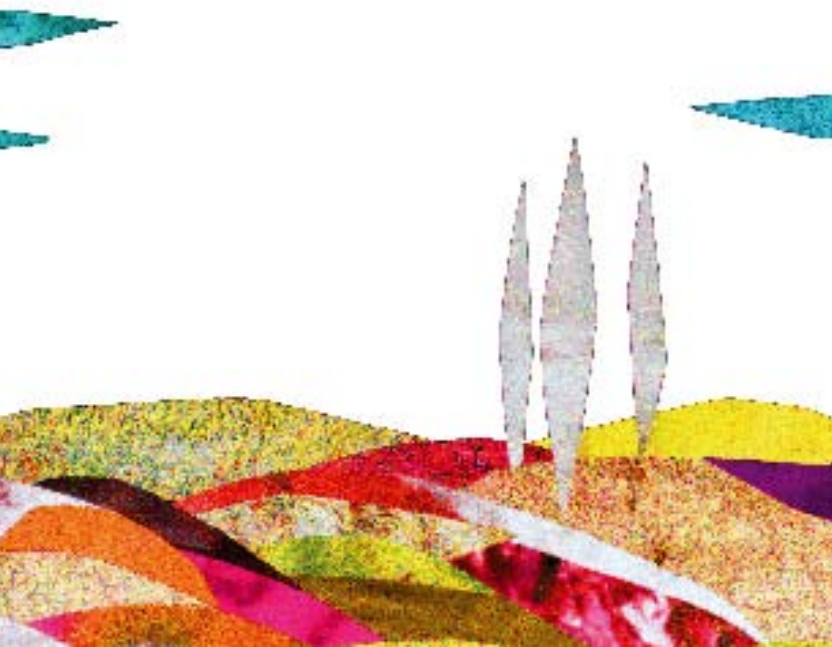


Les éditions de la direction départementale de l'Équipement de l'Oise  
sous la direction d'Alain DE MEYÈRE

# L'Oise, territoire 2008



Les éditions de la direction départementale de l'Équipement de l'Oise  
sous la direction d'Alain DE MEYÈRE

# L'Oise, territoire 2008

Illustration de couverture : France Poulain, 2007  
Crédits photographiques : France Poulain et Jean-marc Vayer  
Illustration : Jean-Marc Vayer

*Je tiens à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué à cet ouvrage et souhaite un agréable moment à tous nos lecteurs.*

*Alain De Meyère*

Pour toute information sur notre fonds et les nouveautés dans votre domaine de spécialisation, consultez notre site Internet : [www.oise.equipement.gouv.fr](http://www.oise.equipement.gouv.fr)

Les éditions de la direction départementale de l'Équipement de l'Oise, boulevard Amyot d'Inville, 60021 Beauvais cedex, France, 2007, 1<sup>ère</sup> édition.

Tous droits réservés, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage.

Imprimé en France, cet ouvrage a été tiré à 1500 exemplaires sur du papier recyclé.

Dépôt légal : janvier 2008

Bibliothèque Nationale de France, Paris : janvier 2008

ISBN 978-2-11-097475-4



## INTRODUCTION

*Revenons un instant sur ce qui a été à l'origine de ce projet d'ouvrage : contribuer à la diffusion de travaux de prospective sur le territoire de l'Oise. Initié dans le cadre du projet de service de la DDE en 2005, mis en forme par le damier stratégique, il contribue à prendre le temps de nous interroger sur le sens de notre action.*

L'an 2000 est passé et les regards se tournent vers une étape indéfinie, celle de l'après-aujourd'hui. Les curseurs temporels peinent à trouver une étape intermédiaire entre aujourd'hui et demain. Quelle sera la prochaine étape, 2010, 2020, 2050 voire plus loin 2100 ou 2500 ? La prise de conscience de la nécessité d'une préparation de ces moments à venir est ressentie comme de plus en plus importante. Mais comment réussir à construire les scénarios dont nous avons besoin pour mettre en place des plans d'action potentiellement efficaces pour les années à venir ? Sur quelles bases devons-nous construire notre réflexion ? Avec quels présupposés ? Dans quels cadres ?

Il est certes possible d'envisager l'avenir sans se baser sur des données du présent, mais cela relève plus de la science-fiction appelée également anticipation que d'un réel travail. Or, s'il est évident que ce qui vient de se passer ne peut être appréhendé dans un objectif de répétition, il est tout de même acquis qu'il est possible de s'en servir comme des bases de réflexion. Dès lors, l'obligation de la connaissance s'impose.

Plusieurs formes existent pour faire émerger cette connaissance. Depuis 2000, c'est par le biais des diagnostics territoriaux que le ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables a choisi de mieux appréhender les territoires.

Il y a une réelle nécessité à faire partager la connaissance car la plus-value qu'elle peut apporter dans la création d'une vision pour un territoire vient de l'échange et du travail avec les autres acteurs d'un territoire. Cet ouvrage en est le parfait exemple. Il s'agit donc de mettre en place des modes de pensée qui permettent de gérer un équilibre dynamique, une capacité à être en adaptation permanente et en mutabilité rapide. Et c'est bien par la diffusion de la connaissance que l'on peut réussir.

C'est par l'échange que l'on peut expliquer que les structures, les procédures, les lois, les normes ou les comportements évoluent et ce de plus en plus rapidement, mais que s'il existe une culture et un diagnostic commun, il est possible de construire collectivement un projet de territoire ou de société.

La demande première qui a poussé à l'émergence d'une meilleure connaissance des territoires (diagnostics territoriaux, observatoires, analyses...) se transforme lorsque la commande est exprimée. Mais si le diagnostic a permis de mettre à jour des tendances, Thierry Dubuc pense qu'il mérite un travail supplémentaire car il « *ne va pas jusqu'à l'identification d'enjeux ou de stratégies d'intervention. Ces deux points suggérant une interprétation et la suggestion d'un choix et donc d'une décision* ». Et la connaissance des territoires donne alors lieu à une commande secondaire qui vise à se servir de cette connaissance pour l'élaboration de stratégies. Les plans d'action qui en découlent peuvent alors servir à structurer l'action des acteurs qui s'en saisissent.

Il est quasi-impossible de vouloir passer directement d'une étape arrêtée où le travail consiste à élaborer un regard sur un objet que l'on fige dans le temps et dans l'espace, à une étape dynamique où les acteurs se déterminent précisément pour se comporter dans leur environnement. Il existe une étape importante et intermédiaire qui vise à rendre possible l'émergence de scénarios et qui consiste à rendre visible les mécanismes de l'instabilité sociétale.

C'est tout l'importance de la prospective que d'aider à la mise en oeuvre de mécanismes de production d'idées nouvelles permettant de faire face aux difficultés en cours et à venir.

De fait, le principal aspect novateur de la prospective est de travailler dans un cadre instable. Ainsi, Guy Loingier rappelle que « *la prospective se distingue très clairement de l'analyse prévisionnelle, qui consiste à penser le futur par simple extrapolation de tendance* ».

La prospective doit être appréhendée de manière collective, car il ne saurait être question de définir une vision pour la société de manière individuelle. C'est par la confrontation et de la réunion des idées, des idéologies, des connaissances et des croyances que peut émerger une vision qui soit en capacité de fédérer les attentes des individus.

