esthétique, soit énergétique, soit encore d'agencement intérieur (accessibilité).

Pourquoi alors construire uniquement des logements neufs en zone périurbanisée alors qu'il existe un nombre parfois conséquent de logements vacants (ou susceptibles de le devenir) aptes à répondre à la demande ?

Une telle stratégie peut par ailleurs être développée de deux façons : soit en fonction de projets individuels, soit dans le cadre d'opérations groupées (en particulier des OPAH¹⁶) impliquant l'intervention de l'ANAH¹⁷ et d'acteurs reconnus en Basse-Normandie comme le PACT-ARIM ou l'EPFN. Par ailleurs, ce type de solution permettrait de répondre à la problématique de l'habitat pavillonnaire ancien.

Toujours dans le même ordre d'idées, la démarche BIMBY¹⁸, pourrait être expérimentée. Elle consiste en la division de parcelles préexistantes déjà construites autorisant la réalisation d'un nouveau logement à proximité de l'ancien. Elle vise à la définition d'une nouvelle filière de production de la ville, qu'il s'agisse de la ville classique ou de la ville en zone périurbaine. Cette procédure novatrice permet de

¹⁶ OPAH : Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat.

¹⁷ ANAH : Agence Nationale pour l'Habitat.

¹⁸ Build In My Back Yard, en français « construire dans mon arrière-cour ». Cette démarche a fait l'objet dès 2009 d'un appel à projet avec comme partenaires la Communauté Urbaine de Rouen-Elbeuf-Austreberthe (CREA), de Saint-Quentin-en-Yvelines, le CETE de Normandie...

construire là où les filières traditionnelles sont incapables d'intervenir en particulier au sein des zones pavillonnaires existantes.

Complexe dans sa mise en œuvre, cette démarche suppose d'avoir au préalable ouvert des « fenêtres » dans le PLU pour autoriser ces opérations ; elle nécessite donc de mobiliser une ingénierie adaptée, de mettre à disposition des structures de conseil à destination des particuliers, et de déployer de la part des élus et de leurs collaborateurs une pédagogie de terrain de tous les instants. Néanmoins et malgré les exigences précédemment évoquées, elle peut produire des incidences économiques positives car elle permet de réaliser un urbanisme à moindre coût du point de vue foncier bien entendu mais aussi en termes d'infrastructures (stationnement, réseaux, s'ils sont toutefois à l'origine suffisamment dimensionnés).

Au plan environnemental, cela permet de construire dans le tissu urbain existant de la maison individuelle mais à étalement urbain nul tout en maintenant des densités relativement faibles et sans engendrer de pression foncière supplémentaire.

III.3.3. Favoriser la constitution et le développement de pôles secondaires

Est-il possible d'imaginer une périurbanisation non principalement basée sur les seules migrations alternantes quotidiennes entre la ville-centre et les communes périurbaines, que cela soit pour le travail, le commerce ou les loisirs ? Le développement, dans la mesure du possible de pôles secondaires, pourrait constituer une forme de réponse à cette question.

Ce concept qui repose sur la recherche d'un rééquilibrage partiel entre villes-centres et zones périurbanisées n'est pas sans présenter des avantages. Parmi ceux-ci, on peut citer une (re)localisation partielle des emplois, une diminution relative des distances parcourues par les ménages et donc une diminution possible des émissions de gaz à effet de serre. L'économie potentielle de temps et de coûts afférents au transport doit également être considérée comme un des bienfaits d'un tel rééquilibrage.

De tels pôles existent déjà. Ils ne demandent sans doute qu'à être confortés et renforcés. Autour de Caen, il est ainsi possible de citer les communes de Douvres-la-Délivrande, d'Evrecy ou encore de Moulton-Argences. A proximité de Saint-Lô, ce sont Marigny, Torigny-sur-Vire et Condé-sur-Vire qui exercent, avec des intensités diverses, ces fonctions. En périphérie de Flers, les communes de Messei et de la Ferrière-aux-Etangs peuvent jouer un rôle comparable.

Il convient cependant d'admettre que, parmi l'ensemble des territoires les plus marqués par la périurbanisation, certains ne disposent pas de tels centres d'appui. Il apparaît donc difficile d'en créer ex nihilo. De surcroît, l'état actuel des finances publiques restreint fortement les possibilités de promouvoir de nouveaux points d'ancrage. Ainsi, pour ces territoires, la relation avec la ville-centre demeurera incontournable.

