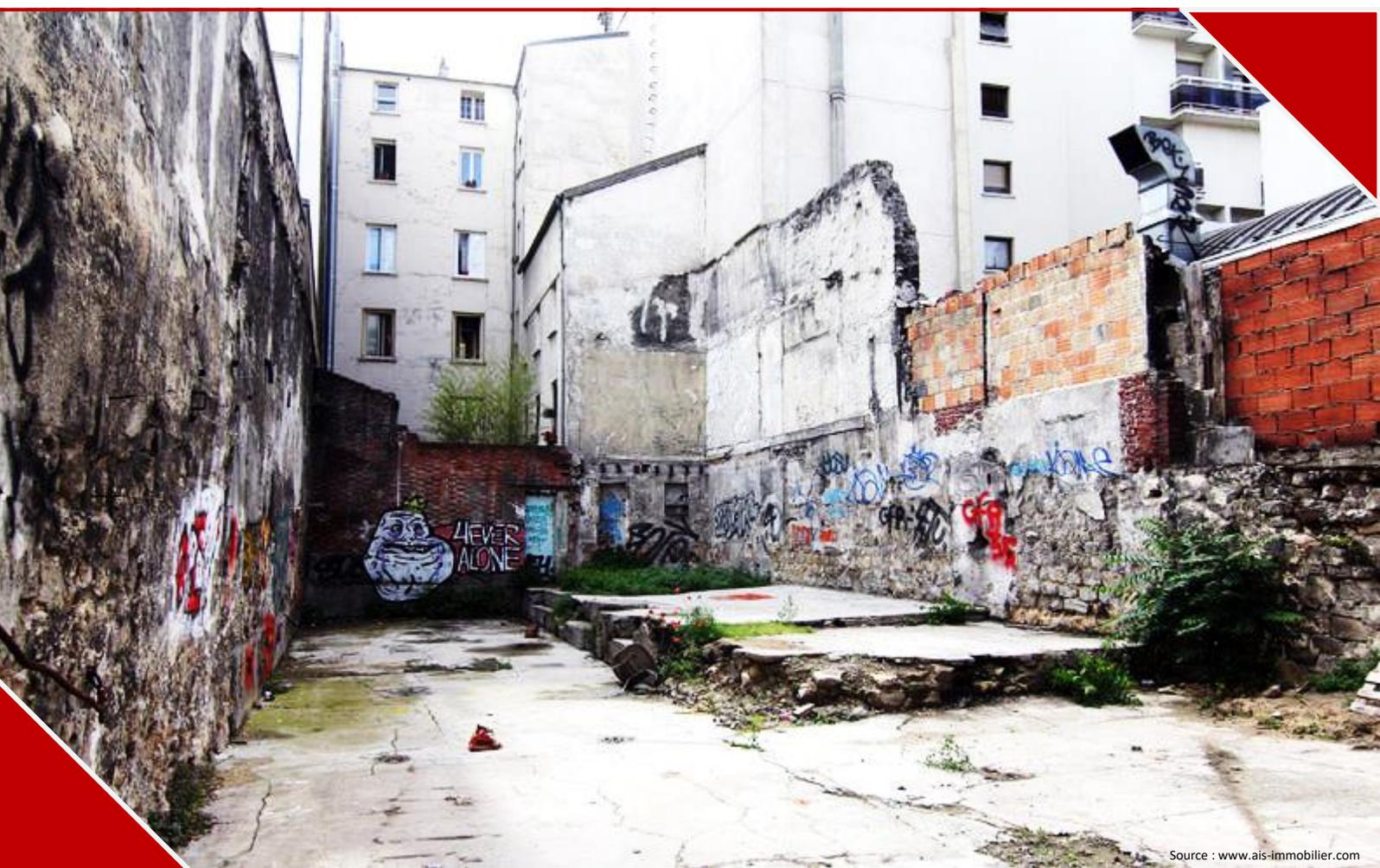


LA DENSIFICATION DES VILLES MOYENNES : SOLUTION OU DEMARCHE CONTRE-PRODUCTIVE ?



Source : www.ais-immobilier.com

Tuteur universitaire : Richard LEMEITER
Tuteur professionnel : Romain PRIOUX
Organisme d'accueil : Agence de Développement et
d'Urbanisme du Pays de Montbéliard

Pierre SERRA
2017-2018

PREAMBULE

Ce mémoire est le rendu final d'un stage de 6 mois réalisé d'Avril à Octobre 2018. J'ai effectué ce stage à l'Agence de Développement et d'Urbanisme (ADU) du Pays de Montbéliard, située dans l'agglomération de Montbéliard, ville qui comptait 25 521 habitants en 2014. La ville de Montbéliard est située dans le département du Doubs qui fait partie de la région Bourgogne Franche-Comté.

Le Pays de Montbéliard Agglomération (PMA), dont Montbéliard est la ville centre, a récemment subi de grands changements puisque l'agglomération est passée de 29 communes pour 121 000 habitants à 72 communes pour 142 000 habitants. Ces changements ont notamment fait entrer dans l'agglomération de nombreuses communes rurales. La stratégie d'agglomération à 72 est encore en train d'être élaborée notamment dans le cadre de la définition en cours d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) à l'échelle des 72 communes.

Ma mission de stage a également participé à la mise en place de cette stratégie d'agglomération puisque j'ai travaillé à la préparation du nouveau Programme Local de l'Habitat qui s'étalera sur 6 ans de 2019 à 2025. La mission de l'ADU était dans un premier temps de réaliser en interne un repérage des différents gisements existants (foncier et bâtis mutables) à l'échelle de PMA. Par la suite, l'ADU est allée rencontrer l'ensemble des communes de l'agglomération afin de recenser, parmi les gisements repérés, ceux qui paraissaient crédibles pour être mobilisés dans le cadre des 6 ans du PLH et à plus long terme ainsi que les différentes opérations prévues sur leur territoire.

Ainsi, j'ai pu à la fois travailler sur le repérage des potentiels et rencontrer une trentaine de communes durant ma période de stage ce qui m'a permis d'appréhender les problématiques récurrentes auxquelles étaient confrontées les villes moyennes ainsi que les petites communes, ce qui explique le choix de ce sujet pour mon mémoire. De plus, l'un des enjeux du PLH est notamment de limiter l'étalement urbain et la consommation foncière en extension en sensibilisant les élus sur leurs potentiels de développement en densification et la nécessaire limitation de la consommation d'espace.

Enfin, j'ai récemment été embauché au sein de la mairie de Montbéliard en tant que chef du projet Action Cœur de Ville (ACV), dispositif mis en place par le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires pour revitaliser les centres des villes moyennes. Ce nouvel emploi explique également mon souhait d'orienter le sujet de ce mémoire vers des problématiques que je serais amené à côtoyer au quotidien durant les années qui viennent.

REMERCIEMENTS

Je souhaiterais remercier dans un premier temps l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard pour m'avoir accueilli en stage. Ce stage fût une belle expérience à la fois humaine et professionnelle qui m'a notamment de travailler sur le domaine du foncier et de l'habitat, problématiques sur lesquelles je n'avais jamais travaillé.

Ensuite, je tiens également à remercier Mr Lemeiter qui m'a aiguillé dans la réalisation de ce mémoire.

Ce mémoire étant un mémoire de fin d'études, je remercie aussi l'équipe enseignante et administrative de l'IAUL pour cette formation de qualité ainsi que pour l'aide et la bienveillance de l'équipe vis-à-vis des étudiants.

Je remercie également mes différents camarades de promotion pour les services divers et variés que nous avons pu échanger ainsi que pour leur sympathie globale.

TABLE DES MATIERES

Préambule	2
Remerciements	3
Introduction générale	5
I – Quelles sont les principales problématiques actuelles des villes moyennes?	14
Introduction.....	14
a. La dévitalisation des centres	14
b. Les difficultés à assurer un service de transports en commun	18
c. La difficile requalification des friches	19
d. Les quartiers sociaux dégradés	20
Conclusion	21
II – La densification est-elle compatible avec la résolution de ces problèmes ?	22
Introduction.....	22
a. Densité et intensité, deux notions inséparables	22
b. La densification et son impact sur le réseau de transports publics	25
c. Densification, mutation de friches ou réhabilitation de bâtiments anciens : des potentiels intéressants mais complexes à mobiliser	25
d. La rénovation des quartiers sociaux : rendre l’attractivité en dédensifiant	29
Conclusion	30
III – Quels sont les leviers mobilisables pour la densification des villes ?	32
Introduction.....	32
a. Leviers à l’échelle supra-communale	32
b. Les leviers à l’échelle communale	40
Conclusion	44
Conclusion générale	46
Lexique	49
Bibliographie.....	51
Table des illustrations.....	54
Liste des tableaux	54

INTRODUCTION GENERALE

La ville féodale était autrefois délimitée par des remparts, limitant sa surface et son extension de manière autoritaire et immuable. Après avoir développé les villes au-delà de ces dernières, nous essayons aujourd’hui d’en poser de nouvelles, réglementaires, afin de contrôler un phénomène grignotant peu à peu les espaces naturels et agricoles contigus des villes périurbaines : l’étalement urbain.

Pourquoi l’étalement urbain est-il un problème ?

L’étalement urbain ou expansion urbaine est « une expression désignant le phénomène de développement des surfaces urbanisées sur la périphérie des villes de façon plus rapide que la croissance démographique » (Responsabilité & environnement, 2008). Ce phénomène urbain massif a été initié à partir des années 1970 et s’explique par un nombre importants de facteurs résumés dans ce tableau (LAUGIER, 2012) :

Moteurs de l'étalement urbain [20]		
<p>Facteurs macro économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Croissance économique • Mondialisation • Intégration européenne <p>Facteurs micro-économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Augmentation du niveau de vie • Coût du foncier • Disponibilité de terres agricoles bon marché • Compétition entre municipalités 	<p>Facteurs démographiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Croissance démographique • Augmentation de la taille du ménage <p>Préférences résidentielles</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plus d'espace par personne • Préférences de logement <p>Transports</p> <ul style="list-style-type: none"> • Possession d'une automobile • Disponibilité des routes • Coût faible du carburant • Mauvaise qualité des transports 	<p>Problèmes urbains</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise qualité de l'air • Bruit • Appartements petits • Insécurité • Problèmes sociaux • Manque d'espaces verts • Mauvaise qualité des établissements scolaires <p>Cadre réglementaire</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible planification d'utilisation du sol • Faible mise en œuvre des plans • Manque de coordination verticale et horizontale

Tableau 1 : Les moteurs de l'étalement urbain

Source initiale du tableau : European Environment Agency, 2006 et traduction : CRDALN, 2012

Dans ce tableau, certains facteurs explicatifs manquent néanmoins (RAZEMON, HAMELIN, 2012) :

- L’augmentation de la vitesse des transports, favorisée par une amélioration de la qualité des infrastructures qui, plutôt que d’amener une réduction du “budget temps” de transport chez les individus a permis d’augmenter les distances parcourues par chacun dans leurs mobilités pendulaires ;
- En lien avec la généralisation de l’automobile comme moyen de transport dominant, la démultiplication des places de parking dans les villes périurbaines et dans les centres attractifs des agglomérations ;
- Le développement du tourisme, facteur souvent oublié mais néanmoins important qui influe sous différentes formes : Les stations balnéaires créées *ex nihilo* comme La Grande-Motte par exemple ; Les résidences secondaires voire tertiaires qui ne sont rien d’autre qu’un

ménage occupant deux ou trois logements au lieu d'un seul ; Le développement des multiples infrastructures en lien avec ce même tourisme : Hôtels, gares TGV périurbaines, aéroports... ;

- L'imaginaire collectif négatif vis-à-vis de la densité, issu de la mauvaise image laissée par les grands ensembles des années 1960 ;
- L'idéalisation du mode d'habiter pavillonnaire, dépeint très positivement dans les films et séries américaines ainsi que l'idéologie comme quoi « *l'achat d'un pavillon ou la construction de sa propre maison constitue dans l'esprit de tous "l'aboutissement du parcours résidentiel"* » (RAZEMON, HAMELIN, 2012) ;
- A l'inverse de l'augmentation démographique, le desserrement des ménages : l'augmentation du nombre de familles recomposées, la période de célibat qui dure plus longtemps en moyenne... aboutissant à un nombre d'individus par logement plus bas. En effet, le nombre moyen d'occupants par logement est passé de 3,1 à 2,3 entre 1968 et 2008 et de 1998 à 2008, le nombre de logements en France a augmenté de 22% tandis que la population française n'a augmenté que de 9% seulement.

L'étalement urbain, fruit de causes multiples comme nous venons de le voir amène aussi un nombre important de conséquences.

Tout d'abord, l'étalement urbain induit une augmentation des dépenses publiques dans divers domaines résumés dans l'infographie ci-dessous :

Coût pour la ville par ménage périurbain



Coût pour la ville par ménage urbain



Figure 1 : Estimation et comparaison des coûts municipaux entre un ménage urbain et périurbain au Canada

Source: SmartProsperity Institute - <http://thecostofsprawl.com/>

Deuxièmement, l'étalement urbain a des répercussions environnementales non négligeables. Les villes en se développant en extension artificialisent des sols agricoles et naturels qu'il est important de protéger pour conserver les écosystèmes et leurs vertus paysagères. L'étalement urbain éloigne également les lieux de production agricole des lieux principaux de consommation de cette production, résultant donc en une augmentation de l'empreinte carbone de chaque aliment consommé par les habitants du centre urbain.

Ensuite, une des conséquences plus "indirectes" de l'étalement urbain est le phénomène globalisé de désertification qui frappe actuellement les centres-villes des villes moyennes. La population choisit d'habiter dans le périurbain, là où il est possible d'avoir un logement plus récent, plus spacieux et plus neuf que dans les centres-villes anciens, où les appartements sont parfois vétustes et inadaptés à la demande actuelle. Les commerces des centres voient donc leur clientèle se réduire petit à petit, cette dernière laissant tomber la proximité pour aller faire leurs achats dans les grandes zones commerciales périurbaines, là où les grandes chaînes de magasins prédominent. De plus, le nombre d'habitants du périurbain étant en augmentation, le nombre de logements vacants dans les centres est également en hausse, réduisant la clientèle des commerces de proximité ce qui entraîne la fermeture de certains commerces de centre-ville, renforçant l'ambiance de ville déserte et entraînant encore plus de départs des centres. Ces enchaînements est un réel cercle vicieux qu'il est important d'enrayer.

Enfin, l'étalement urbain a également des répercussions sociales. En proposant des terrains à bâtir à bas coût et des maisons standardisées elles aussi peu onéreuses, ces zones attirent fortement les classes moyennes souhaitant accéder à la propriété et n'ayant pas les moyens d'acheter ou de faire construire en zone urbaine. Ce phénomène entraîne une forme de ségrégation sociale comparable à celle des cités HLM dans une moindre mesure.

De plus, ces ménages, qu'ils forcés d'habiter en périphérie par manque de moyens ou qu'ils y habitent par choix, sont doublement victimes de l'augmentation des coûts de transport (augmentation du prix de l'essence notamment) dans le cadre de leur mobilité pendulaire ou de loisirs. Cette augmentation les place donc dans une situation de fragilité énergétique. En effet, leur part du budget consacrée aux transports est supérieure à celle d'un habitant du centre d'agglomération, ces fortes dépenses cumulées à un budget global faible (raison pour laquelle ils sont forcés d'habiter en périphérie) rendent la fragilité énergétique de ces ménages d'autant plus forte.

La densification et le renouvellement urbain contre l'étalement

L'étalement urbain, même s'il a débuté dans les années 1970, battait toujours son plein au début des années 2000. D'après le recensement de 1999, « *le plus fort taux de croissance démographique concernait les communes de 2000 à 5000 habitants. En 2004, il [s'agissait] des communes de 500 à 1000 habitants.* » (CASTEL, 2007) Ces chiffres sont à mettre en relation avec la « *sortie massive des agglomérations des classes moyennes en revenus et en âge* » (CRDALN, 2012) mentionnée précédemment.

Ce phénomène est d'ampleur mondiale, « *même si la France pour des raisons à la fois historiques, géographiques et politiques y excelle particulièrement* » (RAZEMON, HAMELIN, 2012) pose aujourd'hui un réel problème et alimente de nombreuses réflexions urbanistiques. D'autant plus que

l'augmentation de la population urbaine continuera quoi qu'il arrive au vu des perspectives annoncées, il est donc nécessaire de trouver des solutions pour pallier à ce problème.

C'est pourquoi la densification des villes est aujourd'hui un sujet de plus en plus central tant dans l'urbanisme opérationnel que dans la recherche en urbanisme, les publications sur le sujet étant nombreuses depuis le début des années 2000.

Plusieurs formes de densification sont possibles (MOREL-BROCHET, 2014) :

- La **densification résidentielle**, qui consiste à augmenter le nombre d'habitations par m² dans les villes. Soit en favorisant la construction de logements collectifs par rapport aux logements individuels ou bien en construisant de nouveaux logements dans des parcelles faiblement bâties.
- La **densification bâtie** soit la modification du bâti existant en y ajoutant des extensions ou en les rehaussant d'un étage afin d'augmenter la surface habitable de la parcelle.
- La **densification humaine**, où on cherche à densifier en ayant plus d'habitants dans une même habitation, en louant une partie de son logement à un étudiant par exemple (une chambre ou un étage), comme ça se fait déjà aujourd'hui.
- Le **renouvellement urbain**, lorsqu'il consiste à remettre des logements aujourd'hui vacants sur le marché en les rénovant ou en les détruisant pour en construire d'autres réalise un processus de densification. Il permet en effet d'agrandir l'offre de logements sans construire en extension.