Les territoires que nous avons à gérer sont de plus en plus complexes

et nécessitent une attention de plus en plus importante. Ce phénomène est lié à la conjoncture d'une meilleure appréhension de notre environnement, qui nous conduit à être en capacité de déterminer que nous devons savoir, et à une volonté collective d'anticiper sur ce qui pourrait se produire. Il est également important de noter que la compréhension d'un territoire induit dans un mouvement itératif la compréhension de la société qui y vit. Alors, dans quelle société vivons-nous aujourd'hui dans l'Oise ?

Permettre une gouvernance locale contributive au développement du territoire suppose bien que les visions des acteurs soient explicites et territorialisées.



## SOMMAIRE

### *Introduction*

- L'Oise, une vision de l'aménagement durable** par Alain DE MEYÈRE, directeur départemental de l'Équipement de l'Oise,
- L'Oise, une DDE innovante** par Claude SPOHR, membre du Conseil Général des Ponts et Chaussées, DRAST,
- L'Oise, une métropolisation péri et para** par France POULAIN, responsable du service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement (DDE),
- L'Oise, un développement métropolitain** par Jean-Pierre LUGNIER, maître de conférences à l'Université Picardie Jules Verne,
- L'Oise, une mosaïque de paysages** par Aline LE CŒUR, paysagiste-Conseil de la DDE de l'Oise,
- L'Oise, regards croisés sur la métropolisation** par Gérard BUNELLE (Urba Services), Nicolas THIMONIER (ARVAL), Daniel LEVASSEUR (Enjeux et Territoires), France POULAIN et Jérôme LASSERON,
- L'Oise, Les leviers pour maîtriser la mobilité ne sont pas ceux que l'on pense : l'inversion de paradigme dans la gestion des transports** par Mindjid MAIZIA, maître de conférences à l'Université de Technologie de Compiègne, Département Génie des Systèmes Urbains,
- L'Oise, un Canal pour activer l'Europe des Transports** par Nicolas LENOIR, Anne-Laure MASSON, Tristan GUILLOUX, service Prospective Aménagement Transport (DRE Picardie),
- L'Oise, un foncier attractif** par Étienne RICHARD, président du syndicat des géomètres-experts de l'Oise,
- L'Oise, un foncier à révéler** par Jérôme LASSERON, chef de la cellule aménagement, déplacements et développement durable (DDE/SAUE),
- L'Oise, un Atlas des risques naturels majeurs** par Claire ARNAL, chargée de projet au BRGM,
- L'Oise, un département à risques** par Fabienne CLAIRVILLE, chef de la cellule risques, eau et environnement (DDE/SAUE),
- L'Oise, des lotissements maîtrisés** par Anne LANGUE, Hélène GÉNAUX et Philippe LACHANT, cellule Connaissance des Territoires (DDE/SAUE),
- L'Oise, une construction en progression** par Florian PERRON et Jean-François CHARLEY, adjoint au chef du SAUE et responsable de la cellule application du droit des sols (DDE/SAUE),
- L'Oise, une programmation ambitieuse pour la Rénovation Urbaine** par Philippe RALUY, directeur départemental adjoint de l'Équipement.

### *Conclusion*

### *Index géographique*



## L'OISE, UNE VISION DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE

par Alain DE MEYÈRE,

*Directeur départemental de l'Équipement de l'Oise*

*À l'occasion de cet ouvrage, Alain DE MEYÈRE a répondu aux questions de France POULAIN.*

*Quel est votre regard sur l'Oise depuis votre arrivée en 2004 ?*

Mon impression, persistante depuis mon arrivée, est que l'on se trouve devant un département d'une grande richesse aux multiples enjeux souvent antagonistes. Et ces enjeux peuvent être différemment appréhendés par les uns et les autres avec tantôt un État national, régional, local, expert et porteur de politiques publiques connues de tous et tantôt des élus porteurs d'enjeux territoriaux plus circonscrits. Parfois, l'on a l'impression que sur certains territoires, on vit sur des acquis sans nécessairement chercher de nouveaux défis en terme de développement et parfois on trouve une situation tout à fait contraire.

Par ailleurs, les élus sont toujours en attente d'un État leur apportant un service de premier niveau - à leurs côtés pour les problèmes quotidiens - mais moins d'un État plus stratégique, volontaire et efficace, ce qui entraîne une sollicitation accrue de nos équipes, qui veulent répondre à ces demandes basiques plus faciles à exprimer, et nous empêche par-là même de faire autre chose.

Et jusqu'à encore récemment, nous répondions aux attentes des élus sans analyser si cela était le plus pertinent pour assurer le bon aménagement du territoire. Par exemple, comment traiter une question comme celle de la proximité à l'Île de France, de pôles de croissance importants comme Cergy-Pontoise, Roissy... ce qui pourrait nous permettre de lisser le fait, par exemple, de ne pas avoir de gare TGV.

Aujourd'hui, tout va plus vite. Il est nécessaire d'être plus réactif, d'observer de manière plus fine les tendances, de savoir ce que l'on veut faire. Par exemple, la logistique est une véritable opportunité pour le département de l'Oise, car cela confirme des tendances anciennes d'accueil et de stockage pour la région parisienne. Mais cela ne veut pas dire pour autant qu'il faut attendre et accepter tous les projets.

Bien maîtrisée, la logistique peut être un atout. L'État doit contribuer à déterminer ce qui est important et ce, à des échéances très courtes. Les plans sur 30 ans ne sont plus pertinents pour des territoires qui évoluent aussi vite que les nôtres. Il nous faut des plans plus courts, de l'ordre de 3 ans, quitte à les réviser régulièrement, tout en les réalisant sur des thématiques stratégiques. Il ne s'agit pas de changer de thème tous les trois ans, mais de faire évoluer notre manière de répondre aux demandes d'un secteur.

L'État doit aider les collectivités dans le portage des politiques publiques. C'est notre devoir que d'apporter un éclairage sur ce qui dépasse les limites territoriales, de rendre des avis argumentés et neutres, de contribuer à l'équité entre les citoyens et au développement durable. Il est nécessaire pour cela de disposer d'un socle pour être pertinent, tant par l'écrit que par la présence territoriale.

Là comme ailleurs, il est nécessaire d'aider à la mise en oeuvre de projets territoriaux. Car les grands projets structurants ont historiquement souvent été portés par l'État. Ainsi, les trois territoires qui composent le Sud de l'Oise ont tout d'abord recherché une cohérence infra-territoriale et il revient à l'État de contribuer à rechercher des pistes d'interaction entre ces territoires et plus globalement avec l'Île de France ou l'Europe. Ce que fait l'Île de France n'est pas neutre pour notre développement, alors, l'Oise doit-elle rester dans l'arrière-cour ? Pour l'instant, c'est souvent ce qui n'est pas voulu par Paris qui se retrouve dans l'Oise, mais n'est-ce pas parfois au détriment du développement endogène de l'Oise ?

*Quels liens voyez-vous entre l'Île de France, les collectivités locales isariennes et l'État local ?*

Il est nécessaire surtout de bien connaître nos partenaires, car seule cette connaissance nous permettra de disposer d'un État acteur de l'évolution de son propre rôle, tant les politiques publiques qu'il nous faut porter nécessitent une réactualisation permanente de la connaissance de l'environnement sociétal et institutionnel dans lequel elles s'inscrivent. Notre Service m'apparaît à ce titre comme un service technique compétent et fiable.