En revanche, il peut sembler intéressant de consolider les pôles secondaires qui existent déjà ou qui émergent en favorisant pour ces communes une offre globale de services avec notamment une accentuation de ceux concernant l'éducation et la santé. Dans cette optique, le maintien du collège avec, pourquoi pas, un accroissement de l'éventail de formations, de même que la mise en place de Pôles de

Santé Libéraux Ambulatoires (PSLA), sont autant de possibilités de donner une attractivité accrue à ces communes moyennes.

Dans le même ordre d'idées, une diffusion ou un renforcement des Espaces Publics Numériques (EPN) au profit notamment des communes considérées comme pôles secondaires ou pouvant le devenir pourrait participer à cette offre de services améliorée. De telles structures peuvent en effet, à titre transitoire, offrir un support à des salariés ou à des activités économiques reposant sur un usage élevé du télétravail.

En outre, la question des transports, qui conditionne en particulier les relations avec l'agglomération-centre, est de la plus grande importance. La prise en considération de cette nécessité participe en effet à l'affirmation et à la reconnaissance des villes secondaires comme pôles d'appui. C'est notamment leur permettre d'accéder en la matière à une fonction de territoire de convergences et d'interfaces. Dans les échanges de vues avec les acteurs de la périurbanisation, cette question a souvent été abordée et présentée comme une revendication prioritaire.

Enfin, le développement de l'agriculture périurbaine, au sein et à proximité des pôles secondaires, doit être recherché. Sa présence offre en effet trois avantages. Elle constitue un frein efficace au mouvement d'artificialisation des terres agricoles. Elle autorise la création de circuits courts de commercialisation d'aliments de qualité. Elle favorise également la création d'emplois dans les territoires concernés.

III.3.4. Développer les mobilités alternatives

Les mobilités alternatives (à la voiture) constituent également dans le cadre de la périurbanisation un sujet de réflexion qu'il convient d'aborder dans cet avis. La question des transports est en effet pour les périurbains essentielle et ce à plusieurs titres. Elle participe, en termes d'habitat, à leurs choix de localisation ; elle détermine en outre des dépenses dont on peut penser qu'elles peuvent être sujettes à de significatives augmentations dans les années à venir ; elle influence enfin la gestion du temps en fonction non seulement de l'éloignement mais aussi de l'offre de transports collectifs.

Jusqu'à présent, les mobilités alternatives sont apparues insuffisamment prises en compte. Toutefois, si des solutions nouvelles peuvent être en la matière mises en œuvre, il faut reconnaître que certains territoires, du fait de leur enclavement ou de leur isolement, ne peuvent que difficilement bénéficier de modes de déplacements qu'ils soient collectifs ou alternatifs.

Pour les déplacements réalisés dans la proximité du lieu d'habitation, il faut bien entendu améliorer les plans locaux de déplacement dans le sens des circulations dites douces même si les morphologies communales héritées du tout-automobile s'y prêtent parfois difficilement. En revanche, pour les quartiers neufs (lotissements notamment) ou à venir, il est indispensable d'intégrer cette préoccupation en prévoyant des cheminements piétonniers ou cyclables. Il est même possible de développer entre des communes proches (cas observables en seconde couronne de zones périurbaines) des liaisons de ce type.

Pour ce qui concerne les déplacements à plus longues distances, si le recours aux transports collectifs semble le plus approprié, son usage généralisé et accru se heurte

cependant à des obstacles bien souvent insurmontables. Il est par exemple désormais difficile de créer de nouvelles lignes de transport en commun, soit pour des raisons financières (coûts très élevés des infrastructures dans le cas des transports de type ferroviaire), soit pour des raisons physiques (impossibilités de tracer de nouvelles voies). Toutefois, un plus important recours aux systèmes de transport assurés par des autocars, des minibus ou encore des taxis-bus doit être envisagé. Avec des fréquences et des horaires optimisés (allant jusqu'au cadencement si la densité de population le permet), de l'intermodalité, il est possible de voir ces modes de transports mieux intégrer les habitudes de déplacements des périurbains.