Même si la forme urbaine dense a aujourd'hui bonne presse auprès d'un grand nombre de techniciens et de penseurs de l'urbanisme, elle fait et a toujours fait débat.

En effet, l'opinion publique sur la densité a évolué au fil des différents courants de pensée. Son apparition dans les débats date du courant hygiéniste au XVIIIe siècle qui associait densité avec insalubrité et risques d'incendie, raison pour laquelle cette forme urbaine, caractéristique des centres anciens moyenâgeux a été fuie par la bourgeoisie de l'époque. (CRDALN, 2012)

Densité réelle, densité perçue

Contrairement aux idées reçues, les grands ensembles sont loin d'être la forme urbaine permettant la plus grande densité de population à l'hectare. En effet, ces derniers ne peuvent pas être construits trop près les uns des autres et s'accompagnent de grands espaces publics réduisant la densité effective de ces quartiers.



Figure 2 : Comparaison des densités par type de forme urbaine

Source : LEFEBVRE, 2013

Ce constat fait nous permet d'introduire le concept de densité perçue, qui « a peu à voir avec les mesures quantitatives de la densité bâtie ou de la densité de population » (LEFEBVRE, 2013). La perception de la densité se joue dans un premier temps en fonction de la densité choisie et la densité subie. « Les grands ensembles sont rejetés parce qu'ils sont largement imposés à des populations qui ne désirent pas y vivre » (CHARMES, 2010), a contrario de l'habitat individuel. Cette réflexion est également transposable pour la densité humaine : désagréable lorsqu'on est serré dans les transports en commun tandis qu'indispensable et appréciée lors d'un concert car elle a été choisie. (CHARMES,

La construction dense est remontée dans l'estime de la population après la seconde guerre mondiale avec les heures de gloire des grands ensembles. Cette forme urbaine dense permettant de rationaliser la production de logements et de produire rapidement, elle a également été plébiscitée et généralisée par l'Etat dans cette période de reconstruction. Ainsi, d'immenses quartiers et villes-cité virent le jour comme Sarcelles qui comptait 12368 logements.

Ces logements modernes équipés d'électroménager, de cuisinières, etc. N'auront malheureusement émerveillé leurs locataires qu'un temps. En effet, les HLM tombèrent en disgrâce au début des années 1960, critiqués dans les médias qui démocratisent le terme de *sarcellite*, "maladie" désignant les problèmes posés par la vie des grands ensembles (ennui, violences, manque de place, ...). Cette période de battage médiatique et de surexposition des problèmes de ces cités correspond au début

de la massification progressive de l'étalement urbain. A cette époque, les communes rurales passèrent de 60 000 chantiers annuels entre 1968 et 1975 à 150 000 en 1982¹ (PRIoux, 2006)

L'image de la densité commença à changer lorsque la notion de développement durable est apparue dans les années 1990 suite à la publication du rapport Brundtland en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement. Ce rapport met en lumière les problématiques de l'effet de serre et la nécessité d'agir dans le domaine environnemental, constats qui vont faire changer petit à petit les discours urbanistiques anti-ville vers des propos plus nuancés. Dans la même décennie, la lutte contre l'étalement urbain va devenir un enjeu important, changement idéologique allant là-aussi dans le sens de la ville dense (CHARMES et al., 2010)

Le développement durable ayant gagné en importance aujourd'hui, les débats sur la densité n'en deviennent que plus forts. En effet, qu'est-ce qui divise plus les opinions aujourd'hui que la notion d'urgence environnementale ou non ? Tout un chacun place l'environnement à des endroits différents sur l'échelle des causes pour lesquelles il est important de se battre, allant de l'écologiste radical aux personnes démentant l'existence du réchauffement climatique. Il est donc bien complexe d'accorder les violons des urbanistes, des politiques et des citoyens sur l'importance de l'environnement et sur le lien entre les problématiques environnementales et le besoin de densification des villes.

Les avis divergent donc sur l'impact positif de la densification sur l'environnement et la pollution, globalement les opinions se divisent en deux camps. Le premier étant les défenseurs de la courbe mondialement connue de Newman et Kenworthy (cf page suivante), courbe réalisée par ces deux chercheurs en 1989 montrant que plus une ville est dense plus la consommation annuelle d'essence par habitant est plus faible.

¹ Chiffres INSEE Première, 1997

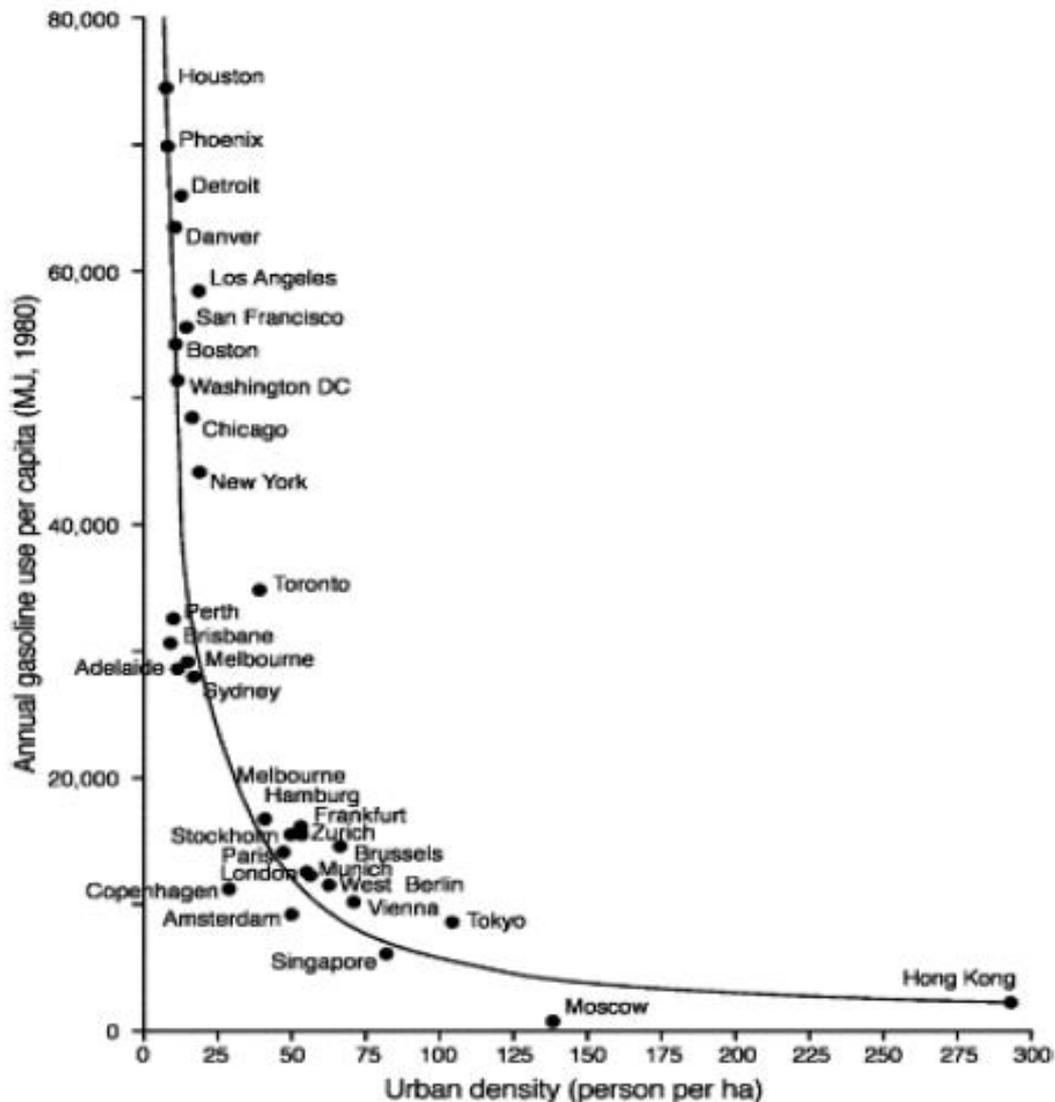


Figure 3 : Courbe de Newman et Kenworthy

Source : Newman et Kenworthy, 1989

Dans l'autre camp, des chercheurs comme Xavier Desjardins ou Gabriel Dupuy doutent que la densification des villes suffise à diminuer la consommation d'énergie tant la densité n'est qu'un des multiples déterminants de la mobilité. Ces derniers s'appuient notamment sur la théorie de « l'effet barbecue ». Cette théorie part du postulat que même si le bilan carbone quotidien des habitants des villes est relativement faible, ce dernier est fortement alourdi par leurs mobilités de loisir les week-ends lorsqu'ils cherchent à "partir au vert", ce qui au final déséquilibre l'équation dans l'autre sens.

Malgré ces débats, l'Etat français a choisi de prôner la densité à travers différentes lois ces dernières années, J-C Castel en donnait 10 exemples dans son article « Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation » en 2010 mais nous n'allons ici nous cantonner aux 4 plus importantes : la loi SRU (2000), la loi urbanisme et habitat (2003), les lois Grenelle I et II (2009 et 2010) et la loi ALUR (2014).

- La loi SRU qui a interdit aux communes de réglementer la taille des parcelles dans leurs documents d'urbanisme. En effet, de manière détournée, certaines communes rendaient

obligatoires les parcelles d'une grande taille et favorisaient par conséquent la venue de certaines classes sociales, soit celles ayant les moyens de s'offrir une grande propriété. Elle supprime également le contrôle qui était réalisé sur la division parcellaire en dehors des opérations de lotissement, facilitant donc les démarches nécessaires à cette division dans le but d'inciter ce processus.

- La loi urbanisme et habitat qui a permis aux communes de fixer des tailles minimales de terrain constructible « *lorsque cette règle est nécessaire pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager d'une zone* », mais en précisant bien que cette action doit être contrôlée pour éviter les dérives de mairies anti-densification.
- Les lois Grenelle I et II sont plus pro actives, elles permettent aux communes de fixer une densité minimale à atteindre pour les promoteurs sous peine d'amende financière : le VSD (Versement pour Sous Densité). Néanmoins, aucune obligation de densité minimale n'est mentionnée par la loi, la mise en place de cette redevance se fait donc sur la base du volontariat.
- La loi ALUR est la plus récente de toutes ces lois mais aussi la plus engagée en faveur de la densification. De nombreuses règles ont été mises en place (lemoniteur.fr, 2018):
 - o La suppression totale du Coefficient d'Occupation des Sols et des superficies minimales de terrains constructibles ;
 - o La facilitation des subdivisions des lots dans les lotissements ;
 - o L'introduction dans le PLU d'un « coefficient de biotope » (ratio entre surface favorable à la nature et surfaces construites) ;
 - o La modernisation et la sécurisation du droit de préemption pour mobiliser plus facilement les gisements fonciers ;
 - o La facilitation du recyclage des sols de zones industrielles (étude de pollution préalable, obligation de remise en état du terrain ou du traitement d'une friche)
 - o Le dimensionnement juste des ouvertures à l'urbanisation : délibération motivée de la collectivité pour modifier un PLU afin d'urbaniser une Zone AU ; déclassement en zones naturelles ou agricoles des zones 2AU qui n'auront fait l'objet d'aucun projet d'aménagement ou d'acquisition foncière au bout de 9 ans ;

En dehors du cadre législatif, de nombreux programmes existent aujourd'hui et proposent des subventions aux collectivités pour les aider à la rénovation de quartiers anciens ou à la revitalisation de leurs centres-villes, ces derniers seront explicités plus tard dans ce mémoire.

Ces lois et programmes, démontrent un volontarisme certain de la part de l'Etat en faveur de la densification et du renouvellement. Néanmoins, certains paradoxes législatifs existent dans cette politique comme par exemple : la complaisance envers la constructibilité des terres agricoles, le prêt à taux zéro pour l'accession à la propriété,... (PUCA, 2017)

Ces lois et dispositifs paradoxaux ralentissent le processus de densification des villes en laissant des marges de manœuvre aux citoyens désireux d'accéder à la propriété en allant construire dans le périurbain. Mais ces paradoxes ont également une vocation politique et économique afin d'éviter de mettre trop en difficulté les multiples organismes lotisseurs. J-C Castel écrivait en 2010 « *d'un côté, le*

souci de densification est réel, notamment dans les grandes agglomérations où le foncier est rare. De l'autre, l'urbanisation diffuse, simple et sans risque, constitue le principal mode de développement de l'espace national. » Même si ce constat a quelque peu progressé depuis 8 ans, il reste néanmoins beaucoup de chemin à faire pour réellement arrêter l'étalement urbain en France ou du moins le rendre anecdotique.

C'est dans ce contexte de réflexion que s'ancrera ce mémoire puisque nous essaierons de comprendre si « La densification, solution contre l'étalement urbain peut-elle aussi solutionner les problématiques actuelles des villes moyennes ? ». Le but de cette réflexion est de comprendre l'intérêt du processus de densification et de mettre en exergue les solutions qu'il peut apporter aux problématiques urbaines actuelles.

Nous limiterons notre étude aux villes moyennes pour deux raisons :

Tout d'abord, mon stage s'étant déroulé dans l'agglomération de Montbéliard, ville moyenne, centre d'une agglomération composée de petites villes ou de communes rurales, j'ai pu être témoin des problématiques urbaines inhérentes à ce type de territoire.

Ensuite, les problématiques actuelles des métropoles et des grandes villes sont bien différentes de celles des villes moyennes, ce qui rend difficile le croisement de ces deux échelles.

De plus, certains exemples utilisés dans ce mémoire proviendront de mon stage et du travail que j'ai pu y réaliser. (cf Préambule)

La réponse à la problématique de ce mémoire tournera autour de 3 axes principaux. Premièrement, il s'agira de définir les principales problématiques actuelles des villes moyennes et de mettre en exergue les programmes et les actions mises en place par l'Etat pour répondre à ces dernières. Ensuite, nous mettrons en relation le processus de densification, nécessaire à la limitation de l'étalement urbain, avec les problématiques mentionnées dans la partie précédente. Cette seconde partie aura pour but d'analyser l'impact positif ou négatif que peut avoir la densification sur les autres problèmes inhérents aux villes moyennes. Enfin, nous clôturerons ce mémoire en exposant les différents leviers mobilisables à l'échelle communale et supra-communale pour œuvrer en faveur de la densification.

I – QUELLES SONT LES PRINCIPALES PROBLÉMATIQUES ACTUELLES DES VILLES MOYENNES?

Introduction

Les villes moyennes sont aujourd'hui en crise sur différents domaines qui vont être exposés dans cette première partie. Mais il convient avant tout de définir ce qu'est une ville moyenne.

La définition de la ville moyenne peine à faire consensus dans la sphère scientifique, l'INSEE par exemple considère une ville comme "moyenne" si elle est le centre d'une aire urbaine de 20 000 à 100 000 habitants, tandis que d'autres iront jusqu'à 200 000, ... En réalité, « *cette classification repose sur l'intuition plus que sur le raisonnement* » (LAJUGIE, 1974).

Néanmoins, on peut aujourd'hui définir les villes moyennes par les crises qu'elles subissent et les problématiques qui leur sont communes. Ainsi, Montbéliard peut être considérée comme une ville moyenne. En effet, sa place centrale dans une agglomération de 130 000 habitants constituée en majorité de bourgs ou de communes rurales correspond au statut de pôle local que doit avoir une ville moyenne. De plus, son centre-ville en crise, avec beaucoup de vacance commerciale et de logements ainsi que ses quartiers de grands ensembles dégradés s'inscrivent également dans les problématiques actuelles des villes moyennes.

Dans cette partie nous allons donc étudier ces problèmes à travers le prisme des programmes de soutien que l'Etat a mis en place pour appuyer les communes dans leurs politiques destinées à les solutionner.

a. La dévitalisation des centres

Genèse de la crise des villes moyennes

Le constat est aujourd'hui fait que de nombreuses villes moyennes en France sont sujettes à une dévitalisation de leur centre-ville.

Depuis les années 1980, les centres-villes des grandes métropoles ont bénéficié de politiques de revitalisation impulsées par l'Etat. Ces politiques ont porté leurs fruits, comme le rapporte l'exemple du centre-ville de Lille, autrefois délaissé et délabré et aujourd'hui attractif et touristique. Les villes moyennes font aujourd'hui face aux problèmes auxquels leurs grandes sœurs étaient confrontées dans les années 1980/1990 :

- Chômage : 82% des villes moyennes ont un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale (Ministère de la cohésion des territoires, 2017);
- Fort taux de vacance des logements : 8,2% contre 6,6% nationalement (Ministère de la cohésion des territoires, 2017);
- Vétusté du parc de logement ancien ;

- Pauvreté taux de pauvreté de 17,8% contre 14,5% nationalement (Ministère de la cohésion des territoires, 2017) ;
- Vacance commerciale en augmentation.

Ces problèmes atteignent fortement l'attractivité des villes moyennes qui résulte en une perte de vitesse et une perte démographique qui influe sur l'ensemble des plus petites villes (bourgs, villages, communes rurales) de leur aire urbaine. Mais l'apparition de certains de ces problèmes sont étroitement liés à plusieurs politiques prônées depuis une vingtaine d'années par l'Etat, les collectivités, les opérateurs privés, ... (RAZEMON, 2016) :

Premièrement, l'incitation massive à la construction dans le périurbain a déplacé la population des centres vers les premières, deuxièmes, troisièmes ceintures urbaines. Les slogans marketing et les dispositifs financiers avantageux comme le prêt à taux zéro ont réussi à ancrer un certain idéal de vie dans l'imaginaire collectif prenant la forme de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle avec un grand jardin. Les centres anciens et leurs appartements de petite taille, coûteux et parfois vétustes ainsi que leurs rares voire inexistantes espaces verts peinent à lutter contre l'attrait des maisons neuves en périphérie. Ainsi, en perdant leurs habitants, vecteur économique, vecteur d'attractivité, de vie et d'intensité, les centres ont perdu leur moteur principal de fonctionnement.