Certes, nous diminuons fortement l'activité en régie mais les attentes par rapport à notre présence sont toujours très fortes. Alors, il nous faut

répondre à cette question fréquemment posée : *«pourquoi ne faites-vous plus comme avant ?»*. Sans nul doute parce que temps ont changé et que la société d'aujourd'hui n'exige plus le même niveau d'intervention de notre part. Il existe néanmoins un devoir de s'expliquer sur cette évolution.

Nous sommes attendus sur des rôles nouveaux. Et c'est bien mon ambition que de les comprendre, de les expliquer et d'y répondre. C'est pourquoi la DDE a profondément évolué ces dernières années.

*Parlons justement quelques minutes de ces évolutions récentes, comment les analysez-vous ?*

L'organisation présente il y a trois ans ne permettait plus d'évoluer. Elle était devenue obsolète tant les rigidités étaient paralysantes. Il fallait en changer.

Aujourd'hui, l'organisation permet de satisfaire à divers titres les priorités de service que l'on s'accorde à estimer essentielles : le portage des politiques publiques et le service de solidarité sur l'ensemble du territoire. Notre vocation n'est pas de délaisser les territoires mais de savoir ce que l'on doit y faire.

Il nous faut d'ailleurs rester proches des collectivités, car la légitimité de notre existence vient bien du lien territorial.

*C'est d'ailleurs pour cela que vous avez privilégié une DDE avec des services du siège forts et des services territoriaux forts également...*

Oui, car cela permet de mailler au mieux tant le territoire que les thématiques. Par exemple, si une collectivité ou une intercommunalité prend en charge seule un problème de ruissellement, nous pourrions être présents en terme d'assistance ou de conseil, mais si cela n'est pas pris en compte alors que le risque est fort et avéré, les services spécialisés pourront aider concrètement à la mise en sécurité des biens et des personnes. Il est nécessaire de disposer de toute la panoplie de savoir-faire dans la chaîne de production et de portage d'une politique publique. Et c'est bien différent d'une position où seule la satisfaction des besoins exprimés serait recherchée. Il nous faut être présent mais pour réaliser des choses différentes ou de façon différente de celles d'hier. Cette mutation de positionnements est complexe à mettre en oeuvre et nécessite un accompagnement fort. Mais en même temps, notre Service dispose d'une force considérable grâce à plus de 400



agents sur le territoire pour porter ses messages et son action. Il faut donc expliciter clairement ce que l'on attend de tous.

Cela nécessite aussi que l'on communique par rapport à ce que l'on nous demande. La DDE était perçue essentiellement par la route, mais c'était masquant par rapport à l'ensemble des missions qu'elle porte en permanence. Aujourd'hui, les choses apparaissent plus nettement. Par exemple, l'application du droit des sols, au nom de laquelle nous instruisons plus de 17.000 actes gratuitement pour les communes n'était pas vraiment perçue comme une activité « Équipement », mais plutôt comme un service local que rendait les subdivisions sur le terrain. Et c'était pareil pour le logement, à travers les subventions à l'habitat de quelques millions d'euros, nous générons un chiffre d'affaire majeur dissimulé par celui de la construction des routes.

Car au-delà des routes, la légitimité profonde de notre Service est basée sur l'aménagement du territoire. Et ce domaine est devenu bien plus complexe à traiter qu'il y a de cela trente ans : risques, construction, aménagement, planification, logement, transport, foncier... Les sujets qui façonnent le quotidien de nos concitoyens sont multiples et aucun n'est à négliger. Cela demande néanmoins à ce qu'ils soient organisés et mis en stratégie.

Le « dire » doit s'adapter à la nouvelle donne.

*Comment avez-vous fait pour faciliter ce passage culturel ?*

Depuis trois ans, les diagnostics territoriaux, le porter à connaissance, les stratégies de domaine... Nous avons beaucoup travaillé à relancer la DDE sur ses missions. Et il y a beaucoup de choses à faire car quasiment tous les sujets sont partenariaux. C'est une affaire de longue haleine et le travail est important. Je pense que chaque jour fait que nous progressons dans la bonne direction, ce qui n'empêche pas les interrogations ou les doutes, mais il nous faut nous interroger pour continuer à progresser. Nous devons contribuer à ce que l'État porte une stratégie territoriale compacte et complète. Et pour cela, nous avons besoin des autres. Notre rôle est certes de porter l'action mais aussi de la faire partager. Il nous faut être partenaire, échangeur, médiateur, évaluateur et je dirai aussi régulateur. Cela veut dire être en capacité d'affirmer le respect de la ligne rouge et de mettre les moyens pour que chacun puisse y souscrire et la respecter...

*En disant cela, vous faites notamment référence à la lettre de mission n°4 que le Préfet vous a confié ?*

Oui, cette mission - aménagement de l'espace et urbanisme, transports et déplacements, logement et rénovation urbaine, patrimoine et ingénierie publique - demande notamment à ce que l'on passe encore un cap, en interministériel, avec un rôle nouveau à intégrer dans un mode de management décloisonné. Elle valide un positionnement et nécessite maintenant d'être développée largement.

*En fait, cette lettre de mission confirme ce que vous avez mis en place au sein de la DDE ?*

Oui en partie, j'ai souhaité que l'organisation hiérarchique classique soit retissée de deux manières supplémentaires avec la création de domaines (habitat et rénovation urbaine, aménagement durable, gestion de crise, ADS et administration générale) ainsi que la désignation d'un certain nombre de projets stratégiques de la DDE comme l'est la réforme de l'ADS, le foncier de l'État, la communication depuis un an maintenant. Par ailleurs, chaque domaine a été accompagné d'un plan d'actions glissant sur trois ans. L'objectif est bien de réussir à mettre en musique toutes les énergies et de les faire aller dans le bon sens. La cohérence de l'action est un enjeu fondamental.

Dans ce cadre, la connaissance est stratégique dans notre positionnement. Et cela a bien été identifié dans le cadre du damier stratégique, qui sera présenté dans l'article de Claude SPOHR je crois.

*Aujourd'hui, nous sommes là où nous le voulions ?*

Je crois que nous sommes arrivés à l'endroit où nous le souhaitions et nous avons un peu d'avance face aux enjeux actuels, mais il n'est pas ici question de nous reposer sur nos lauriers. Cette mise en action et sa rapidité de concrétisation constituait une question de survie pour la DDE. Au contraire, il nous faut profiter de l'élan acquis pour nous lancer de nouveaux défis.

C'est une constante au sein de notre ministère, lorsque l'on est lancé, on « roule ». Sans aucun doute, il s'agit-là de notre héritage d'une culture managériale et technico-administrative construite.

*Nouveaux défis, nouvelle organisation, cela veut dire également nouveaux métiers et son corollaire en terme de formation, comment voyez-vous ce défi lancé par le repositionnement de plus de 150 agents au sein de la DDE ?*

Oui, c'est un véritable défi et c'est pourquoi nous nous sommes lancés depuis deux ans maintenant dans une démarche de gestion prévisionnelle de nos métiers. Le plan de professionnalisation est essentiel à un moment où l'on affiche de nouveaux métiers.

Un exemple, nous mettons de moins en moins de temps à produire, mais il nous faut être plus exigeant en terme d'organisation de la production et de compétences associées.

Rappelons que les actions de solidarité envers les petites collectivités sont essentielles. Nous n'arrêtons pas l'Ingénierie d'Appui Territorial qui nous permet d'être au plus près des communes par le biais notamment de l'ATESAT. Mais nous n'y serons plus non plus comme nous avons pu l'être dans le passé. Il nous faut plus aider à faire faire que faire directement.