Parallèlement, le développement du covoiturage semble être l'une des solutions les plus intéressantes et les plus dotées d'un large potentiel de croissance. Il n'est pas utile de s'attarder ici sur ses avantages en termes de coûts, de limitation des émissions de gaz à effet de serre, de sociabilité, tous avantages largement reconnus et décrits. Cette pratique doit donc être encouragée et surtout facilitée. Cela passe notamment par la création et l'aménagement d'aires de covoiturage dans les lieux les plus favorables à leur usage. Cela peut être à proximité des échangeurs de grands axes et surtout en alignement collatéral des voiries rapides car, en ces localisations, il existe de forts potentiels de reports modaux cyclo-pédestres.

III.3.5. Aller vers le haut débit dans les territoires périurbains

Le souci d'améliorer la couverture numérique dans les territoires périurbanisés présente un véritable caractère de nécessité. La disposition d'un niveau élevé d'équipement en réseaux et en moyens de communications avancées conditionne non seulement l'attractivité d'un territoire mais est considérée désormais comme un facteur désormais indispensable de qualité de vie. Ainsi, parfaire ou améliorer la couverture numérique, outre le bénéfice matériel que cela apporte aux entreprises et aux ménages, présente des avantages indéniables et en particulier au profit des territoires périurbanisés.

Pour ces derniers, une couverture numérique performante contribue par exemple à la limitation des déplacements ou d'une manière générale au maintien ou au développement de l'emploi. A ce propos, la qualité de la couverture numérique est un facteur autorisant, outre le télétravail, des (re)localisations d'activités en zones périurbaines, du fait notamment des charges fixes moins élevées auxquelles sont soumises les entreprises dans ces territoires

Parmi les avantages pour la population périurbanisée d'une couverture numérique performante, il faut citer également la possibilité de conserver voire de développer des structures d'enseignement de qualité et de disposer d'une offre en téléalarme et en télésanté, au profit en particulier des populations les plus âgées.

Enfin, il ne faut pas ignorer que la qualité et l'efficacité de la couverture numérique propre à un territoire (équipement en fibres optiques notamment) retentit désormais sur son attractivité et conditionne ainsi la valeur des biens immobiliers qui le composent. Faute d'un niveau de couverture numérique satisfaisant, le risque de désaffectation pour un territoire ne peut être écarté. L'importance de cet enjeu n'a d'ailleurs pas échappé aux (grandes) collectivités territoriales qui y consacrent de considérables moyens.

A l'issue de cet avis, il faut souligner que la périurbanisation constitue pour une partie significative de la population régionale un mode et un cadre de vie à part entière et ce durablement. A ce titre, les évolutions que ce phénomène peut connaître doivent être observées avec attention et, si possible, pour certaines d'entre elles anticipées. Il en va ainsi de la question du renchérissement sans doute probable de l'énergie qui peut être source de réelles difficultés pour les ménages les plus affectés par la crise économique. Cette problématique rejoint par ailleurs celle des transports et plus largement des mobilités qui sont une autre préoccupation spécifique aux habitants des zones périurbanisées. Toujours au titre des problématiques essentielles, celle relative à la rénovation d'une partie du parc de logements concerné mérite de la part des pouvoirs publics une attention particulière notamment pour initier des politiques globales à destination d'un parc composé très majoritairement de maisons individuelles. Egalement, les questions environnementales (consommation maîtrisée des espaces agricoles, prise en compte des trames vertes et bleues, limitation des émissions de gaz à effet de serre...) doivent constituer une préoccupation permanente pour les décideurs.

Enfin, le CESER voudrait insister sur la question des enjeux propres à la dimension institutionnelle des territoires périurbanisés. En l'occurrence, qu'il s'agisse de la taille généralement modeste des communes concernées et de leurs groupements, ou des documents d'urbanisme opérationnels aux dimensions territoriales insuffisamment étendues, la nécessité d'envisager la constitution d'ensemble plus cohérents et efficaces semble s'imposer. En la matière, la recherche d'une dimension plus pertinente des intercommunalités, de même que la prise de compétences supplémentaires par ces dernières, notamment celles relatives à l'urbanisme et à l'aménagement des territoires, doivent être des axes d'évolution à favoriser dans les années à venir.