S'enclenche alors un cercle vicieux, les habitants quittant peu à peu les centres, l'attractivité de ces derniers continue à diminuer, d'autres citoyens partent alors pour le périurbain, aggravant la situation, et ainsi de suite...

De plus, les logements, vidés de leurs habitants se dégradent plus facilement, personne n'étant plus là pour les entretenir et les propriétaires n'investissant plus dans la rénovation puisque la relocation de leur bien n'étant pas assurée. En résulte des centres historiques ayant perdu de leur superbe avec des taux de vacance faramineux et de nombreux logements vétustes voire insalubres qui au fil du temps ne sont plus aptes à accueillir de nouveaux locataires.

Ensuite, la vacance commerciale est également un problème conséquent dans les centres de nombreuses villes moyennes. Cette dernière est à la fois le fruit de la fuite des habitants du centre vers le périurbain mais ce phénomène est aussi étroitement lié avec le développement massif des zones commerciales en périphérie. Ce développement, souvent rendu possible par le manque de stratégie commerciale à l'échelle des agglomérations au nom de la libre concurrence et de la loi de l'offre et la demande. En effet, certains EPCI refusent (ou ont refusé par le passé) la mise en place de schémas de développement commercial permettant d'organiser le commerce à l'échelle d'un territoire en brandissant la bannière de la libre concurrence.

Ce manque d'organisation a permis le développement de zones commerciales en périphéries de manière massive sur l'ensemble du territoire français, zones qui ont entraîné la fermeture progressive ou le déménagement d'une partie des commerces de centre-ville, ces derniers n'ayant pas supporté la concurrence. Dans villes avec une aire urbaine inférieure à 200 000, la vacance commerciale est passée de 9,5% en 2015 à 12,2% en 2017 et les dernières tendances ne sont pas à la baisse (PROCOS, 2018). Par ailleurs, les activités de service sont également touchées, comme c'est le cas à Montbéliard où la migration de l'antenne de la Caisse des Allocations Familiales autrefois située dans le centre a impacté négativement la fréquentation du centre ancien.

Sur le même schéma de cercle vicieux que celui mentionné précédemment, plus les magasins ferment les uns après les autres plus :

- La clientèle potentielle se réduit, la diversité de l'offre commerciale diminuant, les acheteurs cherchant à réaliser des achats diversifiés ne trouvent plus l'offre nécessaire dans les centres et ne se déplacent plus dans les centres.
- L'effet d'aubaine créé par la multiplicité de magasins dans une même zone diminue, c'est-à-dire que si les gens ne se déplacent plus dans le centre pour aller voir le magasin A, ils ne vont plus passer devant la vitrine du magasin B et être tentés d'y acheter un produit. Ce constat est notamment valable pour les commerces de bouche qui sont souvent tributaires de ce phénomène pour leur fonctionnement.
- L'ambiance et le paysage se dégradent au fur et à mesure que la vacance augmente, rendant le centre moins agréable et donc moins attractif et propice à la flânerie et à la promenade.

La politique en faveur de l'automobile prônée par l'Etat a également des répercussions sur la vacance des logements et des commerces des centres. En effet, le développement du réseau routier et l'amélioration des performances des véhicules a dans un premier temps vidé les centres de ses habitants en leur permettant d'aller habiter le périurbain tout en continuant à travailler dans les centres d'agglomération. Aujourd'hui, les habitants du périurbain, tributaires de la voiture pour se déplacer sont réticents à se rendre dans les centres par peur de ne pas pouvoir y stationner leur véhicule, le nombre de places étant réduit et le stationnement souvent payant. A l'inverse, la périphérie et les zones commerciales en périphérie ayant un tissu urbain peu dense, l'offre de stationnement y est bien plus grande. De plus, l'accès aux communes et aux zones commerciales périphériques est facilité pour la voiture en comparaison des villes centres avec leurs rues à sens unique, leurs ruelles piétonnes (dans certains cas), leurs étroites rues médiévales, ... En somme, c'est le phénomène de dépendance à la voiture et ses répercussions indirectes créées par les démarches incitatives de l'Etat qui sont en partie responsable du problème de vacance dans les centres, non pas la voiture en tant que tel.

En ce qui concerne le taux de chômage et la pauvreté des villes moyennes, ces facteurs s'expliquent différemment selon les cas. Par exemple, dans certaines villes moyennes, ces taux élevés sont imputables au phénomène de désindustrialisation, le tissu d'emploi étant encore en cours de transition.

Montbéliard et la réduction salariale de l'usine Peugeot

Le cas de Montbéliard, berceau historique du groupe automobile Peugeot, est particulièrement intéressant en ce qui concerne cette thématique. En effet, le nombre de salariés de l'usine PSA de Sochaux-Montbéliard a été divisé par 4 entre la période des 30 glorieuses et aujourd'hui (cf figure 4 ci-dessous).

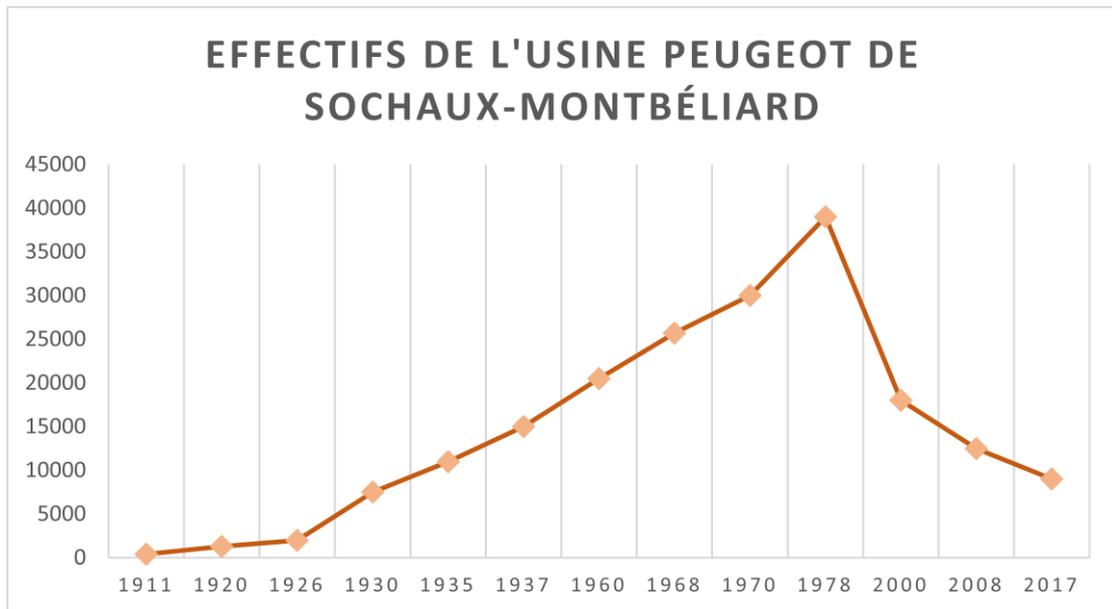


Figure 4 : Effectifs de l'usine Peugeot de Sochaux-Montbéliard de 1911 à 2017

Source chiffres : Wikipédia

Mais en dehors des employés de PSA à proprement parler, de nombreuses activités industrielles et tertiaires dépendaient (et dépendent toujours à plus petite échelle) de l'usine de Sochaux : sous-traitants, usines locales productrices de pièces pour PSA, agences d'intérim,...

Ainsi, le nombre d'emplois de l'usine ayant fortement diminué, c'est tout le tissu économique qui a été touché, ce qui peut expliquer le taux de chômage actuel sur Montbéliard, ville qui est toujours en transition.

Le programme Action Cœur de Ville pour relancer les centres des villes moyennes

Ces problématiques constatées, le ministère de la cohésion des territoires a lancé en Décembre 2017 le programme Action Cœur de Ville qui se déroulera de 2018 à 2025. Ce programme de subvention a sélectionné 222 villes moyennes parmi les villes candidates. Ces dernières se verront aider financièrement (5 milliards d'euros sur 5 ans pour l'ensemble du programme) et techniquement à la mise en place d'actions entrant dans une charte définie par le programme. Pour relancer leurs centres en perte de vitesse, les actions devront donc reposer sur 5 axes structurants :

- Réhabilitation et restructuration de l'habitat ;
- Développement économique et commercial ;
- Accessibilité, mobilité et connexions ;
- Espaces publics et patrimoine ;
- Accès aux équipements et aux services publics.

Ainsi, chaque ville, en fonction de la « maturité » des actions proposées dans son dossier de candidature signera sa convention en 2018, 2019 ou 2020 puis pourra lancer, continuer ou finaliser des actions.

b. Les difficultés à assurer un service de transports en commun

Dans le cadre du programme ACV, les villes vont également pouvoir engager une réflexion sur la mobilité dans leurs centres mais aussi sur l'accessibilité et les connexions, notamment en ce qui concerne les réseaux de transports en commun puisque le déclin urbain des villes moyennes se manifeste aussi par l'état de ces réseaux.

Le manque de rentabilité des transports en commun

Il est important de commencer par souligner que les transports publics ne sont pas rentables pour les collectivités, à titre d'exemple le ration recettes/dépenses à Montbéliard s'élève à 13,5% (RAZEMON, 2018)². Il s'agit plutôt « d'optimiser les déficits » comme l'a déclaré Jean-Michel Lattes, Adjoint au maire de Toulouse en charge des déplacements. Certains maires, au nom de ces coûts trop grands et de la faible utilisation des réseaux, choisissent progressivement de supprimer des lignes de bus estimées comme peu rentables.

Tout d'abord le manque d'utilisateurs influe négativement sur la rentabilité des réseaux de transports des villes moyennes, les empêchant de faire tourner le réseau à plein régime. Le tableau suivant retranscrit la faible part modale des TC dans les villes moyennes :

Voiture	Marche	TC	Vélo	Deux roues motorisés et autre mode
68%	23%	5%	2%	2%

Source : à partir de CEREMA, Enquêtes Déplacements Villes Moyennes, 2013.

Figure 5 : Parts modales dans les villes moyennes en 2013

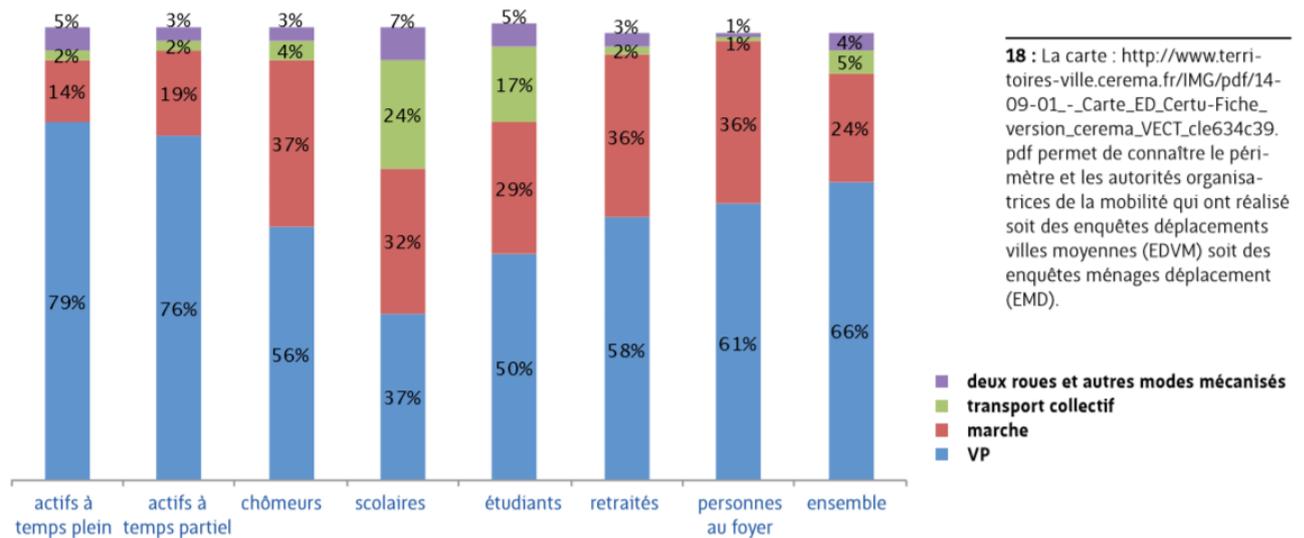
Les véhicules (le plus souvent des bus) ne sont donc que rarement remplis et circulent souvent à vide ou presque au cours de la journée, ces trajets coûtent donc très cher à la collectivité.

Différents facteurs peuvent expliquer ce manque de fréquentation des transports en commun :

Tout d'abord, les transports publics sont « trop souvent pensés comme destinés uniquement aux scolaires », les horaires sont adaptés aux heures de cours et le service allégé, ou supprimé, pendant les vacances (RAZEMON via transports.blog.lemonde.fr, 2016). Penser le bus pour les « captifs » du mode (scolaires, sans permis ou sans véhicule personnel) traduit une vision négative des transports en commun dans l'esprit des décideurs : "Qui les prendrait s'il a la possibilité de faire autrement ?"

Cet aménagement des horaires entraîne une faible utilisation des transports en commun chez la clientèle non captive qui représente pourtant le plus gros manque à gagner en termes de fréquentation :

² D'après une conférence à la CCI Montbéliard le 22/10/2018



18 : La carte : http://www.territoires-ville.cerema.fr/IMG/pdf/14-09-01_-_Carte_ED_Certu-Fiche_version_cerema_VECT_cle634c39.pdf permet de connaître le périmètre et les autorités organisatrices de la mobilité qui ont réalisé soit des enquêtes déplacements villes moyennes (EDVM) soit des enquêtes ménages déplacement (EMD).

Figure 6 : Répartition modale des déplacements selon le statut des personnes

Source : Graphique – GART, Données – CEREMA ; 2015

Ensuite, les centres des villes moyennes facilitant la venue de la voiture jusqu’au cœur de la ville et le stationnement proche des commerces comme expliqué précédemment, les automobilistes ne sont pas incités à envisager un autre mode de déplacement lors de leur venue dans la ville centre.

Troisièmement, certains EPCI sont très étendus et comprennent de nombreuses communes rurales de grande superficie mais avec une faible densité comme c’est le cas dans l’agglomération de Montbéliard par exemple. Or, la desserte de ces zones en transports en commun est très coûteuse car il y a peu de clients pour une grande distance parcourue par le véhicule. Le service public se “devant” de proposer un moyen de transport pour tous les habitants de l’agglomération, les bus sont parfois remplacés par du transport à la demande pour tenter de réduire les coûts de desserte des zones éloignées. Ce problème de coûts est le même dans toutes les agglomérations, qu’elles soient des métropoles ou de plus petites agglomérations. Mais dans le premier cas, le réseau de transports de la ville centre étant plus rentable, il va pouvoir compenser en partie la perte réalisée en desservant zones rurales. Dans les agglomérations moyennes, les transports publics étant peu plébiscités même au sein de la ville-centre et de la première ceinture, aucun contrebalancement n’est possible.

Ces différents facteurs aggravant le manque de rentabilité des systèmes de transports en commun des villes moyennes font entrer ces services dans un cercle vicieux. En effet, plus le déficit du réseau de transports est grand, plus il va se dégrader et la qualité de l’offre va diminuer, plus les utilisateurs vont s’en détourner lorsqu’ils le peuvent, ce qui va diminuer encore sa rentabilité et ainsi de suite... Cette diminution de la qualité de l’offre donne également une mauvaise image au réseau de transports qui impacte négativement et à long terme la fréquentation du réseau. Même si l’offre s’améliore nettement en termes de régularité, de modernité et de qualité de service, l’opinion des citoyens (surtout dans l’esprit des personnes n’utilisant pas le réseau) va mettre un plus long moment avant de redevenir positive.

c. La difficile requalification des friches

Lorsque la problématique des friches est mentionnée, les friches industrielles sont souvent celles qui ressortent en premier. Ces dernières recèlent tout un lot de problématiques :

- Locaux difficilement réutilisables ;
- Sols pollués ;
- Nécessité de démolition ;
- Réhabilitation coûteuse, notamment si les locaux doivent être désamiantés par exemple ;
- ...

Mais des friches d'autres natures représentant des enjeux tout aussi importants pour les villes existent comme les friches d'anciens équipements (hôpitaux, gymnases, ...) d'anciens locaux publics (bains douches, tribunaux, ...). Ces friches sont souvent moins complexes à mobiliser que les friches industrielles car elles posent moins de contraintes pour leur mutation. En effet, ce type de locaux peuvent en fonction des cas être réutilisés avec des réhabilitations légères et un réaménagement intérieur.

Dans cette catégorie des potentiels mutables « plus faciles » à mobiliser entrent également les bâtisses anciennes délabrées voire en ruine. Ce sont souvent d'anciennes fermes dans les communes rurales ou des maisons de ville laissées à l'abandon et menaçant de s'écrouler dans les villes moyennes.

Par ailleurs, les friches peuvent également poser des problèmes d'ordre : paysager, de mobilité (coupures urbaines), sociaux (squats), ...