*Pour vous, 2007 a été l'année de...*

Pour l'essentiel, une année de changement et de mise en route de la nouvelle DDE dans ses nouvelles missions et ses nouveaux rôles suite à une année 2006 qui a été celle de la décentralisation et de la construction après la réflexion de 2005. Pour moi, 2007 a été un année de transformation concrète et de mise en oeuvre progressive dans un contexte compliqué avec quelques prégnances : les déménagements, la réforme de l'ADS, les élections à venir qui rythment le calendrier de nos productions...

*Et pour 2008...*

C'est une année de mesure du trajet parcouru pour déterminer collectivement à quel endroit l'on se trouve et de mise en chantier du nouveau plan d'action pour les années 2008-2010. C'est une année importante de réelle mise en oeuvre, avec des déclinaisons affirmées et écrites des uns et des autres, des sites de production mieux organisés, des indicateurs permettant de mesurer nos actions et la montée en puissance du rôle de monteur de projets à tous les échelons de la DDE, car ce sont les gens dans l'action qui favorisent grandement le développement territorial.

*Une DDE qui se pilote mieux ?*

Oui avec un pilotage de plus en plus affirmé par domaine et projet car ce mode de management est très important pour

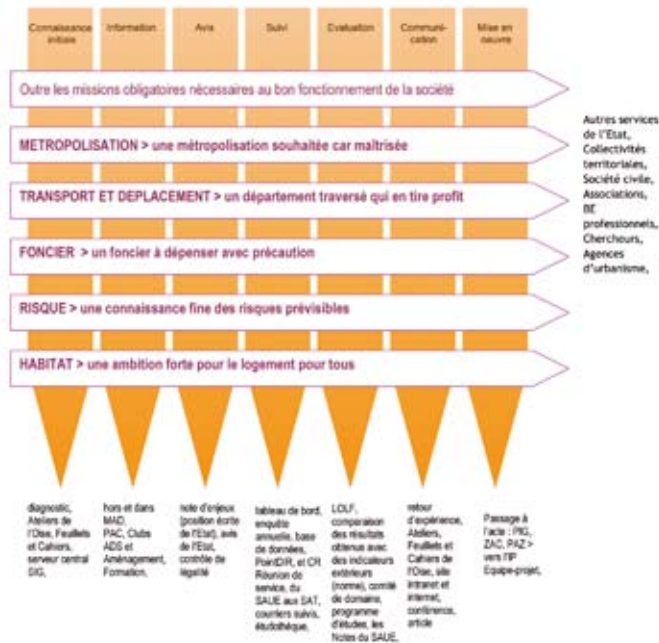
pouvoir répondre au mieux aux exigences nationales et territoriales et à leurs enjeux : il faut se mettre en ordre de marche sur l'ensemble des champs dont nous avons la mission, dans une logique d'efficacité et de transparence.

# L'OISE, UNE DDE INNOVANTE

par Claude SPOHR,

*Membre du Conseil général des Ponts et Chaussée  
Chargé de mission auprès de la Directrice de la recherche  
et de l'action scientifique et technique (DRAST)*

Avoir une action clairement identifiable et visible par les partenaires  
Être l'un des services référents en matière d'aménagement du territoire  
Garantir la qualité de la réponse du service public  
Être au plus près des territoires



Ce texte fait suite à une recherche intitulée « Innover dans les DRE et les DDE »<sup>1</sup> et sur la base d'une interview du 5 octobre 2007 avec France POULAIN, chef du service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement et responsable du domaine de l'aménagement durable des territoires.

Dès 2005, Alain DE MEYÈRE a souhaité restructurer l'organisation et le fonctionnement de la DDE et la renforcer en créant une gestion par domaines. Celui de l'aménagement durable des territoires est riche et complexe tant les champs et les compétences qu'il recouvre sont importants. Et il a été nécessaire de travailler tant sur la structuration hiérarchique des productions que sur le sens de l'action.

## Du service à réorganiser au service en mouvement<sup>2</sup>

La nécessité de réorganiser le domaine dans son ensemble a trouvé son préalable dans la restructuration du service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement (SAUE) au siège. Ces réorganisations internes avaient pour objectif de constituer un service capable de répondre aux demandes et des compétences en ordre de marche capables de produire et s'imposaient prioritairement à la direction.

« Dans un contexte en forte évolution, il est nécessaire de déterminer les grandes orientations de fonctionnement d'un service. Cela débute par une bonne organisation interne afin que le service soit en capacité de supporter les mutations mais également de faire face aux sollicitations de plus en plus immédiates : hiérarchisation des priorités, établissement des tableaux de suivi, coordination entre les différentes cellules<sup>3</sup> ».

1 L'ouvrage en cours « Innover dans les DRE et les DDE », rédigé dans le cadres de l'association des AUE et qui sera prochainement publié par Je CPVST, constitue une suite à l'ouvrage « Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'Etat. Un avenir pour les services de l'Équipement ».

2 Pour citer le document « 2005-2008. Un service en mouvement », Les notes du SAUE n°05 janvier 2006.

3 Document cité

La réorganisation a nécessité une vision de ce que devait devenir le SAUE, une (re)motivation des agents, un renforcement et une formation intensive commençant par les «fondamentaux» : écrire, parler en public, se focaliser sur les connaissances et les savoir-faire de base (faire le diagnostic d'une situation, savoir à quoi servent les outils, suivre une procédure de façon rigoureuse, le règlement national d'urbanisme...), et portant sur les thématiques au centre des métiers (cadres, chargés d'étude, instructeurs).

La toile de fond de cette réorganisation a été le projet de la DDE et la volonté de faire progresser le service vers une «culture d'entreprise». Cette situation de reprise à zéro a paradoxalement permis d'afficher des ambitions stratégiques pour le service en cours de recomposition. Elles ont dans le même mouvement facilité les efforts exigés et leur acceptation individuelle et collective.

La vision de l'action au service de laquelle il fallait concevoir et mettre en oeuvre les réorganisations se donne comme la recherche d'un équilibre dans le quotidien des agents entre les réflexions à long terme qu'il faut partager et le traitement des «urgences multidomaines», entre ce qui est prioritaire pour l'État et la gestion du quotidien. «*Grands objectifs prioritaires et urgences ponctuent le quotidien d'un service ayant la responsabilité de nombreux dossiers et d'affaires sensibles*<sup>4</sup>».

Cet équilibre doit s'appuyer sur une discipline de base : toute action commence par un diagnostic de la situation, se poursuit par l'élaboration d'une stratégie pour mettre en oeuvre des actions qui donnent systématiquement lieu à un document communicant, c'est-à-dire facile à lire par le public visé par l'action. La reconfiguration doit permettre un «*cadre solide pour assurer à la fois la stabilité et la capacité d'évolution*».

Le cœur du système n'est pas de miser sur une évolution vertueuse lente et longue, un peu à la bonne fortune des circonstances, mais de mettre en avant des rythmes courts par étapes. Chaque étape (par exemple, diagnostic, stratégie d'action, communication/valorisation) doit donner lieu à des résultats visibles et reconnus et doit préfigurer l'étape suivante représentant un cran supplémentaire dans le chemin qui conduit à l'objectif d'un service en bon état de marche : réorganiser le service, se remettre à niveau, retrouver de la vitalité pour être en mesure de conduire et de maîtriser les changements.

4 «Bilan 2005. Objectifs 2006», Les notes du SAUE n°01 décembre 2005

## **Le damier stratégique<sup>5</sup>**

Pour cela, le damier stratégique a permis de prendre en compte ces différentes thématiques.

Le Feuillet de l'Oise n°50 explique ainsi le fonctionnement du damier. «*Le back office de cette structuration est constitué par quatre piliers qui peuvent être qualifiés de fondements à la culture «Équipement». La première priorité est de réussir à avoir une action clairement identifiable et visible par les partenaires. La demande sans cesse renouvelée des élus qui souhaitent voir le retour d'un État fort est surtout celle d'un État qui est à sa juste place. Puis, il est également important d'être l'un des acteurs de référence en matière de politiques publiques, de garantir la qualité de la réponse et d'être au plus proche des territoires.*

*Ce damier permet de faire le croisement entre des domaines de valeur correspondant aux différentes activités et productions existantes dans nos services et les segments stratégiques assimilables aux secteurs à enjeux pour lesquels l'Etat ne peut se permettre de perdre ou plutôt pour lesquels il a une obligation à gagner et parler même à faire gagner et progresser la société dans son ensemble. Les segments stratégiques sont au nombre de cinq, à savoir la métropolisation, les transports et les déplacements, le foncier, l'habitat et le renouvellement urbain et la prévention des risques ».*

La production est conçue comme collective et collaborative. Pour y arriver, il faut provoquer des occasions et des lieux, internes et externes, pour se rencontrer et pour débattre de ce qu'il est important de faire. Le dispositif d'échange a rapidement été organisé à grande échelle autour de deux «produits» : les Ateliers de l'Oise et les Clubs.

## **Les Ateliers de l'Oise**

Les Ateliers ont été lancés en mai 2005. Une journée par mois y est consacrée. «*Tous les seconds jeudis de chaque mois, la direction départementale de l'Équipement de l'Oise organise les ateliers de l'Oise. Traités sous un angle pluridisciplinaire, ils accueillent des professionnels de l'aménagement, du paysage, de l'habitat et du projet urbain afin qu'ils partagent leur savoir tant avec les agents de l'État qui oeuvrent à la mise en place de politiques publiques qu'avec les élus ou les habitants qui les vivent au quotidien. Les Ateliers de l'Oise sont des moments de réflexion sur des sujets contemporains et des moments d'apprentissage de techniques pour les appréhender au quotidien*<sup>6</sup>».

5 JEAN, G. JEAN, Ph., *Le Damier Stratégique, pour une nouvelle vision de l'entreprise*, Éditions d'Organisation, novembre 2005, p. 76

6 les Ateliers de l'Oise, programme des ateliers 2006 (DDE de l'Oise)

L'ambition est de s'approprier de la connaissance dans les domaines de l'aménagement et du foncier, de la métropolisation, des transports et des déplacements, des risques et de l'habitat et du renouvellement urbain, soient les axes horizontaux du damier

Le chef de domaine et son service support, le SAUE, fixent le programme annuel et les thèmes de l'atelier, préparent et animent chaque journée, en assurent la logistique avant et après. Le travail de gestion et d'animation vient certes en plus de l'activité de production mais il est étroitement imbriqué à cette production. En amont, la préparation trouve ses racines dans une activité en cours dans le service, en aval chaque atelier donne lieu à une publication, en général sous forme d'un numéro des Cahiers de l'Oise. Depuis mai 2005, il y a eu 27 sessions des ateliers et 27 publications.

Le système de production est ainsi mis sous pression. Les contreparties qui en résultent sont importantes :

- un apprentissage lié à la situation de confrontation avec un public : présenter clairement un dossier, des enjeux, le sujet sur lequel on travaille, argumenter, écouter, débattre...
- une reconnaissance du travail accompli<sup>7</sup> et une meilleure responsabilisation par rapport à ce que l'on fait : s'ouvrir, se faire (re)connaître et en même temps apprendre à travailler plus collectivement,
- un enrichissement par l'échange : développer des visions plus collaboratives et plus transversales,
- un sentiment d'appartenir à un collectif : contribuer à créer des événements permettant de se sentir acteur du changement,
- la possibilité d'une marge de liberté qui permet d'innover.

Selon les sujets, le public varie : parfois interne au domaine, interne à la DDE, ouvert aux autres services de l'Etat ou encore ouvert à un public plus large, par exemple à une filière professionnelle. Les collectivités territoriales sont invitées. Les médias dans certains cas.

Les Ateliers sont soit axés sur des questions de méthode, par exemple comment analyser un paysage ou comment faire un diagnostic de sécurité routière, soit se déroulent autour d'une visite de terrain (par exemple, une usine SEVESO ou un champ d'éoliennes), ou encore sont le résultat d'une recherche ou d'une étude (par exemple, comment imaginer le camping demain, suite à une enquête auprès des gestionnaires de camping, ou la question de la périurbanisation et de la densité suite à une étude sur la production de lotissements).

<sup>7</sup> Bilan 2005, objectifs 2006, Note du SAUE N°01 : « L'impact de la culture est très important car elle offre la possibilité de créer une dynamique du succès. La reconnaissance du travail accompli permettant de l'entretenir. Cette spirale ascendante « gomme » aussi les difficultés quotidiennes et permet d'avoir confiance tant dans la structure qu'en soi-même. »

Certains ateliers peuvent prendre une tournure conviviale ou festive avec par exemple, la fête de l'ADS<sup>8</sup> autour de la réforme de l'ADS en juillet 2007.

La réussite des Ateliers de l'Oise génère le besoin d'en élargir le champ aux échelons régional et interdépartemental. Avec la création en parallèle des «Jeudis de l'aménagement durable» au niveau régional, les objectifs pour 2008 sont de passer pour un tiers des sessions à une organisation régionale.

### **Les clubs Aménagement et ADS**

D'abord à usage interne dans une optique de professionnalisation et d'échange, les Clubs ont été ouverts à un public externe : les filières professionnelles (bureaux d'études d'aménagement et d'urbanisme, le Parc Naturel Régional Oise-Pays de France, l'agence d'urbanisme «Oise-la-Vallée», les services techniques des collectivités), les élus présidents d'intercommunalités, le Conseil en Architecture, en Urbanisme et en Environnement (CAUE), les chambres consulaires comme la Chambre d'Agriculture ou les CCI, les autres services de l'État (DDAF, DDASS, DDSV, SDAP)...

Les clubs se réunissent quatre fois par an. Le matin est consacré au club ADS, l'après-midi au club Aménagement.

Par exemple, le chef de la cellule aménagement du siège prend en charge l'organisation du club du même nom : un thème préparé, un exposé et le débat, et à la clé, une publication de quatre ou de huit pages. La préparation est le plus souvent le résultat d'une étude dont la durée ne dépasse jamais six mois, étude en régie avec ou sans l'appui d'un expert ou d'un consultant externe ou parfois confiée à un organisme d'études.

Quelques exemples de thématiques avec le schéma directeur régional de l'Île-de-France et ses effets sur l'Oise, les projets de développement et d'aménagement durables (PADD), la proximité de Paris et son influence sur le foncier et le porter à connaissance «dématérialisé» (sur cédérom et avec cartographie sur Cartélie).