Mais, malgré l'intérêt de certains de ces potentiels notamment dû à leur situation parfois en plein cœur du centre, les coûts de requalification élevés de ces derniers découragent les investisseurs qui préfèrent utiliser le foncier encore disponible dans la ville-centre ou investir dans des opérations plus faciles et moins coûteuses à mettre en place dans le périurbain.

Le cœur du problème réside dans l'attractivité des villes moyennes, trop faible pour justifier ces investissements coûteux, le foncier étant peu cher et d'autres opportunités plus intéressantes et moins coûteuses subsistant dans ces villes.

Dans les grandes métropoles ces friches trouvent plus facilement preneur car le marché est plus tendu et le foncier est plus rare et plus cher. A l'inverse, dans les villes moyennes, même si la friche est localisée dans un lieu intéressant et propice à l'habitat de qualité, la rentabilité de l'opération est plus difficile à trouver.

De plus, le nombre important de logements vacants constitue déjà un potentiel de rénovation urbaine conséquent et souvent moins coûteux pour les investisseurs, ce qui ne les incite pas non plus à réhabiliter des friches.

d. Les quartiers sociaux dégradés

Les villes moyennes (ainsi que les villes en général), font aujourd'hui face à une dégradation progressive de leurs quartiers de grands ensembles construits dans les années 70. Ils se dégradent de 2 manières :

- Matériellement : ayant été construites de manière industrielle avec des matériaux de basse qualité, certaines tours sont devenues insalubres après plus de 50 ans d'utilisation. Même

sans être insalubres ces logements ne fournissent plus une qualité satisfaisante : murs trop fins, mauvaise organisation intérieure, ...

- Socialement : ces modèles de cité de grands ensembles ne fonctionnent plus et manquent de mixité. Les habitants de ces quartiers se sentent souvent stigmatisés et à raison puisque ces quartiers concentrent de forts taux de délinquance, de chômage, de pauvreté, ...

De plus, les occupants les plus pauvres de ces logements anciens sont souvent en situation de fragilité énergétique, c'est-à-dire que le coût de leurs factures énergétiques représente une part trop importante de leur budget mensuel. En effet, ces ménages à faibles revenus n'ont pas les moyens de loger dans des logements de meilleure qualité et subissent une double peine avec une facture mensuelle élevée due à la mauvaise isolation de leur logement. Qui plus est, dans un contexte de transition énergétique, ces logements mal isolés doivent être rénovés pour correspondre aux objectifs d'économie d'énergie fixés par l'Etat.

Ces quartiers sont identifiés par l'Etat et classés selon différentes priorités : Intérêt National ou intérêt régional. Leur rénovation est subventionnée à travers l'ANRU et ses programmes NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain) et QPV (Quartier Politique de la Ville) notamment. A Montbéliard par exemple, le quartier de La Petite Hollande fait partie du processus NPNRU et représente un grand enjeu pour la ville.

Enfin, ces grands programmes de rénovation sont des occasions uniques de redorer l'image de la ville en relançant l'attractivité à la fois du quartier et de la ville dans son entier en se servant du projet comme manifeste d'une ville active et attractive où les logements sont neufs et modernisés.

Conclusion

Dans cette partie nous avons pu voir que l'Etat mettait en place différents programmes de subvention et d'accompagnement pour aider les villes faisant face aux 4 problématiques mentionnées.

Néanmoins, il est important de souligner que les problématiques touchant les villes moyennes ne leur sont pas uniquement réservées, certaines d'entre elles peuvent également être retrouvées dans des tissus urbains différents. Par exemple, de nombreuses communes rurales de l'agglomération de Montbéliard ont également des friches d'industries de petites tailles ou des anciennes fermes posant problème dans leurs centres.

La partie suivante fera le lien entre le propos d'introduction et les problématiques des villes moyennes. La densification, forme d'urbanisation aujourd'hui nécessaire pour limiter l'étalement urbain peut-elle également permettre de répondre aux autres problématiques des villes moyennes mentionnées précédemment ? Nous réfléchissons ainsi à l'impact positif ou négatif de la densification sur ces différentes problématiques urbaines et à la manière dont elle peut impacter leur résolution.

II – LA DENSIFICATION EST-ELLE COMPATIBLE AVEC LA RESOLUTION DE CES PROBLEMES ?

Introduction

Au vu de l'orientation des politiques de l'Etat et de l'évolution alarmante de l'étalement urbain en France, l'urbanisation en densification devra devenir le mode de construction prioritaire. En partant de ce postulat, une question se pose : La densification est-elle compatible avec la résolution des problèmes mentionnés dans la partie précédente ? En effet, si la construction en densification devient le mode d'urbanisation principal, peut-elle composer avec le reste des problèmes actuels des villes moyennes ?

Cette partie mettra donc en exergue l'influence positive ou négative que peut avoir le processus de densification sur les problématiques mentionnées dans la partie précédente. Nous nous appuyerons pour cela sur quelques études de cas permettant d'appuyer notre réflexion sur divers exemples.

a. Densité et intensité, deux notions inséparables

Le concept de ville intense et son lien avec la densité

Pour répondre aux problématiques de dévitalisation des centres, les villes moyennes cherchent à insuffler à nouveau de la vie dans ces zones sinistrées, à recréer de l'intensité urbaine. L'intensité urbaine est une notion apparue à travers la plume de Jane Jacobs en 1961 dans le livre *Déclin et survie des grandes villes américaines*, où elle déclare son amour pour l'intensité des villes américaines. Pour elle, la ville était avant tout vectrice de relations sociales : « *un quartier n'est pas seulement une réunion d'immeubles, c'est un tissu de relations sociales, un milieu où s'épanouissent des sentiments et des sympathies.* » (JACOBS, 1961 via www.demainlaville.com, 2016).

Avec le ralliement d'un nombre croissant d'urbanistes à la notion de ville intense, de nombreuses métropoles françaises visent cet "idéal" urbain, à l'instar de La Métropole Européenne de Lille qui décrit en 2009 la ville intense comme une « *ville qui marie la qualité à la compacité* » (MEL, 2009).

Il y a 50 ans Jane Jacobs voyait déjà la ville intense comme inséparable de la ville dense, la densité permettant selon elle de maximiser la mixité, la diversité et les chances d'interactions sociales. L'idée de ville compacte, de ville dense n'est effectivement pas très éloignée de celle de ville intense. En effet, même si « *intensité urbaine n'est pas synonyme de densité urbaine* » (A'URBA, 2012), la densité est l'un des ingrédients nécessaires à la création d'une ville intense :



Figure 7 : Les ingrédients de la ville intense

Source : aurba.org

Comme le montre ce schéma, la densité associée à la proximité, l'accessibilité, la mixité et la qualité permet de créer la ville intense. Même si cette "recette" paraît simpliste, on s'aperçoit que plusieurs de ces mots font écho aux thématiques qui devront être traitées dans le cadre des conventions Action Cœur de Ville.

Cette redondance n'est pas hasardeuse, ces termes résument différentes problématiques actuelles des centres de nos villes moyennes :

- *Proximité* : les magasins, les moteurs d'emplois et les services quittent les centres, entraînant effectivement une dévitalisation de ces zones.
- *Accessibilité* : l'accessibilité au centre, si elle est compliquée peut décourager les consommateurs potentiels de s'y déplacer qui vont alors plus facilement se tourner vers les grandes zones commerciales, faciles d'accès lorsque l'on est motorisé.
- *Mixité* : la mixité sociale et fonctionnelle est recherchée par la majorité des villes aujourd'hui. Ce phénomène s'explique par l'échec des politiques de « Zoning » des années 1950 ayant entraîné problèmes sociaux (concentration de délinquance et d'échecs scolaires dans les quartiers, émeutes de 2005, ...) et cités-dortoir peu attractives.
- *Qualité* : mauvaise qualité des espaces publics, de l'offre de logements, ... Autant de problématiques qui expliquent en partie la dévitalisation des centres des villes moyennes aujourd'hui.

Même si elle doit-être couplée à ces 5 facteurs pour créer la ville intense, la densité est malgré tout la pierre angulaire du processus de revitalisation des centres-villes.

En quoi la densité crée-t-elle l'intensité ?

La densification, qu'elle se fasse à travers le renouvellement urbain ou la densification du bâti peut amener à nouveau de l'intensité urbaine, de l'activité, de la vie dans les centres des villes moyennes.

En effet, ramener des habitants dans les centres permet de recréer une ambiance urbaine, tant sonore (discussions, bruits de pas, ...) que visuelle (rue fréquentée par travailleurs, flâneurs, ...) donnant une atmosphère vivante aux rues de la ville. Il s'agit en somme de chercher à *ré-enchanter* (LESTOUX, 2014) le centre par les usagers quotidiens de la centralité en retrouvant les échanges sociaux propres aux villes et justifiant l'amour des urbains pour ces hauts lieux de la vie de cité.

Ces nouveaux habitants du centre représentent tout autant de clients de proximité pour les commerces. La relocalisation de la clientèle dans le centre permettra la relance des commerces de proximité étant resté dans le centre ou le retour de ceux qui s'étaient délocalisés en bord de voie rapide ou dans les zones commerciales comme les boulangeries, superettes, primeurs, ...

Bien sûr, la densification seule devra être couplée avec d'autres actions pour réussir à relancer l'attractivité des centres puisqu'elle ne représente qu'une part de l'équation. Cette multiplicité de facteurs nécessaires à la redynamisation se traduit aussi à travers la diversité des actions intégrées dans le dispositif cœur de ville, parmi lesquels figurent souvent : requalification des espaces publics, travail sur la qualité visuelle des formes urbaines, travail sur l'accessibilité du centre, ...

Enfin, une fois que le centre aura commencé à regagner en attractivité, la croissance et la revitalisation de ce dernier va continuer de s'améliorer de manière endogène sur un modèle de cercle vertueux.

La revitalisation par densification (entre autres actions) a déjà été éprouvée dans la ville de Rodez par exemple.

La redynamisation du centre-ville de Rodez (ANAH, 2016)

La commune de Rodez, située dans le midi et comptant 25 000 habitants voyant son centre se dépeupler et se dégrader au fil des années, la municipalité et l'agglomération ont décidé d'agir pour le relancer. Diverses actions ont donc été entreprises pour revitaliser le centre, ces dernières organisées en plusieurs axes correspondant à différents "ingrédients" nécessaires à la création d'intensité urbaine :

- Création d'équipements structurants (cinéma, musée) ;
- Aménagement d'espaces publics ;
- Organisation d'une dynamique commerciale ;
- Revalorisation de l'habitat privé.

En accordance avec notre sujet, nous allons nous concentrer sur la revalorisation de l'habitat privé qui s'est faite dans le cadre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain (OPAHRU). Dans le cadre de cette opération, la commune a donc accompagné et conseillé les propriétaires privés dans leur rénovation, notamment grâce un appui financier de l'ANAH. Globalement, les propriétaires en cumulant les subventions des différents partenaires (ville, agglomération, région, ANAH) ont pu être aidés à hauteur de 50% de leurs travaux.

« *Aujourd'hui, les logements rénovés du centre ancien trouvent vite preneurs, [...] la transformation de ce quartier est d'ores et déjà visible* » (ANAH, 2016) Grâce à leur politique de densification réalisée dans le cadre de l'OPAHRU, la ville de Rodez a donc réussi à rendre à nouveau attractif leur centre-ville et à diviser par deux la vacance commerciale dans leur centre. (La depeche.fr, 2015)

b. La densification et son impact sur le réseau de transports publics

Comme expliqué précédemment, dans un contexte de raréfaction des deniers publics, les villes moyennes et les EPCI desquels ces dernières dépendent rencontrent de plus en plus de problèmes pour assurer un réseau de transports en commun de qualité et s'étendant sur l'ensemble de leur territoire. La diminution des subventions de l'Etat et l'étalement urbain (synonyme d'extension du réseau) n'ayant pour le moment pas tendance à évoluer positivement, des solutions doivent être trouvées pour résoudre ce problème.

La densification peut apporter des réponses à ce manque de rentabilité, même si ce processus ne solutionne pas le problème dans son ensemble.

Tout d'abord, elle permettrait d'augmenter la clientèle potentielle en augmentant notamment le nombre d'habitants non dépendants de la voiture pour leurs déplacements quotidiens. En densifiant les centres, les nouveaux habitants des centres pourraient se séparer de leur voiture ou du moins réduire leur nombre de voitures par ménage car les services et aménités nécessaires à la vie quotidienne se situent à proximité de chez eux. En permettant de réduire le nombre de voitures par ménage, la densification augmente la clientèle susceptible d'utiliser le bus régulièrement et donc d'améliorer la rentabilité du réseau de TC.

Par extension, les enfants de ces nouveaux ménages des centres pourraient accéder facilement à un réseau de bus de qualité et être mobiles et indépendants dans leurs mobilités de loisirs. Ainsi, cette offre de transports permet à ces jeunes de faire une multiplicité d'activités de loisirs et donc de générer plus de trafic qu'un adolescent vivant en zone rurale. En effet, ces derniers sont parfois "coincés" chez eux par manque d'offre de transport lorsque leurs parents sont absents.

Ensuite, la densification permettrait de réduire voire d'arrêter l'extension du réseau, le rendant plus facile à gérer et permettant d'améliorer le cadencement et la ponctualité des lignes. En plus de réduire les coûts de fonctionnement, réduire la longueur du trajet des bus réduit en même temps le risque de déconvenues dues à la circulation et donc le risque de retard. Cette fiabilité nouvelle peut améliorer l'image des transports en commun et ainsi permettre potentiellement de gagner des usagers.

Enfin, densifier permet également de condenser le nombre d'arrêts desservis par le réseau et donc de rendre le temps de trajet plus court pour augmenter sa compétitivité par rapport aux autres modes.

Globalement donc, la densification et ses répercussions indirectes peuvent permettre aux réseaux de bus de gagner en rentabilité en augmentant leur spectre de clientèle, leur clientèle effective et en réduisant les coûts du réseau.

c. Densification, mutation de friches ou réhabilitation de bâtiments anciens : des potentiels intéressants mais complexes à mobiliser

Les potentiels de mutation de friches nécessitent de gros investissements et sont des opérations complexes à mettre en place. Les villes moyennes se doivent donc d'être assez attractives pour réussir à attirer les opérateurs privés sur ce type d'opérations ou bien de prendre en main ces

opérations par elles-mêmes. Les métropoles, grâce à leur attractivité, arrivent à attirer certains opérateurs pour reprendre ces friches et les rénover ou bien les détruire pour y reconstruire des bâtiments neufs. Néanmoins, la problématique n'a pas non plus disparu de ces territoires puisque même des villes attractives comme Lille sont bien souvent contraintes d'investir ces friches avec des activités non rémunératrices, souvent culturelles ou de loisirs qui nécessitent un apport financier de la collectivité.



Figure 8 : Requalification de la friche de la gare Saint-Sauveur à Lille en lieu culturel

Source : Wikipédia



Figure 9 : Requalification de la friche de Fives-Cail à Lille en bar/petite restauration éphémère

Néanmoins, ces opérations, qu'elles soient éphémères ou pérennes, permettent à la ville de gagner en attractivité et de rayonner culturellement, en transformant un lieu qui faisait défaut au territoire en un lieu positif pour ce dernier. En améliorant l'image du territoire via ce type d'actions, la métropole de Lille augmente ainsi ses chances de trouver des investisseurs privés pour les autres friches du territoire.

Ce constat met en avant un paradoxe : la ville pour motiver des opérateurs doit être attractive mais la rénovation de ces friches, la disparition de ces verrues est l'une des conditions pour relancer l'attractivité des villes moyennes concernées.

Pour revenir sur l'impact de la densification des villes sur cette problématique, si l'on admet comme explicité précédemment que la densification permet de créer de l'intensité urbaine créant elle-même de l'attractivité, elle permet donc par extension d'améliorer la probabilité que ces friches puissent intéresser un opérateur privé.

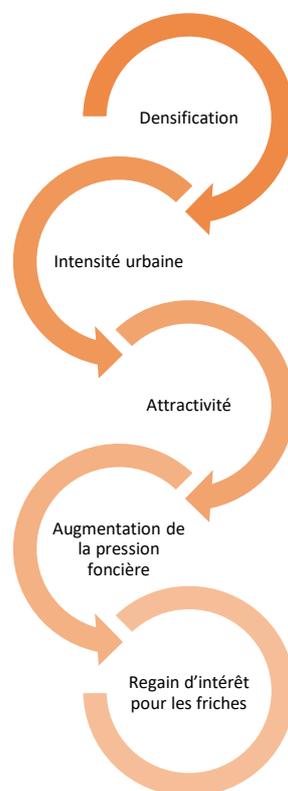


Figure 10 : Influence de la densification sur l'attractivité des friches en tant que potentiel à bâtir/réhabiliter

Ainsi, les collectivités se retrouvent face à un dilemme pour régler ce problème : investir dans certaines friches pour améliorer la qualité de vie et l'attractivité de leur territoire en espérant en même temps attirer plus d'investisseurs ou bien laisser ces friches déperir de plus en plus en attendant la venue d'investisseurs.

Mais les villes moyennes ne sont pas sur un pied d'égalité face à ce problème. En effet, elles n'ont pas toutes les mêmes marges de manœuvre en termes de fonds disponibles, d'ingénierie interne ou de capacités à démarcher des opérateurs. Certaines villes moyennes se trouvent donc face à un problème de friches insolvable dans l'immédiat et les laissent donc tel quel, faute de mieux.