Le succès du club Aménagement, de celui consacré à l'ADS et des ateliers de l'Oise, est grandissant, touchant un public de plus en plus nombreux et de plus en plus fidèle. De lieu de professionnalisation, le club est devenu le lieu de réflexion et de débat sur l'aménagement du territoire dans le département. L'assiduité est le résultat d'un véritable besoin.

<sup>8</sup> Application du droit des sols

## Communiquer par l'écrit et diffuser la connaissance

Études, ateliers, clubs donnent lieu à des publications. Toutes les activités du domaine (du moins les activités d'études) donnent lieu à des résultats qui se traduisent par un écrit diffusable.

L'organisation de la publication a été normalisée autour de trois produits : les Feuilles de l'Oise, «Un thème d'actualité en 4 pages», les Cahiers de l'Oise, «8 pages pour une connaissance prospective du territoire» et les Notes du SAUE.

La collection de publications est devenue depuis 2005 quantitativement impressionnante. Au total 134 publications figurent sur le cédérom en plus de quatre «études de référence» dont l'Atlas des paysages de l'Oise ou l'Atlas départemental des risques naturels majeurs. L'objectif à terme est de mettre en ligne sur Internet toutes les publications produites annuellement.

Les thèmes des publications sont naturellement très variés. Une partie, les premiers numéros des Cahiers notamment, est consacrée aux études de diagnostic de territoires (exemple : «le Noyonnais, entre autonomie et indépendance»). Les territoires infradépartementaux font également l'objet d'approches thématiques (exemple : «Zone urbaine sensible : le quartier Saint-Jean-Ville de Beauvais»), surtout dans le domaine des risques.

Une grande diversité de sujets est appliquée à l'ensemble du département : «l'accidentologie isarienne 2006», «l'avenir des résidences secondaires dans l'Oise», «le bâti traditionnel isarien», «l'Oise un département en transit», «l'habitat en caravanes et assimilés dans l'Oise»...

D'autres numéros traitent de sujets d'information plus généraux : «100 000 euros pour une maison aujourd'hui», «les éoliennes», «la situation française face aux politiques européennes», «la prospective territoriale»..., ou encore de sujets de recherche généraux («le camping aujourd'hui en France»), les enjeux et les paradoxes de la mobilité...), ou plus locaux : «le développement des bourgs ruraux par et pour les retraités», «le rêve de la maison individuelle», «maîtriser l'urbanisation et accueillir de nouvelles populations»...

De la forme donnée aux publications naît un type et un style d'écriture qui s'impose comme une discipline stricte pour les agents de la DDE. Tout doit être écrit et illustré mais de façon brève, ramassée, claire et pédagogique. Ainsi une normalisation de la communication aboutit à une normalisation de la production d'études, qui dès le départ, était une volonté délibérée : des études courtes ne dépassant pas 6 mois, fondées sur une responsabilisation

individuelle et sur un travail collectif qui commence par bien poser les questions, et aboutissant systématiquement à une publication à l'issue d'un processus de validation le plus rapide possible, ce qui n'est pas la moindre affaire. L'obligation de publier a conduit à réhabiliter les études et à leur faire gagner en efficacité. Le Feuillet de l'Oise de mars 2007 (n°94) fournit la vision qui sous-tend ces principes de management des études et de leur diffusion et définit une finalité des études : «*Dans un contexte de changement, la question de la connaissance des territoires prend de plus en plus d'importance... Ainsi l'organisation de cette connaissance multi-critère offre la possibilité de définir les futures orientations stratégiques ou politiques ainsi que les enjeux localisés permettant d'élaborer un ou plusieurs projets de territoire. La mise en perspective des phénomènes sociétaux qui participent à la mutabilité des territoires doit favoriser l'émergence de projets d'aménagement et de développement durable de qualité. En parallèle, la territorialisation de politiques publiques entraîne une évolution dans les modes d'élaboration des projets de développement pour lesquels l'organisation de l'information est un enjeu prioritaire.*»

### Un domaine à deux étages : du SAUE au Service d'aménagement territorial et vice-versa<sup>9</sup>

Les services d'aménagement territoriaux sont les acteurs opérationnels de l'aménagement des territoires. Le SAUE, service du siège, décline la prise en compte des politiques publiques, la définition d'une «doctrine» de l'Etat dans l'Oise et la professionnalisation de la filière. Pour la filière de l'aménagement, le SAUE raisonne sur les territoires en intégrant une prise de recul sur les phénomènes en cours, le SAT travaille sur le terrain.

La DDE de l'Oise raisonne en terme de filières et fonde leur fonctionnement sur des échanges permanents. Les Clubs, aménagement, ADS,... et les «réunions thématiques territorialisées» concrétisent cette fonction : partage des connaissances et des représentations, diffusion de la doctrine et des évolutions réglementaires, confrontation des approches et des compétences, pour une finalité de qualité des services répondant aux attentes des élus et des concitoyens.

Le système est mis en tension par un effort, outre les Clubs, de formation important. La priorité est de s'attacher aux fondamentaux. Le principe est le même que pour les agents du SAUE au moment de la reprise en main de ce service : une formation de base pour structurer le fonctionnement du système pour, dans un second temps, avoir une capacité à tendre vers un travail collaboratif, vers une administration qui avance en innovant ou qui innove pour avancer.

<sup>9</sup> Pour reprendre le titre de la Note du SAUE N°2, février 2006.



## L'OISE, UNE MÉTROPOLISATION PÉRI ET PARA

par France POULAIN,

*docteur en urbanisme, en aménagement et en études urbaines  
responsable du service de l'aménagement,  
de l'urbanisme et de l'environnement (DDE)*

*Mot-valise s'il en est, le terme de métropolisation est l'un de ceux qu'il est essentiel d'analyser lorsqu'il s'agit de mettre en lumière les enjeux existants sur le département isarien. Faisant parti des segments stratégiques identifiés dans le cadre du projet de service de la direction départementale de l'Équipement pour le domaine de l'aménagement durable des territoires, France POULAIN nous expose les pistes de réflexion pour les recherches à venir.*

La métropolisation est un phénomène complexe qui cherche à exprimer les modifications induites par une « ville-mère » sur les territoires qui la font et qu'elle fait vivre. Assimilable à une tâche d'huile, ce phénomène d'urbanisation est relativement récent et favorisé par le développement des transports, physiques ou virtuels. En effet, ces derniers offrent la possibilité de relier des espaces relativement éloignés dans des temps courts. Cette proximité des activités, des biens et des personnes conduit au développement des interconnexions entre ces différents acteurs agissant sur le territoire et au regroupement en pôles supérieurs (financiers, intellectuels, politiques, culturels ou bien encore touristiques). La métropole conjugue les fonctions de commandement à celles du tertiaire supérieur. Elle rayonne et capte les forces vives des territoires.

Néanmoins, lorsque l'espace interne devient rare, des surgeons se développent dans un environnement proche où la qualité de vie est souvent meilleure. Les populations cherchent alors la difficile adéquation entre des distances acceptables pour aller travailler, disposer d'un cadre de vie de qualité, de services de proximité, des lieux d'éducation performants... Cette redistribution conduit à des évolutions tant dans la ville-mère, comme Paris, qui sélectionne les activités les plus génératrices de plus-values que dans les espaces périphériques. Ainsi, les villes de l'Oise grandissent pour accueillir des habitants venus de l'Île de France.

D'un point de vue spécifiquement urbanistique, l'impact de Paris se fait sentir par le déploiement du phénomène urbain appelé paraurbanisation par Gérard-François DUMOND qui le définit comme « un processus conduisant au peuplement d'espaces de morphologie rurale situés au-delà des agglomérations et dont une proportion importante de la population active occupée vient quotidiennement effectuer ses activités professionnelles dans l'agglomération »<sup>10</sup>.

À la paraurbanisation, dynamique particulière à l'extension des grandes agglomérations, s'ajoute un mouvement endogène des villes isariennes plus connu sous le terme de périurbanisation. Il s'agit d'un développement endogène des communes sur les territoires qui forment leur périphérie. La grande différence avec la paraurbanisation vient de la continuité physique entre la ville centre et ses développements.

Dans l'Oise, il existe de manière parallèle, para et périurbanisation. En cascade, Paris favorise le développement et l'implantation d'actifs à Clermont, commune qui en retour se développe par elle-même et génère une seconde vague de paraurbanisation, par exemple à Saint Just en Chaussées.

Et ces nouveaux habitants favorisent certes le développement de quartiers que l'on dit résidentiels mais également l'émergence de services de qualité comparables à ceux présents dans des villes de plus grandes dimensions. Car les populations qui travaillent « à la grande ville » souhaitent disposer pendant leurs week-ends de services à proximité du lieu où ils ont choisi d'habiter. Les communes de l'Oise se dotent alors progressivement de services parfois sans lien avec les besoins des populations travaillant en leur sein mais plutôt avec ceux qui y dorment. À titre de comparaison, il est possible de regarder ce mouvement avec celui inhérent aux villes touristiques, comme celles du littoral, qui s'équipent souvent plus en fonction des touristes que de leurs résidents permanents.

Se dessinerait alors un espace homogène sur lequel Paris déverserait ses habitants au profit de villes de province qui, dans un même temps et en réaction, se doteraient de services d'un niveau supérieur à ce qu'elles auraient à disposition sans cette pression. Le « déversement » se passant alors au niveau des périphéries des villes et non dans un mouvement de continuité avec la « banlieue » parisienne. Le tissu gris de la banlieue, non dense comme l'est encore le centre historique des centres villes et non cohérent comme les villes de province entourées de champs, de forêts ou de prairies, s'arrêtant à l'orée de la frontière de l'Île de France avec la Picardie. Paris et ses extensions font alors des « sauts de puces » grâce aux réseaux.

10 DUMOND, G-F., *Les populations du monde*, Paris, Éditions Armand Colin, 2004

Mais ces évolutions, compréhensibles en deux dimensions, masquent en réalité la véritable progression de la métropolisation dans l'Oise ; les transformations physiques du territoire n'actant que des évolutions déjà anciennes.

Il ne faut pas oublier que la mobilité, physique ou virtuelle, ajoute une fluidité souvent complexe à analyser. Et si le temps en terme de vitesse est ajouté à la mobilité, il est alors possible de commencer à voir se dessiner de nouvelles relations sur le territoire. Car la mobilité de notre époque contemporaine, rapide, économique, aisée, pour une bonne part de nos concitoyens, engendre un désir d'espace qui peut être satisfait.

De la même manière que les services supérieurs s'implantent là où ils ne sont pas toujours attendus, les fonctions supérieures arrivent également dans des endroits attendus. Ces fonctions sont liées à la grande métropole et pourraient être visualisées comme une sorte de couche aérienne bougeant à cent à l'heure, fluide, résultant du tissage de millions d'informations courant d'une métropole à une autre, porteuse d'enjeux financiers et économiques mondiaux. Et cette couche hyperactive constituée de réseaux invisibles rejoindrait la terre ferme par le biais des gares TGV, des centres d'affaires, des hubs, des aéroports internationaux mais également et de manière beaucoup plus disséminée sur le territoire par l'ensemble des connexions internet.

Ces impacts métropolitains toucheraient alors l'Oise de manière importante puisque, justement, la proximité de la région parisienne conduit à ce que les néo-urbains demandent à être câblés à internet et ce, sur l'ensemble du département. La mobilité virtuelle trouverait alors dans l'Oise un réceptacle plus favorable que dans les autres départements picards ou du bassin parisien grâce à l'exigence des nouveaux habitants de disposer d'une meilleure offre de services. Car, en effet, celle-ci et l'espace disponible attirent encore de nouvelles populations issues toujours de Paris, mais de manière plus récente, et donc plus habituées à une offre de services encore plus modernes. Le système métropolitain parisien déverse dans l'Oise ses dernières innovations et évolutions, ce qui génère en retour une mutation permanente de l'Oise.

Cela conduit tant les anciens que les nouveaux habitants à vouloir continuer à profiter de la commodité de disposer de Paris de manière proche sans en subir trop les inconvénients. Et l'on remarque alors que les communautés urbaines recherchent les moyens de freiner l'arrivée de nouveaux habitants tout en continuant à disposer des toutes dernières évolutions.



Bien sûr, cela n'empêche pas toutes les arrivées mais cela conduit à segmenter plus fortement les catégories socioprofessionnelles aux modes de vie diversifiées présentes.

L'Oise tend alors toujours à fonctionner selon un schéma de multi-appartenance. Toutes les activités des habitants ne se déroulent pas sur le même territoire et de ce fait, les isariens en construisent un à partir de leur appropriation de l'espace (territoire de travail, territoire de résidence, territoire de loisir, territoire d'études, etc). Par cet aspect, l'Oise devient une composante territoriale d'une grande région métropolitaine polycentrique.

Toute la question revient alors non plus à s'interroger sur les impacts de la métropolisation dans l'Oise mais plutôt de se demander si ce département ne correspondrait pas, certes à grande échelle, à un espace intermétropolitain, c'est-à-dire, celui se trouvant entre les métropoles et identifiable par des poches très urbanisées au sein d'espaces toujours naturels. François ASCHER les définit comme faisant partie d'ensembles plus vastes, les métapoles. Il explique ainsi qu'elles « *se forment à partir de métropoles préexistantes très diverses, et intègrent dans un ensemble hétéroclites des espaces nouveaux composites. [Elles] sont elles-mêmes nécessairement très variées. Elles sont mono ou polynucléaires, plus ou moins agglomérées ou éclatées, plus ou moins homogènes, polarisées ou segmentées, denses ou étales ; elles suivent des dynamiques de croissance radio-concentriques, en doigts de gants, linéaires, en grappes, ou encore « métastatiques ».*<sup>11</sup>

Dès lors, c'est à une échelle bien plus vaste qu'il faut analyser l'Oise. Celle du triangle Londres-Bruxelles-Paris. Et d'un simple regard, l'Oise apparaît comme un département bénéficiant, sans doute plus que les autres situés à proximité de la métropole parisienne, d'une place à part. Les grandes batailles, gagnées ou perdues reviennent alors en mémoire, tout comme les lignes de front barrant le passage et les colonnes militaires accédant à Paris par la vallée de l'Oise ou, plus récemment, les échanges par Thalys ou Eurostar, les autoroutes A16 ou A1. L'Oise est un territoire traversé. Mais là encore, ces couloirs d'hypervitesse n'ont quasiment pas d'influence sur les formes urbaines qui se déploient. Il serait plus exact de dire que c'est la proximité de Paris qui conduit au développement d'implantation de sites de stockage

ou de conditionnement de produits plutôt que la présence de ces grandes infrastructures. Bien sûr, elles facilitent cet état de fait, mais elles ne font que renforcer ce qu'un couloir intermétropolitain peut recevoir comme bénéfiques en contrepartie de sa localisation.