Exemple : l'ancien hôpital de Montbéliard

Comme beaucoup d'hôpitaux de ville, l'ancien hôpital de Montbéliard situé à 1km du centre historique de Montbéliard a été désaffecté au profit du nouvel hôpital « Nord Franche Comté » situé en zone rurale entre Belfort et Montbéliard (Trévenans) qui a ouvert en 2013 et remplace à la fois l'hôpital de Montbéliard et celui de Belfort. Ce type de friches est de plus en plus courant en France, ces déménagements s'expliquant par le désir de modernisation des hôpitaux et la recherche de "rationalisation" des dépenses de santé.



Figure 11 : Ancien hôpital de Montbéliard

Source : L'Est républicain

L'hôpital devrait être réhabilité dans les 10 ans à venir grâce à une opération d'initiative privée proposant de réutiliser les bâtiments pour accueillir une opération mixte de commerces, entreprises, services (médicaux notamment) et logements pour étudiants et personnes âgées.

Le but de cette opération est de recréer une polarité à proximité du centre pour compléter l'offre de logements et de services déjà existante dans ce dernier. Ici, la densification opérée sur l'ancienne friche permettra à la fois de lui conférer un nouvel usage mais fera aussi partie intégrante du travail sur la redynamisation du centre-ville à travers le dispositif ACV.

Cette opération de réhabilitation de friche est un bon exemple de passage d'un lieu handicapant pour le territoire vers un lieu prenant part à sa revitalisation.

Néanmoins, contrairement à une friche industrielle, cette friche ne présentait pas de problèmes majeurs : les bâtiments étaient plutôt récents, plus ou moins adaptés pour le logement et le foncier n'était pas spécialement pollué, ce qui explique probablement sa reprise rapide par un investisseur privé.

d. La rénovation des quartiers sociaux : rendre l'attractivité en dédensifiant

Enfin, parmi les 4 problématiques exposées précédemment, celle des quartiers sociaux dégradés est celle avec laquelle le processus de densification se marie le moins bien. En effet, les dysfonctionnements actuels de ces quartiers sont en partie imputables à leur densité trop grande et à leur forme urbaine, fruit d'un modèle ancien aujourd'hui dépassé. Ces quartiers étant la plupart du temps composés de grandes barres d'immeubles sans travail architectural ni mise en scène paysagère, la densité vécue est décuplée.

Ces quartiers comptent également une forte quantité de familles pauvres et donc captives du quartier sans vraiment pouvoir le quitter. En effet, en 2014, 42,2% de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté dans les quartiers prioritaires contre 14,3 sur le reste du territoire (Observatoire national de la politique de la ville, 2014). Ce manque d'attrait pour les classes plus aisées peut être imputé à différents facteurs : manque de logements qualitatifs, mauvaise image de ces quartiers, manque d'infrastructures à proximité (espaces publics qualitatifs notamment), ...

Au vu de ces constats et du délaissement de ces quartiers par les classes moyennes et aisées, les villes cherchent aujourd'hui à profiter des rénovations et des requalifications qui vont avoir lieu (notamment dans le cadre des programmes NPNRU et QPV) pour redorer l'image de ses quartiers en changeant complètement leur profil.

L'idée est d'en faire des lieux de mixité en proposant de l'habitat diversifié, des lieux de vie et de rencontre pour favoriser les interactions sociales, en requalifiant les modes de circulation, en proposant de nouveaux espaces publics qualitatifs, ... Les municipalités cherchent à casser l'image de « ghetto » étiquetant ces quartiers. Pour faire une réelle fracture entre le passé et le futur du quartier, les opérations de requalification visent donc plutôt à dédensifier ces quartiers en changeant les formes urbaines plutôt qu'à les densifier (tant en termes de densité vécue que de densité réelle). Ainsi, les logements sociaux supprimés dans ces quartiers sont soit supprimés ou reconstruits « hors site » dans le cadre d'opérations situées ailleurs dans la ville en fonction des problématiques du territoire et de son abondance ou non en termes d'offre de logements sociaux.

Exemple : Le quartier NPNRU de La Petite Hollande à Montbéliard

Le cas du quartier social de La Petite Hollande situé au Sud de Montbéliard est un exemple de processus de dédensification pouvant être appliqué dans ce type de quartiers. Ce quartier qui date des années 1960 (correspondant à la période faste de l'usine Peugeot de Montbéliard) comptait toujours près de 7400 habitants en 2013 (chiffres INSEE) soit 1/3 de la population de Montbéliard.

La Petite Hollande est défini comme "quartier prioritaire d'intérêt national" et fait également parti des 200 quartiers lauréats du NPNRU 2014-2024. En effet, avec 43,2% de ses habitants vivant sous le seuil de pauvreté en 2014 (chiffres INSEE) et un taux de vacance des logements estimé entre 7 et 10% (Ville de Montbéliard), c'est un quartier en grande difficulté qui fait l'objet d'une opération massive de restructuration urbaine portée par la municipalité sous tutelle de l'ANRU.

Cette restructuration s'axera sur différents points : la rénovation du centre commercial du quartier, la création d'un pôle de service, la requalification des espaces publics mais surtout un changement des formes d'habitat, ce qui nous intéresse le plus ici. En effet, 202 logements (4 tours) seront démolies et ces logements ne seront reconstruits qu'à 0,6 pour 1 (soit 121 logements) parmi lesquels seulement 80 environ devraient l'être dans le quartier. De plus, ces logements seront reconstruits sous forme logements intermédiaires (de petits logements collectifs) ou de maisons individuelles mitoyennes afin de varier la typologie de logements présents dans le quartier.

L'objectif de la municipalité ici est donc vraiment, comme expliqué précédemment, de changer l'image du quartier en proposant une offre nouvelle de logements. Ces changements ont pour objectif d'attirer de nouveaux habitants provenant de classes sociales différentes des actuels en diversifiant l'offre de logements et en augmentant la qualité de vie du quartier. Pour cela, la municipalité a donc, à raison, choisi de dédensifier le paysage urbain et de construire de nouveaux espaces publics et de nouveaux services sur certaines de ce nouveau foncier disponible.

Conclusion

Ce second axe a pu démontrer que le processus de densification n'est pas diamétralement opposé avec la résolution de 3 des 4 problématiques majeures des villes moyennes exposées ici et qu'il peut même souvent faire partie des solutions envisageables. Le cas des quartiers sociaux dégradés est effectivement particulier et est complètement différent des autres quartiers des villes moyennes avec des problématiques issues de leur mode de construction et de conception qui avait lui aussi été radicalement différent des anciennes façons de faire.

Mais la densification est parfois complexe à porter politiquement, surtout dans les milieux les moins denses où les habitants aspirent à une "tranquillité" matérialisée par l'importance de la distance les

séparant de leurs voisins et donc par une faible densité bâtie. Néanmoins, les villes moyennes ne sont qu'assez peu sujettes à ces problèmes car même si les habitants ne sont pas forcément friands de cette pratique la densité se justifie plus facilement dans ce type de villes. Leur statut de pôle local et leur aspiration à grandir et à gagner en importance au niveau extraterritorial justifie assez bien le fait d'avoir une ville dense à l'instar des métropoles, denses par définitions, où ce concept est intégré par les habitants.

En plus du portage politique, la densification demande souvent un lourd portage technique pour pouvoir mobiliser les différents leviers existants pour aider à la densification et à la rénovation urbaine. Ces leviers de différentes natures seront l'objet de la troisième et dernière partie de ce mémoire.

III – QUELS SONT LES LEVIERS MOBILISABLES POUR LA DENSIFICATION DES VILLES ?

Introduction

Après avoir étudié les répercussions de la densification sur les problématiques des villes moyennes, nous allons voir les différents moyens mobilisables pour mettre en application cette démarche. Même si les personnes privées peuvent elles aussi être à l'initiative de projets de densification nous nous cantonnerons ici aux outils à destination des organismes publics.

La partie suivante se concentrera donc sur la présentation de l'éventail d'outils à disposition des organismes publics. Nous chercherons ici à réaliser un panorama exhaustif au possible afin de mettre en avant la multiplicité de solutions pour favoriser la densification.

Nous diviserons la présentation de ces outils en deux échelles : l'échelle supra-communale et l'échelle communale. Ces deux échelles se complètent, les documents supra-communaux ayant vocation à donner de grandes lignes directrices et des réglementations à grande échelle tandis que les documents communaux vont pouvoir agir à l'échelle d'une zone réduite voire à l'échelle de la parcelle. De cette dualité découle des panels d'outils complètement différents que nous allons donc voir dans cette partie.

a. Leviers à l'échelle supra-communale

1. *Le SCoT et son influence sur la densification*

Définition

Le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) est un outil permettant de définir une stratégie à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes dans des domaines très divers tels que : la mobilité, l'habitat, le commerce, l'environnement, ... Créé en 2000 par la loi SRU, il est l'héritier du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) créé en 1967 avec la loi LOF qui avait lui-même été remplacé par le Schéma Directeur (SD) en 1983. Ce rapide historique démontre que le désir de définir une stratégie urbaine à grande échelle ne date pas d'hier, dès les balbutiements des politiques d'urbanisme, l'Etat a tenté d'inciter la mise en place de ces stratégies.

Elaboré par un ou plusieurs EPCI (Etablissements des Coopération Intercommunale) à fiscalité propre, son contenu influe sur tous les documents d'urbanisme d'une échelle inférieure, ce qui en fait un document central dans la lutte pour la densification.

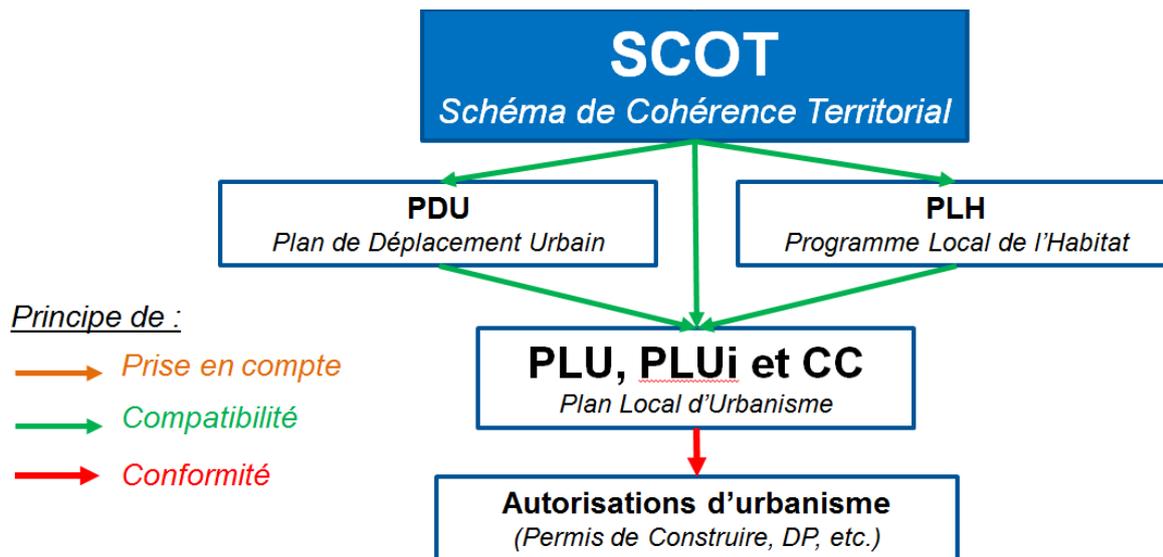


Figure 12 : Hiérarchie des documents d'urbanisme

Source : ADUPM

C'est un document complet qui touche à une multitude de domaines mais nous allons ici nous concentrer sur sa partie habitat et plus particulièrement encore sur la manière dont il peut favoriser la densification urbaine au dépens de l'extension. Les quelques exemples qui seront pris ici seront principalement issus du SCoT de Lille métropole élaboré en 2017 puisque le SCoT Nord Doubs duquel dépend l'agglomération de Montbéliard est actuellement en révision et que l'ancien date de 2006 et n'est donc plus au fait des problématiques urbaines actuelles.

Le diagnostic de la consommation foncière

Tout document d'urbanisme commence par un diagnostic du territoire et le SCoT respecte cette règle, le diagnostic permet en effet de mettre en avant les forces, les faiblesses et les singularités du territoire. Le diagnostic a donc un rôle primordial puisqu'il permet de justifier les orientations prises plus tard dans la stratégie du SCoT. Il est divisé en différentes thématiques parmi lesquelles se trouve l'étude de la consommation foncière, partie qui va nous intéresser plus particulièrement.

Ce volet du diagnostic est conséquent et aborde la consommation foncière sous différents aspects. Le plan suivi est plus ou moins similaire dans les différents SCoT mais l'ordre dans lequel ces sujets sont abordés est l'élément qui diffère entre les documents des différents territoires.

Tout d'abord un état des lieux actuel de l'artificialisation des sols sur le territoire est réalisé en comparant les différents types d'occupation des sols. Cette comparaison permet d'obtenir une répartition par type d'occupation sur l'ensemble de la zone de référence afin de dresser un état des lieux à un instant T. Les présentations et le classement de ces résultats prennent des formes différentes en fonction des documents et même au sein d'un même document afin d'avoir plusieurs prismes d'analyse.

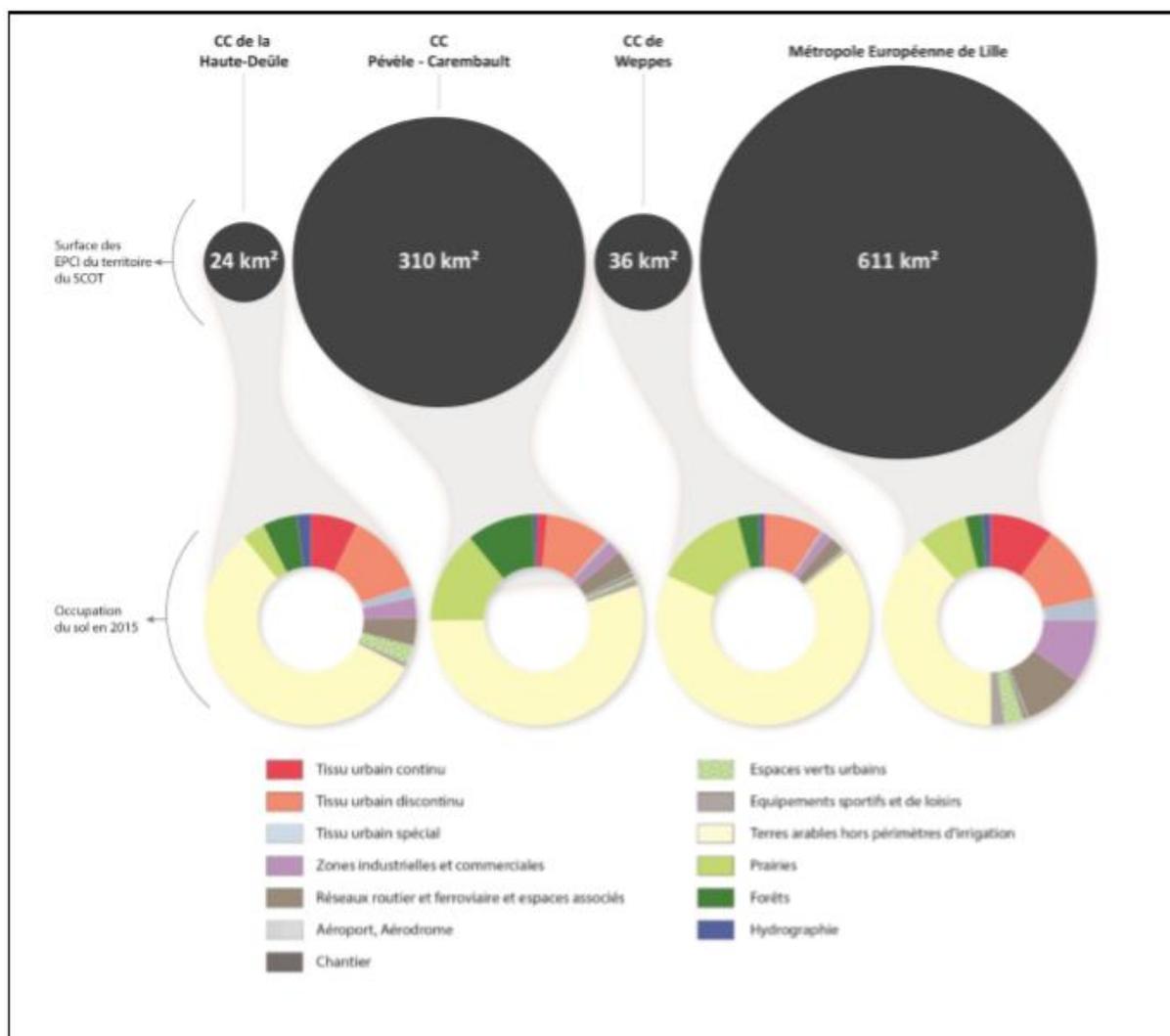


Figure 13 : Exemple de présentation de la répartition de l'occupation des sols dans le SCoT de Lille métropole par intercommunalité en 2015

Source : SCoT de Lille métropole, 2017

	1971	2001	2008	2013
Type d'espaces				
Habitat	11 255	16 160	17 045	17 625
Économie	4 340	6 435	6 830	7 235
Infrastructures	4 655	6 545	6 730	6 910
Autres espaces artificialisés	4 195	5 950	6 600	6 495
Espaces agricoles	69 555	57 705	55 590	54 510
Espaces naturels	4 820	6 025	6 025	6 045

Tableau 2 : Exemple de présentation de l'évolution de l'état de l'artificialisation du sol sur le SCoT de Lille métropole

Source : SCoT de Lille métropole, 2017

La suite du volet occupation des sols du diagnostic consiste à analyser de manière approfondie l'évolution dans le temps de l'artificialisation en travaillant à la fois sur la surface artificialisée, sur le

type d'espace artificialisé (agricole ou naturel) ainsi que sur ce qui a été bâti sur ces espaces artificialisés. Là-aussi le rendu de ces analyses se fait sous différentes formes allant du graphique à la carte à l'échelle du territoire du SCoT.

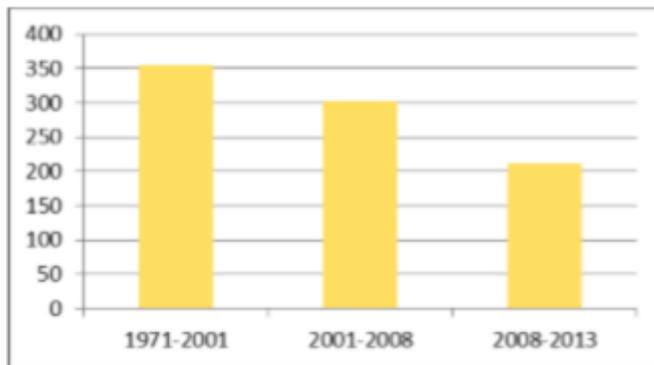


Figure 14 : Exemple de présentation du rythme naturel moyen d'artificialisation (en ha) des espaces naturels et agricoles sur le SCoT de Lille métropole

Source : SCoT de Lille métropole, 2017

Ce diagnostic permet de dresser à la fois un état des lieux actuel de l'artificialisation des sols mais aussi de voir l'évolution de la consommation d'espace depuis plusieurs décennies. Pointer du doigt l'artificialisation des sols et son évolution positive ou négative permet par la suite d'utiliser ces constats pour justifier une éventuelle politique forte de densification.

Une fois ce diagnostic réalisé, les éléments de stratégie territoriale sont exposés dans le DOO (Document d'Orientation et d'Objectifs), partie suivant du SCoT.

DOO, "compte foncier" et renouvellement

Le contenu du DOO concernant l'artificialisation des sols est précis et chiffré, malgré la grande échelle d'influence du document et son format plutôt adapté aux recommandations qu'à la définition de limites précises.

Le DOO peut définir un "compte foncier" qui correspond à un chiffre maximal de consommation du foncier naturel ou agricole par an et par EPCI. Ce compte est basé sur le diagnostic de territoire et sur une analyse des besoins fonciers du territoire en lien avec ses potentiels fonciers présents en densification et avec les ambitions de développement du territoire. La définition du compte foncier est complexe puisqu'elle nécessite de mettre en relation les ambitions des élus, qui sont parfois surévaluées par rapport à la réalité du territoire, avec le foncier disponible. Dans la cadre du SCoT de PMA, il a par exemple été nécessaire de revoir grandement à la baisse les ambitions en termes de consommation foncière et de construction de logements/de zones d'activité des élus puisque ces ambitions n'étaient pas du tout en adéquation avec la réalité du territoire et avec les tendances actuels du pays de Montbéliard.

Les EPCI dépendants d'un même SCoT ont souvent des profils territoriaux très divers allant de la métropole très urbaine à l'EPCI composé de communes rurales, ce qui justifie la division du compte foncier en fonction de chaque EPCI membre, les besoins fonciers étant différents.

Ainsi, le SCoT peut être un réel outil opérationnel en ce qui concerne la consommation foncière puisqu'il peut poser des limites et des objectifs chiffrés afin de définir clairement la position de

l'agglomération vis-à-vis de la consommation foncière. De plus, à travers son diagnostic et dans le cadre de sa construction avec les élus, il peut avoir un réel rôle de sensibilisateur à ces problématiques d'étalement urbain, notamment auprès des nouveaux élus qui n'ont pas toujours conscience des enjeux liés à la consommation d'espace.

2. Le PLH, outil des EPCI pour agir sur leur territoire

Définition

Le PLH (Programme Local de l'Habitat) a été créé par la loi du 7 janvier 1983 et est obligatoire pour « *toutes les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans toutes les communautés d'agglomération et toutes les communautés urbaines, ainsi que pour les communes de plus de 20 000 habitants, non membres d'un EPCI.* » (Wikipédia.org, 2018) Ce document stratégique peut être indépendant ou bien compris dans le cadre d'un PLUI (Programme Local d'Urbanisme Intercommunal) s'il en existe un.

Le PLH est un document permettant de dresser une stratégie de l'habitat sur son territoire d'action pour les 6 ans suivant sa publication. Il fixe des objectifs à atteindre concernant notamment « *l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires* » (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr>, 2018).

Ce document est organisé en trois parties, un diagnostic, des orientations générales et un programme d'actions détaillé par commune ou par secteur géographique lui-même décliné en fiches action. Ce programme d'actions indique (<https://www.collectivites-locales.gouv.fr>, 2018) :

- « *Le nombre et les types de logements à réaliser ;*
- *Les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;*
- *L'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;*
- *Les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.* »

Le diagnostic du PLH et son utilité en faveur de la densification et du renouvellement urbain

Le diagnostic du PLH dresse un état des lieux du territoire avant l'action du document afin, par la suite, de pouvoir réaliser une comparaison avant/après PLH. C'est un diagnostic statistique classique avec des résultats à l'échelle du territoire d'action qui sont ensuite déclinés par EPCI si le document en concerne plusieurs. Ce diagnostic est organisé en différentes thématiques (généralement identiques dans l'ensemble des PLH) qui serviront à définir des orientations par la suite :

- Diagnostic de la population :
 - Démographie – Evolution de la population, soldes migratoires des villes, ...
 - Structure des ménages
 - Répartition par classes d'âge

- Diagnostic de l'emploi :
 - o Catégories socio-professionnelles
 - o Secteurs d'activité
- Diagnostic du logement
 - o Constructions neuves
 - o Parc de logement actuel – Typologie, ancienneté, résidences principales et secondaires, nombre de logements
 - o Vacance des logements
 - o Besoins en logement pour un maintien ou une augmentation de la population
- Diagnostic du foncier disponible
 - o Prix au m² par zones
 - o Surface disponible
- Diagnostic de l'étalement urbain
 - o Surface consommée
 - o Typologie des surfaces consommées
- Diagnostic du renouvellement urbain
 - o Potentialités
 - o Tendances actuelles – Nombre d'opérations, types d'opérations, ...

D'après ce diagnostic reprenant l'ensemble des facteurs influents sur l'habitat d'un territoire, des orientations elles même déclinées en action sont définies qui définiront la feuille de route de la stratégie de l'habitat.

Exemples d'orientations et d'actions en faveur de la densification pouvant apparaître dans un PLH

En plus de définir une stratégie de l'habitat et des orientations générales, le PLH propose des fiches actions qui peuvent favoriser la densification ou la rénovation du parc ancien, nous allons en voir quelques exemples. Le PLH ayant un budget propre pour son application, l'EPCI responsable peut mobiliser des fonds financiers et humains dans le but d'atteindre ces objectifs.

Le PLH peut proposer des aides financières ou techniques pour encourager la construction dans la tache urbaine, ces aides peuvent concerner tout type de travaux : rénovation urbaine, mutation, construction sur des emprises bâties faibles par division parcellaire, construction sur des dents creuses,

Ces aides peuvent prendre la forme de subventions à l'achat de foncier via des Fonds d'Intervention Foncière (FIF) ou de subventions à la construction et à la réhabilitation. Des appuis techniques en Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO) peuvent aussi être proposés aux communes ne disposant pas du personnel compétent pour réhabiliter leurs biens ou pour assister leurs citoyens. Le PLH peut

également permettre de réduire les coûts des opérations en mettant en place des marchés publics groupés à l'échelle de l'agglomération pour la réhabilitation ou la démolition par exemple.

Dans une démarche plus restrictive qu'incitative, le PLH peut aussi inciter les communes à majorer la Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties (TFPNB) pour tenter de contrer les propriétaires faisant de la rétention foncière.

Pour résorber la vacance, le PLH peut prévoir de "forcer" les propriétaires de ces logements vacants (parfois vétustes) à agir pour les rénover et les louer. Ainsi, il peut inciter les communes à mettre en place des taxes comme la Taxe sur les Logements Vacants (TLV) ou la Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants (THLV) qui taxe financièrement les propriétaires lorsque leur logement est vacant depuis plus d'un an pour la première ou de 2 pour la seconde. Bien sûr, ces taxes dépendant des communes, c'est à elles que revient la décision d'appliquer cette taxe ou non, le PLH ne peut que chercher à inciter ce type de démarches.

Le PLH peut également aider à subventionner les projets de rénovation énergétique de logements anciens, ce qui peut permettre de remettre sur le marché des logements vacants. Les propriétaires peuvent se servir des subventions obtenues pour ces travaux afin de rénover l'intégralité de leur logement pour le rendre plus attractif.

En somme, le PLH est un outil qui, même si il est réalisé à grande échelle, reste très opérationnel grâce à sa phase de diagnostic poussée qui lui permet de saisir les problématiques réelles du territoire et de proposer des mesures spécifiques et précises pour essayer d'atteindre les objectifs visés.

3. Les organismes support

En plus des documents d'urbanisme, des organismes extérieurs peuvent être mobilisés par les communes pour obtenir un support technique et financier. Nous allons ici aborder les principales entités mobilisables pour répondre aux problématiques mentionnées dans la première partie.

L'EPF (Etablissement Public Foncier)

L'EPF a un statut d'EPIC (Etablissement Public Industriel et Commercial). Un EPIC est créé pour faire face à un besoin ne pouvant pas être correctement effectué par une entreprise privée soumise à la concurrence, l'EPIC se voit donc confier une mission de service public ou d'intérêt général spécialisé lors de sa création.

L'EPF existe à différentes échelles, il y a un EPF d'Etat et des antennes locales cantonnées à un territoire précis. Cette structure est financée en grande partie par des subventions en provenance de l'Etat, des collectivités locales, de l'union européenne et des établissements publics. Ses fonds propres proviennent également de la rémunération de leurs prestations de services, de produits financiers, du produit de leur patrimoine (la location par exemple) et du produit de la vente des biens et des droits mobiliers et immobiliers. Enfin, l'EPF peut également emprunter de l'argent ou recevoir l'argent généré par la Taxe Spéciale d'Equipement (TSE) si elle est en place sur son territoire.

L'EPF est un organisme qui aide les collectivités dans leur maîtrise foncière, c'est-à-dire que sur demande de ces dernières ou par sa propre initiative il peut acquérir des parcelles foncières afin de permettre de réaliser des projets dessus. L'EPF fait donc payer cette maîtrise foncière lorsqu'elle est demandée par une collectivité sur le même format qu'un prêt d'argent, avec des intérêts. Ces

acquisitions peuvent par exemple permettre, lorsqu'une zone à projet dépend de différents propriétaires, d'acquérir au fur et à mesure les parcelles lors de leur mise en vente afin, à terme, de maîtriser l'ensemble du foncier nécessaire au projet et de pouvoir lancer ce dernier.

L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH)

L'ANAH est un établissement public administratif décentralisé de l'Etat français créé en 1971 sous tutelle du ministère du Logement, de l'Egalité des Territoires et de la Ruralité. Son budget est donc directement en lien avec le budget alloué au ministère susmentionné. L'ANAH œuvre uniquement dans le domaine de l'habitat. Ses actions sont comprises dans 5 missions, parmi lesquelles se trouvent notamment la résorption de l'habitat indigne, la détection et le traitement des copropriétés en difficultés et la rénovation énergétique.

L'ANAH participe à la mise en œuvre technique et financière de certains dispositifs nationaux destinés aux villes de toute taille comme :

- Le programme de revitalisation des centre-bourg
- Le NPNRU
- Le PNRQAD
- Le programme Action Cœur de Ville

Elle subventionne également différents dispositifs entrant dans le cadre de leurs missions comme les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH).

L'ANAH est donc un appui financier et technique intéressant pour les collectivités dans le domaine de l'habitat.

L'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

L'ANRU « est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 » (Wikipédia.org, 2018). Cette agence est située sous la tutelle du Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales qui décide des orientations générales de son action. L'ANRU est donc financée à parité par l'Etat et par ses partenaires sociaux comme Action Logement et l'Union sociale pour l'habitat.

L'ANRU œuvre sur des domaines communs avec l'ANAH et pilote notamment plusieurs dispositifs dans lesquels intervient cette dernière comme le NPNRU ou le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD). Néanmoins, l'ANRU est différente de l'ANAH car elle travaille à une échelle plus globale et sur des domaines en dehors de l'habitat et du logement comme la requalification des espaces publics, la revitalisation des commerces,...

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

La caisse des dépôts et consignations, créée en 1816, est une institution financière indépendante financée par l'Etat et sous contrôle du parlement. Elle œuvre de manière indépendante et finance des projets dans divers domaines :

- Les entreprises ;

- Le logement social ;
- La rénovation des universités ;
- Le développement durable.

En ce qui concerne l'urbanisme, la CDC peut subventionner des projets très divers allant de la création d'une application destinée à la valorisation des commerces locaux jusqu'à des études concernant les espaces publics. Par ailleurs, la CDC propose également des prêts aux collectivités afin de les aider à réaliser des projets entrant dans le cadre de leurs missions.

A l'instar de l'ANAH, la CDC intervient dans le cadre du programme ACV en proposant des subventions et des prêts à faible taux dans le cadre des actions du programme.

Action Logement

Le groupe « Action Logement », anciennement appelé « 1% logement » a été créé en 1943 et gère les fonds récoltés via la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (PEEC), versée par toutes les entreprises du secteur privé d'au moins 20 salariés.

Ses deux missions principales sont :

- L'accompagnement des salariés dans leur mobilité résidentielle et professionnelle, en proposant des services et des aides financières qui facilitent l'accès au logement et donc à l'emploi.
- La construction et le financement des logements sociaux et intermédiaires, prioritairement dans les zones tendues, en contribuant aux enjeux d'écohabitat, d'évolution de la société, et de mixité sociale.

Par ailleurs, Action Logement est société mère de différents bailleurs sociaux qui sont des acteurs présents localement et réalisent des opérations immobilières de logements sociaux

Action Logement est également engagé dans différents dispositifs nationaux concernant le renouvellement urbain et les politiques locales de l'habitat dans le cadre desquels le groupe subventionne opérations, études et prête des fonds aux collectivités.

b. Les leviers à l'échelle communale

1. Le document d'urbanisme communal

Parmi les leviers mobilisables par les communes pour densifier, le premier d'entre eux est bien sûr le document d'urbanisme communal, notamment le PLU qui permet d'avoir un réel projet de territoire, contrairement à la carte communale qui laisse des possibilités plus réduites et est destiné aux petites communes.

Contenu du PLU

Lorsque la commune n'est pas réglementée par un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI), elle peut posséder son propre PLU. Ce document réglementaire lui laisse l'opportunité de façonner

sa politique urbanistique comme elle l'entend sous réserve que les orientations choisies soient en adéquation avec les documents intercommunaux que sont le SCoT, le PDU et le PLH.

De manière générale, le PLU est composé de différentes entités :

- Un rapport de présentation contenant :
 - o Un diagnostic reprenant différentes thématiques : sociodémographiques, environnementales, économiques, paysagères, ...
 - o Une justification des orientations choisies pour la politique communale.
- Un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui décline les orientations choisies par la commune à partir du diagnostic exposé dans le rapport de présentation. Ce projet de territoire à long terme permet de donner des lignes directrices à la stratégie urbaine qui pérenniseront jusqu'à la prochaine révision du PLU, même en cas de changement de l'équipe municipale.

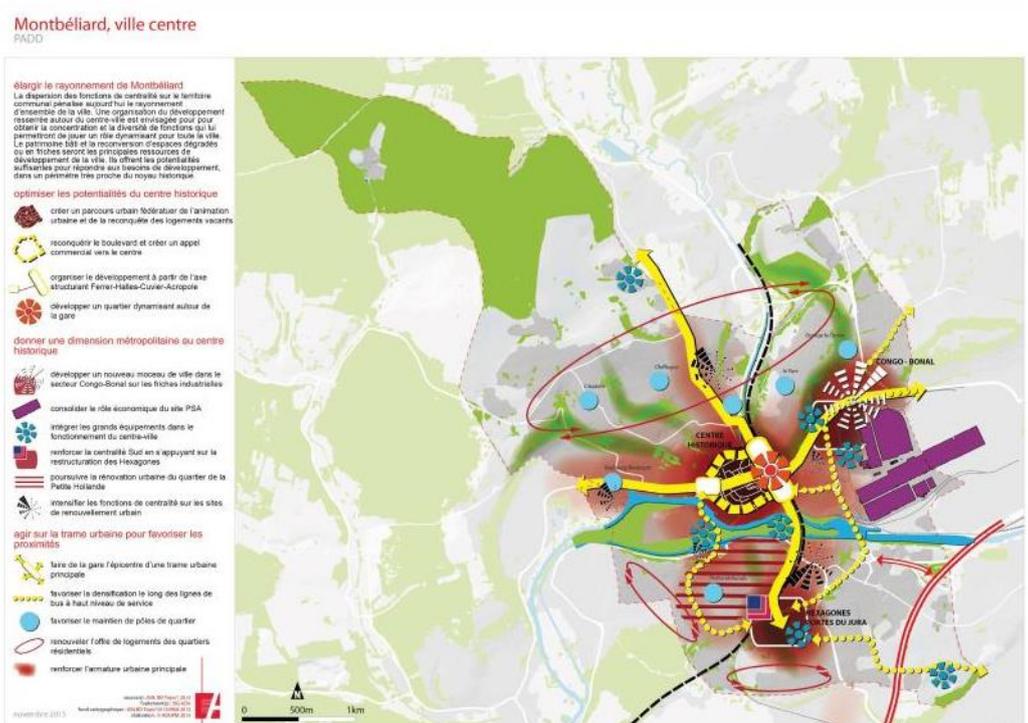


Figure 15 : Extrait du PADD de Montbéliard

- Un règlement de zonage exprimant les règles en vigueur dans les différents types de zones du PLU. En effet, le PLU divise la commune en différents types de zones leur imputant un règlement ou des orientations fonctionnelles particulières (zone agricole, zone d'activité,...).

De manière facultative, le PLU peut également contenir des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Ces OAP qui sont réalisées à l'échelle d'un secteur exposent la manière dont la collectivité souhaite aménager, réhabiliter ou mettre en valeur ce secteur. Ces dernières peuvent être représentées schématiquement comme sur la figure 12 ci-dessous pour simplement donner les grandes lignes stratégiques pour un secteur ou bien être plus précises dans leurs recommandations comme sur la figure 16 page suivante.



Figure 16 : Extrait d'une OAP du PLU de Montbéliard

Se servir du PLU comme levier pour la densification

Le PLU peut être utilisé de différentes manières pour permettre de favoriser la densification.

Tout d'abord, le désir de densification peut être exposé de différentes manières dans les orientations du PADD. Il peut faire l'objet d'une orientation indépendante en ciblant par exemple quelques îlots à densifier prioritairement dans le centre-ville.

Ou bien la densification peut entrer dans le cadre d'une autre orientation plus générale. On peut par exemple imaginer dans un PLU une orientation « Redynamiser le centre-ville » dans laquelle l'un des axes serait la densification de certains îlots, la réhabilitation de bâtiments stratégiques, ...

Dans le cadre des orientations d'un PLU il est également possible de définir une densité bâtie ou humaine minimale en fonction des différents types de zonages. Via un cahier de recommandations architecturales et d'urbanisme il est également possible de réglementer les typologies de bâti envisageables dans les différentes zones. Ainsi, ces deux réglementations combinées peuvent permettre de créer différentes ambiances urbaines au sein d'une même commune avec des zones très denses type haussmanniennes et des lotissements pavillonnaires peu denses dans d'autres zones.

Ensuite, pour pouvoir appliquer le PADD il est important de traduire ces orientations dans le zonage du PLU, le plan de zonage peut également être un outil stratégique en faveur de la densification.

De manière restrictive, protéger au maximum les zones non bâties en extension en les définissant comme non constructibles (zones N – “Naturelles” ou A – “Agricoles” par exemple) peut forcer les acteurs locaux à mobiliser le foncier et les bâtiments anciens situés en cœur de ville. Il est également courant dans les communes possédant de grandes dents creuses de les définir comme zones AU – “A urbaniser” prioritaires afin de mobiliser au maximum les forces et les fonds communaux pour y programmer une opération. Cette mobilisation peut se traduire par un portage foncier communal ou par le démarchage d’opérateurs privés ou de bailleurs sociaux par exemple.

La mise en place d’OAP sur les zones AU peut aussi permettre d’appuyer cette démarche de pré-projet. Les OAP fortement détaillées peuvent parfois aller jusqu’à définir en amont l’organisation du bâti et de la voirie sur une zone restreinte. Cette précision permet de s’assurer d’une certaine densité de construction et de se prémunir contre de désagréments contre productifs vis-à-vis des ambitions communales. Lors des entretiens communaux ont notamment été mentionnés divers exemples comme des propriétaires acquérant de grandes parcelles foncières à proximité de leur domicile pour s’assurer qu’aucune construction n’y sera faite.

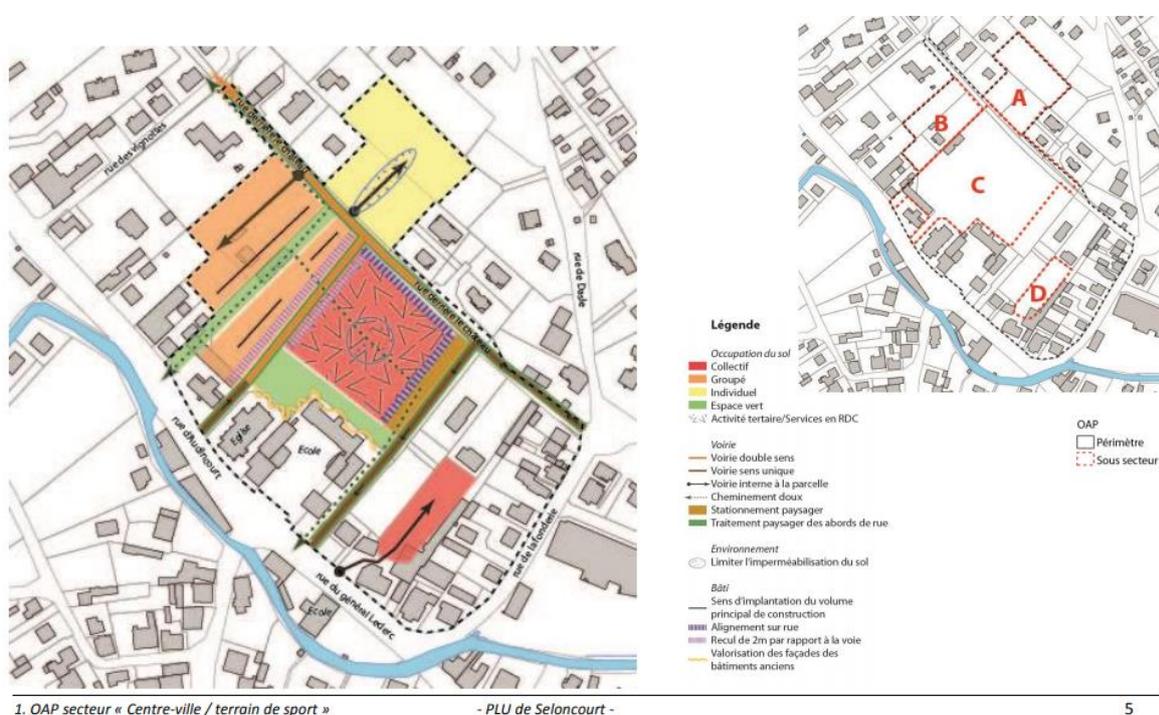


Figure 17 : Exemple d’OAP sur la commune de Seloncourt (PMA)

Source : PLU de Seloncourt

Le PLU est donc un outil incontournable pour les villes moyennes souhaitant densifier leur territoire mais des leviers d’autres natures sont également mobilisables par ces collectivités.

2. Les opérations spécifiques

Les OPAH ou OPAHRU

Les OPAH ou OPAHRU sont des offres partenariales proposées par l’ANAH créées en 2014. Elles « proposent une ingénierie et des aides financières » (Anah.fr, 2018) destinées à « la réhabilitation de quartiers ou centres urbains anciens, de bourgs ruraux dévitalisés, de copropriétés dégradées,

d'adaptation de logements pour les personnes âgées ou handicapées ». (Anah.fr, 2018) Elles peuvent être contractées suite à la réalisation d'un diagnostic et d'études préalables permettant de définir les objectifs quantitatifs et qualitatifs qui seront visés dans le cadre de l'OPAH.

Concrètement, ces opérations peuvent fournir un cadre permettant d'appuyer financièrement et techniquement les villes désirant renouveler l'habitat de leurs centres ou de leurs quartiers sociaux. Dans le cadre d'une OPAHRU, il est possible de travailler à une échelle plus large que l'habitat, sur les espaces publics par exemple.

Les dispositifs et appels à projet de l'Etat, des régions, des départements

L'influence de l'Etat et des institutions territoriales sur les manœuvres communales étant de plus en plus réduite suite aux politiques de décentralisation, ils se placent de plus en plus comme un influenceur ou un tuteur qu'un donneur d'ordres comme il a pu l'être dans le passé.

Pour malgré tout faire œuvrer les acteurs locaux dans le même sens et avoir stratégie d'aménagement du territoire plus ou moins harmonisée à l'échelle nationale, l'Etat propose donc différents plans et programmes fournissant un cadre technique sous forme d'AMO proposée par des partenaires de l'Etat mais aussi en permettant le contact entre les différents techniciens des villes à travers les dispositifs. Cet échange permet d'échanger sur les bonnes pratiques de chacun, les astuces, les idées novatrices, ... Les villes participant à ces programmes ont toutes des points communs, ce qui leur permet de s'entraider pour trouver des solutions à des problématiques communes.

Ces programmes fournissent également un cadre médiatique puisqu'étant réalisés à l'échelle nationale, ils permettent aux villes de se servir de cette ampleur pour fortement communiquer sur leurs projets, leur communication se nourrissant des autres projets du dispositif et de la communication réalisée par l'Etat sur son dispositif.

Enfin, ces programmes fournissent bien sûr des aides financières indispensables à la réalisation d'opérations d'envergure comme la revitalisation des centres.

Pour pouvoir entrer dans ces programmes, les candidats doivent néanmoins montrer que leurs projets répondent à certains critères définis par le créateur du dispositif (Etat ou organisme annexe). Ce cadre a pour but d'obliger les villes à entrer dans un cadre précis pour assurer la concomitance entre la politique nationale de l'aménagement et de l'urbanisme et sa déclinaison locale.

Ces dispositifs touchent à des problématiques très diverses et peuvent être très transversaux comme le programme ACV ou bien plus ciblés comme le dispositif PNRQAD par exemple. Cette diversité permet aux villes de toute taille de justement pouvoir trouver un appui de l'Etat ou des organismes en relation avec l'Etat pour un grand nombre de problématiques.

Conclusion

Dans cette partie, nous avons donc pu voir l'étendue de leviers existants pour densifier les villes. A l'échelle communale ou supra communale, des leviers réglementaires ou non réglementaires sont mobilisables par les communes ou les intercommunalités. Mais c'est justement cette multiplicité de dispositifs et de documents qui posent problème pour la mise en place de politiques de densification.

En effet, même si les documents d'urbanisme comme le PLU, le PLH ou le SCoT existent depuis longtemps, les élus ou les techniciens ont parfois du mal à bien comprendre les interrelations entre ces documents et le concept de compatibilité. Cette problématique est particulièrement forte dans les communes urbaines de petite taille ou les communes rurales, ces dernières n'ayant pas toujours le personnel qualifié en interne pour sensibiliser les organes décideurs sur le rôle de chaque document et les possibilités offertes par ces outils.

Cette problématique est également transposable aux dispositifs mis en place par les différentes échelles institutionnelles, elle est même plus intense encore. En effet, ces dispositifs sont en mutation permanente, certains d'entre eux étant supprimés pour être remplacés par d'autres, des nouveaux étant créés, ... Ces changements nécessitent un réel travail de veille de la part des techniciens, travail qui s'avère complexe même pour les villes moyennes et les grandes villes qui ne sont pas toujours informés de l'éventail d'aides pouvant être mobilisées.

Cette complexité est également liée au panel très large d'acteurs proposant des subventions. Lorsqu'est mentionné « l'Etat » en tant que subventionneur, on parle en réalité de l'ensemble des organismes dépendant plus ou moins directement de l'Etat qui proposent des subventions en tout genre : l'ANAH, l'ANRU, la CDC, la Direction Générale des Entreprises, ...

De plus, une fois le système d'acteurs et leurs domaines d'action assimilés par les techniciens, un autre problème survient : la lourdeur administrative pour mobiliser ces différents fonds de subvention. En effet, on compte autant de dossiers de subventions que d'acteurs et de programmes. Qui plus est, les attentes sont différentes pour chaque acteur du « millefeuille territorial » et pour chaque dossier de subvention, ajoutant donc une complexité supplémentaire pour réussir à obtenir ces subventions.

Ainsi, dans un contexte de raréfaction des deniers publics, les techniciens des villes doivent en permanence être à la recherche des différentes subventions existantes, tâche complexe, même lorsque ces derniers sont épaulés par des partenaires comme les agences d'urbanisme, les directions départementales et territoriales, ... Par ailleurs, cette raréfaction des deniers publics entraîne également des réductions du nombre de fonctionnaires.

En somme, aujourd'hui, les villes ont de moins en moins de personnel compétent pour travailler sur ces dossiers de subventions tandis que le tissu d'acteurs reste toujours aussi complexe et qu'aucune simplification n'est opérée au niveau de l'Etat et des différents acteurs. Les collectivités et leurs agents sont donc face à un problème de grande ampleur qui ne va probablement pas s'arranger au fil du temps sauf si l'Etat enclenche un grand remaniement organisationnel.

CONCLUSION GENERALE

Pour répondre à la problématique posée en début de rédaction, la densification, solution contre l'étalement urbain, peut également participer à la résolution de 3 des 4 problématiques majeures posées dans ce mémoire : La dévitalisation des centres, la difficulté à assurer un service de transports en commun et la problématique des friches industrielles en zone urbaine. En ce qui concerne la dernière problématique, la requalification des quartiers sociaux dégradés, les projets de requalification sont plus souvent orientés vers une dédensification du quartier que l'inverse. Ce choix s'explique, comme mentionné précédemment, par l'objectif initial de ces opérations de rénovation qui est de changer l'image de ces quartiers pour y attirer à nouveau des populations qui les avaient quittés afin de recréer de la mixité. Or, cette ancienne image que l'on cherche à effacer est étroitement liée à la densité représentée par les tours HLM, il est donc nécessaire de proposer un paradigme urbanistique nouveau pour ces quartiers en réduisant la densité vécue et réelle pour les rendre à nouveau attractifs.

Dans ce mémoire, nous avons axé notre analyse sur les villes moyennes en mettant en avant les problématiques inhérentes à ces dernières. Mais on peut retrouver les mêmes problèmes dans des villes de plus petite taille comme les bourgs ruraux ou les communes rurales. Néanmoins, les problématiques actuelles des métropoles ou des grandes villes sont très différentes de celles rencontrées par les villes moyennes actuellement qui s'apparentent plus à celles que rencontraient les métropoles il y a quelques dizaines d'années.

Durant mon stage j'ai pu rencontrer et analyser de nombreuses petites communes du pays de Montbéliard et une partie non négligeable d'entre-elles rencontraient des problématiques similaires à celles des villes moyennes. Tant dans le domaine de l'habitat avec des fermes abandonnées en cœur de village et des friches industrielles de longue date que dans le domaine de dévitalisation des centres puisque même dans ces territoires, les mairies peinent à maintenir leur supérette, leur boulangerie, leur pôle de service, ...

Ces entités urbaines, bien que de taille plus réduite, sont également en difficulté et ne sont pas à négliger. Même si les villes centrales se densifient, il faut rester réaliste : le périurbain des villes moyennes va subsister, peut être que ces communes perdront des habitants ou du moins arrêteront d'en gagner, mais elles resteront quoi qu'il arrive des éléments importants du schéma organisationnel des moyennes agglomérations. A l'instar de la ville moyenne centrale, les pôles ruraux (bourgs de quelques milliers d'habitants) sont des rotules locales et permettent aux habitants du périurbain lointain de trouver les aménités du quotidien sans avoir à se rendre dans la ville centre et à parcourir plusieurs dizaines de kilomètres.

Ensuite, la réflexion exposée dans ce mémoire comporte une limite majeure. Une prise de position a été faite en considérant que la ville de demain se doit d'être dense. Bien que cette position se justifie d'après les différents chiffres et problématiques mentionnés en introduction, ce postulat peut faire débat, notamment en partant du principe que la ville dense ne peut pas offrir une qualité de vie égale à celle offerte dans la ville détendue.

De plus, la ville dense est un « idéal » qui peut s'avérer difficile à atteindre, plusieurs problématiques peuvent compliquer la densification :

- La rétention foncière de la part de certains propriétaires empêchant les pouvoirs publics d'urbaniser les dents creuses existantes au sein de l'enveloppe urbaine. Cette problématique est plus fortement présente dans les communes périurbaines où parfois plus de 70% du foncier communal appartient à une même famille qui refuse de se séparer de ses terres. Dans ces territoires relativement détendus, le prix du m² n'est pas suffisant pour appâter suffisamment certains propriétaires terriens qui conservent donc leurs terres par paresse ou pour les « laisser en héritage ».³
- Les surcoûts financiers liés aux opérations de construction ou de réhabilitation en densification par rapport à la construction en extension qui sont souvent moins coûteuses car moins complexes techniquement parlant et plus standardisées. Les constructions en densification nécessitent souvent des études pré-opérationnelles pour étudier le bâti alentour, faire correspondre la construction aux restrictions des documents d'urbanisme,... De plus, le foncier en densification est également moins onéreux que celui des terres agricoles fraîchement rendues urbanisables.
- Les obstacles culturels anti-densité notamment dus à la mauvaise image des cités HLM qui sont vues comme la définition même de "densité" qui créeront et créent déjà une opposition de certains habitants avec la densification de leurs villes.
- La peur d'avoir à vivre avec un voisin d'une classe sociale différente de la sienne (CASTEL, 2007), se traduisant notamment par l'achat des parcelles adjacentes à sa maison pour être "tranquille".
- Le risque politique pris par les élus prônant la densification qui remettent éventuellement en question leur réélection, notamment dans les villes de petite taille où les habitants y sont moins favorables.
- Le desserrement des ménages (la diminution du nombre d'habitants par ménage), dû à la multiplication des familles monoparentales et au vieillissement de la population est un phénomène qui se développe de plus en plus. En effet, le nombre d'occupants par ménage en France est passé de 2,27 en 2010 à 2,23 en 2015 (INSEE, 2015) soit une évolution annuelle de -0,35%. Cette tendance crée de la demande de logement sans même gagner de population, rendant plus complexe la densification humaine.

Ensuite, en fonction des opinions, la ville dense ou ville compacte n'est pas toujours vectrice d'intensité et d'interactions sociales comme le pense Jane Jacobs. Fabrice Ripoll et Jean Riviere ont exposé leur opinion divergente dans un article publié en 2007. Selon eux, même si la ville dense « *est bel et bien un espace [...] marqué par des distances certes réduites (d'un point de vue relatif)* », ces distances peuvent demeurer « *effectives (voire importantes) entre les divers éléments qui la composent et par une « division fonctionnelle et sociale » parfois très poussée* » (RIPOLL, RIVIERE, 2007). Mais, comme souvent en urbanisme, les politiques mises en place ont avant tout pour but de créer le cadre idéal pour arriver au but souhaité, même si ces objectifs ne sont pas toujours atteints.

Qui plus est, densifier les villes moyennes induit une augmentation de leur nombre d'habitants, ce qui amènera de nouveaux défis pour ces dernières, défis qu'elles devront se préparer à relever. Cela

³ Faits mentionnés de manière récurrente dans les rendez-vous communaux avec les diverses communes périurbaines de PMA

nécessitera d'agrandir l'offre de services publics, de construire de nouveaux établissements scolaires, de nouvelles crèches, de nouveaux terrains de sport etc., qui nécessiteront la mobilisation de fonds financiers non négligeables.

Les espaces publics devront également être repensés pour accueillir plus de public, notamment les espaces verts pour éviter de se retrouver en "pénurie" d'espaces verts, à l'instar de plusieurs métropoles françaises.

Enfin, nous sommes à l'aube de nombreux changements sociétaux et technologiques qui auront une influence majeure sur l'urbanisme de demain. Deux d'entre eux sont en lien direct avec notre sujet d'études et animent aujourd'hui les débats.

Premièrement nous allons aborder les véhicules autonomes. Ils feront partie intégrante de la ville du futur, cela ne fait aucun doute, technologiquement, d'ici 2021, plusieurs constructeurs prévoient que leurs véhicules seront prêts. L'Etat de Californie ayant autorisé la circulation de véhicules autonomes sur ses routes depuis Avril 2018, une cinquantaine de sociétés sont actuellement en train de tester leurs voitures autonomes sur les routes californiennes (Lesechos.fr, 2018). Les véhicules autonomes peuvent amener des changements majeurs dans la façon de se déplacer (LARCO, 2018) :

Les véhicules autonomes signent-ils la fin de la voiture individuelle ? En effet, elles pourraient être remplacées par des voitures autonomes-taxi qui nous prennent et nous déposent à l'endroit voulu puis repartent. Si le nombre de voitures par ménage diminue, le nombre de km de routes et de places de parking nécessaires se verrait diminué par la même occasion. Ainsi, cela libèrerait énormément de foncier sur l'ensemble du territoire mais comment autant de foncier pourra-t-il être mobilisé ? En imaginant les immenses parkings zones commerciales réduits ne serait-ce que de moitié, on peut se rendre compte de la quantité colossale de foncier libérée et des enjeux colossaux qui seront induits par ces changements.

Les voitures autonomes pourront rouler plus vite que les voitures actuelles et le temps passé dans la voiture pourra être "rentabilisé" en travaillant, en pratiquant un loisir, Ce "gain de temps" permettra-t-il d'aller habiter plus loin de son lieu de travail et donc d'étaler encore plus la ville ou bien de réduire le temps de trajet domicile travail ?

Les véhicules autonomes soulèvent des questionnements sur la manière dont ils seront utilisés mais ce qui est sûr c'est qu'ils changeront de manière majeure et irréversible l'organisation des déplacements urbains et par conséquent l'organisation des villes de demain. Il est donc nécessaire de commencer à penser l'aménagement du territoire d'aujourd'hui pour préparer nos villes moyennes aux modes de vie de demain.

Nous terminerons sur la problématique de la natalité, les efforts faits par chacun en faveur du développement durable devront être de plus en plus drastiques si l'on souhaite sauver une planète aujourd'hui en grand danger. Dans ce cadre, on peut se demander s'il est réellement soutenable de continuer à voir augmenter la population au rythme actuel ? Ce problème avait déjà été pointé du doigt par le rapport du fond des nations unies pour la population en 2009 qui avait mis à l'ordre du jour la limitation démographique au sommet pour le climat de Copenhague (Le monde.fr, 2010).

Ainsi, peut-être sommes-nous à l'aube de politiques nationales visant à réduire la natalité, voire à prôner une croissance démographique négative. Comment habiterons-nous demain si les ménages doivent se réduire, comment l'urbanisme pourra répondre à ces nouveaux enjeux ?

LEXIQUE

ADU : Agence de Développement et d'Urbanisme

ADUPM : Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard

Loi ALUR : Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

AMO : Assistance à Maîtrise d'Ouvrage

ANAH : Agence Nationale de l'Habitat

ANRU : Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain

BIMBY: Build In My Backyard

CDC : Caisse des Dépôts et Consignations

DOO : Document d'Orientations et d'Objectifs

EPF : Établissement Public Foncier

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial

FIF : Fonds d'Intervention Foncière

HLM: Habitations à Loyer Modéré

NIMBY: Not In My Backyard

OAP : Orientations d'Aménagement et de Programmation

OPAH : Opération Programmée d'amélioration de l'Habitat

OPAHRU : Opération Programmée d'amélioration de l'Habitat de Renouvellement Urbain

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement

PEEC : Participation des Employeurs à l'Effort de Construction

PLH : Programme Local de l'Habitat

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUI : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

PMA : Pays de Montbéliard Agglomération

PNRQAD : Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SD : Schéma Directeur

SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

Loi SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

TC : Transports en Commun

TFPNB : Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties

TLV : Taxe sur les Logements Vacants

THLV : Taxe d'Habitation sur les Logements Vacants

TSE : Taxe Spéciale d'Équipement

BIBLIOGRAPHIE

Sites internet :

Action logement [Consulté le 25/10/2018] Disponible sur : <https://groupe.actionlogement.fr/qui-sommes-nous>

ANRU, *Objectifs et fondamentaux du NPNRU* [Consulté le 24/10/2018] Disponible sur : <https://www.anru.fr/fre/ANRU/Objectifs-et-fondamentaux-du-PNRU>

Collectivités locales, *Programme local de l'Habitat* [Consulté le 20/08/2018] Disponible sur : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/programme-local-lhabitat-plh>

Demain la ville, *Apprendre de Jane Jacobs, chantre de la ville dense et intense*, 2016 [Consulté le 13/09/2018] Disponible sur : <https://www.demainlaville.com/apprendre-de-jane-jacobs-chantre-de-ville-dense-intense/>

Etablissement Public Foncier 25, *Principes généraux* [Consulté le 31/08/2018] Disponible sur : http://www.foncier25.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=62

La dépêche, *Le commerce du centre-ville tire son épingle du jeu*, Sylvie Ferrer, 2015 [Consulté le 13/09/2018] Disponible sur : <https://www.ladepeche.fr/article/2015/12/10/2234976-le-commerce-du-centre-ville-tire-son-epingle-du-jeu.html#J8OffqljmFjBbfhd.99>

Les échos, *La Californie dit oui à la voiture autonome*, Nicolas Rauline, 2018 [Consulté le 28/10/2018] Disponible sur : https://www.lesechos.fr/27/02/2018/lesechos.fr/0301350152449_la-californie-dit-oui-a-la-voiture-autonome.htm

Le Monde – Blog territoires, *Les chiffres de l'étalement urbain*, Benjamin Taveau [Consulté le 10/08/2018] Disponible sur : <http://territoires.blog.lemonde.fr/2015/05/04/les-chiffres-de-letalement-urbain/>

Le Monde – Blog transports, *Les villes moyennes face au syndrome des bus vides*, Olivier Razemon, 2016 [Consulté le 10/08/2018] Disponible sur : <http://transports.blog.lemonde.fr/2016/03/21/les-villes-moyennes-face-au-syndrome-des-bus-vides/>

Le Monde - Blog écologie, *Faut-il réduire la population mondiale pour sauver la planète*, Audrey Garric, 2010 [Consulté le 29/08/2018] Disponible sur : <http://ecologie.blog.lemonde.fr/2010/01/18/faut-il-reduire-la-population-mondiale-pour-sauver-la-planete/>

Le Moniteur, *Que faut-il retenir de la loi ALUR*, 2014 [Consulté le 10/08/2018] Disponible sur : <https://www.lemoniteur.fr/article/que-faut-il-retenir-de-la-loi-alur.1299159>

Smart property institute, *The cost of sprawl*, 2013 [Consulté le 28/07/2018] Disponible sur : <http://thecostofsprawl.com/>

Wikipédia, *Programme local de l'habitat*, [Consulté le 20/08/2018] Disponible sur : https://fr.wikipedia.org/wiki/Programme_local_de_l%27habitat

Wikipédia, *Schéma de Cohérence territoriale*, [Consulté le 19/08/2018] Disponible sur :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Sch%C3%A9ma_de_coh%C3%A9rence_territoriale

Wikipédia, *Agence nationale pour la rénovation urbaine*, [Consulté le 24/10/2018] Disponible sur :

https://fr.wikipedia.org/wiki/Agence_nationale_pour_la_r%C3%A9novation_urbaine

Livres :

CHARMES E., « *La ville émiétée. Essai sur la cluubisation de la vie urbaine* », Paris, PUF, 2011 (collection La ville en débat)

RAZEMON O., HAMELIN E., « *La tentation du bitume – Où s’arrêtera l’étalement urbain ?* », Rue de l’Échiquier, 2012

Articles :

CASTEL J-C., « *De l’étalement urbain à l’émiettement urbain : Deux-tiers des maisons construits en diffus* », Les Annales de la recherche urbaine, N°102, p88-96, 2007.

LEROUX C., MADORÉ F., « *Vers un urbanisme post-pavillonnaire ? L’urbanisation en densification comme prémisse d’une rupture à l’étalement urbain dans le périurbain entre Rennes et Nantes* », Les Cahiers Nantais, IGARUN, 2015, pp.25-35. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01587194/document>

MORA O., « *Les nouvelles ruralités à l’horizon 2030, Editions Quæ « Update Sciences & Technologies* », 2008, 112p. <https://www-cairn-info.buproxy.univ-lille1.fr/les-nouvelles-ruralites-a-l-horizon-2030-9782759202720.htm>

MOREL-BROCHET A., « *La densification : un tabou dans l’univers pavillonnaire ?* », *Norois*, 231, 2014, p.93-108.

RIPOLL F., RIVIERE J., « *La ville dense comme seul espace légitime ? Analyse critique d’un discours dominant sur le vote et l’urbain* », Les Annales de la recherche urbaine, N°102, 2007. Individualisme et production de l’urbain. pp. 120-130;

TOINARD S., « *La ville moyenne : mythe ou réalité ?* », *Norois*, n°171, Juillet-Septembre 1996. Villes moyennes dans l’Arc Atlantique. pp. 537-543.

VANIER M., « *La périurbanisation comme projet* », *Métropolitiques*, 2011 <http://www.metropolitiques.eu/La-periurbanisation-comme-projet.html>

ROJAT-LEFEBVRE et al. « *Questionner l’étalement urbain* », *La revue urbanisme*, H-S n°46, 2013

Mémoires :

PRIOUX R., « *Etalement urbain et monde agricole : nouveaux territoires, nouveaux enjeux* », Université de Reims Champagne Ardennes – Master ALLSH, 2006

LEFEBVRE M., « *Densité et formes urbaines : vers une meilleure qualité de vie* », Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2013

Rapports :

ANAH, « *Redynamiser les quartiers anciens de centre-ville* », les cahiers de l’ANAH, n°149, 2016

A’URBA, « *Ville intense, ville intime : armature d’une métropole attractive* », Planification stratégie territoriale, 2012

CASTEL J-C., « *Ville dense, ville diffuse : les deux faces de l'urbanisation* », CERTU, 2010
http://www.urbalyon.org/Document/Ville_dense-ville_diffuse_-_les_deux_faces_de_l-urbanisation-2898

CHARMES E. et al. « *La densification en débat : Effet de mode ou solution durable ?* » IFU, 2010
<https://www.aurm.org/uploads/media/f7018dfe821c61135f2016a5d277c984.pdf>

IDT J. et al. « *Les acteurs publics face aux phénomènes de densification spontanée : une comparaison francoitalienne* », Lab'Urba UPEM, 2016, 169p. http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_final_puca.pdf

GART, « *Mobilités et villes moyennes : état des lieux et perspectives* », 2015

LAUGIER R., « *L'étalement urbain en France : synthèse documentaire* », CRDALN, 2012

THOMPSON D., « *Suburban sprawl: exposing hidden costs, identifying innovations* », Sustainable Prosperity, 2013

PROCOS, « *Palmarès Procos 2018 des centres-villes commerçants les plus dynamiques* », 2018

PUCA, « *Densification en controverses* », Premier plan, n°36, 2017

Villes de France, Keolis, « *La mobilité au service des territoires* », 2017

Etudes :

CODRA, « *Définition d'une stratégie habitat à l'échelle de l'EPCI élargi – Le diagnostic : la première marche* », PMA, 2017, 64p.

Documents d'urbanisme :

SCoT Nord Doubs

SCoT Lille Métropole

PLH Grenoble 2017-2022

PLH Lesneven 2018-2023

PLH Valence Romans Agglo 2018-2023

PLH Pays d'Iroise Communauté 2018-2023

Vidéos :

LESTOUX F., « *Interview sur l'attractivité des cœurs de ville* », adu-montbeliard.fr, 2014
<https://vimeo.com/123425032>

LARCO N., « *How Will Autonomous Vehicles Transform Our Cities?* » TEDxCollegePark, 2018
<https://www.youtube.com/watch?v=tTOFMwKEg7oS>

Autres :

Ministère de la cohésion des territoires, dossier de presse : Action cœur de ville, 2017

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Estimation et comparaison des coûts municipaux entre un ménage urbain et périurbain au Canada.....	6
Figure 2 : Comparaison des densités par type de forme urbaine	9
Figure 3 : Courbe de Newman et Kenworthy	11
Figure 4 : Effectifs de l'usine Peugeot de Sochaux-Montbéliard de 1911 à 2017.....	17
Figure 5 : Parts modales dans les villes moyennes en 2013.....	18
Figure 6 : Répartition modale des déplacements selon le statut des personnes	19
Figure 7 : Les ingrédients de la ville intense.....	23
Figure 8 : Requalification de la friche de la gare Saint-Sauveur à Lille en lieu culturel.....	26
Figure 9 : Requalification de la friche de Fives-Cail à Lille en bar/petite restauration éphémère.....	26
Figure 10 : Influence de la densification sur l'attractivité des friches en tant que potentiel à bâtir/réhabiliter.....	27
Figure 11 : Ancien hôpital de Montbéliard.....	28
Figure 12 : Hiérarchie des documents d'urbanisme.....	33
Figure 13 : Exemple de présentation de la répartition de l'occupation des sols dans le SCoT de Lille métropole par intercommunalité en 2015	34
Figure 14 : Exemple de présentation du rythme naturel moyen d'artificialisation (en ha) des espaces naturels et agricoles sur le SCoT de Lille métropole	35
Figure 15 : Extrait du PADD de Montbéliard	41
Figure 16 : Extrait d'une OAP du PLU de Montbéliard	42
Figure 17 : Exemple d'OAP sur la commune de Seloncourt (PMA).....	43

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les moteurs de l'étalement urbain.....	5
Tableau 2 : Exemple de présentation de l'évolution de l'état de l'artificialisation du sol sur le SCoT de Lille métropole	34

Serra Pierre, 2018, **La densification des villes moyennes : solution ou démarche contre-productive ?**

Institut d'Aménagement et Urbanisme de Lille, Université de Lille, mémoire de fin d'étude du Master U&A parcours Ville et projets option Réseaux Accessibilité Déplacements, 54p.

Mots clefs : Montbéliard, villes moyennes, densification, revitalisation

Key-words : Montbéliard, medium-sized towns, densification, revitalisation

Résumé : Le phénomène d'étalement urbain est très présent en France et ne peut aujourd'hui plus être librement autorisé au vu des problématiques environnementales et urbanistiques qu'il induit. Dans ce cadre, la densification des villes apparaît comme la solution la plus logique à l'étalement urbain.

Par ailleurs, les villes moyennes connaissent aujourd'hui une forte crise d'attractivité, avec des problématiques plurielles sur lesquelles il est nécessaire de travailler pour sauver ces rotules locales en perte depuis plus d'une dizaine d'années.

Ce mémoire questionne donc la compatibilité entre densification pour lutter contre l'étalement urbain et résolution des problématiques inhérentes aux villes moyennes.

Abstract: Urban sprawl is a very common phenomenon in France and we can't let it grow anymore according to environmental and urban issues he's related to.

Referring to these problems, town densification seems the most logical solution against urban sprawl.

Moreover, medium-sized towns are experiencing a huge attractivity crisis with multiple problems on which this is primordial to work on to save these local poles that are losing their inhabitants and attractivity since more than 10 years.

Thus, this study is questioning the compatibility between densification to fight urban sprawl and solving the actuals mid-sized towns problems.