L'Oise ne pourrait-elle pas plus bénéficier de sa position hyperfavorable à proximité d'une métropole plus qu'européenne ? Et les évolutions relatives aux modes de vie, pourtant moins visibles que celles liées à l'urbanisation ou à la modification des paysages, ne sont-elles pas plus impactantes à terme sur le territoire ?

---

<sup>11</sup> ASCHER, F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995.



## L'OISE, UN DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN

par Jean-Pierre LUGNIER,

*Maître de conférences à l'Université de Picardie Jules Verne*

*Dans le cadre d'une étude naissante sur le « triangle d'or » de l'Oise, soit l'espace situé entre Beauvais, Compiègne et Creil et financée par la DDE de l'Oise, Jean-Pierre LUGNIER nous livre ici l'état de sa réflexion sur les leviers économiques de développement territorial.*

*Mais revenons auparavant sur les fondements de cette recherche car l'économie territoriale est une réalité complexe. Multiplicité des interventions, multiplicités des composantes, multiplicité des tissus territoriaux, multiplicités des acteurs, autant de facteurs qui rendent difficiles la définition de mode d'actions efficaces.*

*À l'heure de bouleversements économiques liés aux nouvelles technologies et à son corollaire la mondialisation, quels sont les enjeux et les perspectives pour un département inclus dans la métropolisation parisienne tel que l'Oise ?*

*Comment agir sur les territoires ? Comment intervenir au coeur des systèmes qui font vivre ou influent sur les lieux et les sociétés qui s'y développent ? Telles sont les questions premières qu'il est possible d'attacher à cette recherche. En effet, à l'heure où il est exigé de la part de la puissance publique un nouveau mode d'intervention par une plus grande ou du moins une plus efficace territorialisation des subsides et des actions publiques, c'est vers l'échange, la réflexion collective et l'émergence de gouvernances inédites qu'il est pertinent de se tourner.*

*Et c'est au niveau de l'un des territoires les plus multicouches de l'Oise que nous avons choisi de porter nos travaux, à savoir le triangle d'or inscrit entre les villes de Beauvais, Compiègne et Creil.*

La thématique dont il est ici question est relative au développement futur de l'aire départementale de l'Oise et aux politiques d'intervention.

### **L'état des lieux**

La croissance du département de l'Oise est caractérisée, quant à son mode de développement, par un effet de tiraillement entre deux types de mouvements contradictoires.

D'un côté, l'évolution du département est perçue à travers des processus de blocage voire de déstructuration et cela dans de nombreux domaines : difficultés sociales et chômage, fragmentation de l'aire départementale, dépendance par rapport à l'Île de France, disjonction des différentes fonctions dans leurs modes d'inscription spatiale (fonctions résidentielle, de travail, de consommation, de loisirs, fonctions économiques, sociales, etc.), systèmes urbains en carence d'activités tertiaires et qui ne peuvent jouer leur rôle au final, émergence de problèmes sociaux, culturels, voire identitaires.

D'un autre côté, le développement ressort comme étant porté par des dynamiques proactives : effets UTC sur Compiègne, politique réussie – du point de vue des entreprises – en matière de reconversion industrielle, mise en place de filières, interconnexions industrie-recherche, apport de hautes fonctions tertiaires d'origines francilienne ou étrangère, venue de nouveaux résidents développant sur place des savoirs dont certains sont d'excellence. À toutes ces opportunités de croissance, d'autres viendront s'adjoindre : nouvelles localisations de fonctions supérieures, extension du pôle de Roissy, etc.

### **Pour une approche prospective**

Le développement de l'Oise est alors marqué par deux mouvements de nature opposée.

La problématique qu'il convient d'aborder vise ces deux mouvements dans leurs évolutions futures. Elle est afférente également à l'impact de ces derniers sur le développement global.

Il s'agira, dans la compréhension de ces phénomènes, de détecter les effets de système, les logiques qui les sous-tendent, les capacités de ces dernières à conduire le développement. Il conviendra aussi d'évaluer – si possible –, le degré de fiabilité relative à de telles investigations.

En reprenant alors l'analyse, il ressort que les logiques, inhérentes à chacune de ces deux trajectoires de développement, ne peuvent que se renforcer et conduire tôt ou tard la dynamique générale du département dans des distorsions toujours croissantes.

Dans le premier cas, l'ensemble des caractéristiques relevées s'enchaîne les unes les autres et inter-réagissent de façon inéluctable (difficultés sociales, désordre dans la ville, délitement des systèmes urbains, fragmentation des espaces, désorganisation géofonctionnelle, expansion désordonnée des lieux de résidences et mitage de l'espace, dépendance, forces centrifuges etc.). Cette dynamique de système tend à amener le territoire de façon sourde mais aussi permanente que certaine, vers un devenir peu amène et difficilement soutenable.

Dans le second cas, les effets de filière et d'innovations croisées, les relations des industries aux fonctions tertiaires d'excellence, génèrent des synergies qui contribuent à l'expansion des systèmes productifs. À Compiègne en particulier, ces processus sont actifs. Ils transforment sans cesse, de façon positive, aussi bien le contexte social et culturel que la ville elle-même.

Dans un souci d'aller plus profondément dans la réflexion, c'est-à-dire en faisant appel à certains principes théoriques inhérents aux analyses spatiales et géographiques, il ressort que l'ensemble de ces phénomènes peuvent gagner encore plus en puissance synergétique, et surtout venir toucher d'autres sphères de la vie économique et sociale. Le système des activités tertiaires est ainsi concerné en tout premier plan. Par effet d'embrayage à partir du système industriel, ce système tertiaire peut s'enrichir en pluralité fonctionnelle comme en coopérations, c'est-à-dire en puissance de développement. Suite à la montée en force des deux systèmes industriel et tertiaire, des processus identiques – à caractère synergétique – peuvent émerger et prendre place dans d'autres domaines : dans le champ des compétences et des formations où l'effet de démultiplication de ces dernières génère des phénomènes de mimétisme et d'appétence généralisée ou dans le champ, également, des recompositions sociales où l'ouverture de l'éventail des strates, associée au déploiement d'une échelle sociale, enclenche un mouvement ascendant comme un changement dans les identités.

À travers de tels processus, le mouvement général de croissance change de nature. Il acquiert progressivement un mode de développement de type endogène.

Ce phénomène propre à l'évolution interne du territoire est, par ailleurs, à appréhender au regard des forces allogènes. En effet, il existe des liens très forts entre le processus d'endogénéisation et la venue de nouvelles fonctions : en s'affirmant, le premier mécanisme, facilite l'intégration des forces nouvelles. Celles-ci, en retour, contribuent à la relance.

Tout cela conduit à solidifier le mouvement général de recombinaison territoriale.

À terme, des « foyers » de développement tendent à se mettre en place. Ceux-ci sont portés par des dynamiques d'auto-entraînement et bénéficient, dans tous les domaines, d'un « effet de qualité » sans cesse croissant. Il y a de fait, processus de « métropolisation ».

Au regard de cette présentation en terme de système, les deux forces opposées, précédemment notées, ressortent avec clarté : l'une porte des phénomènes d'auto-dégradation, l'autre, d'endogénèse.

Le développement d'ensemble est donc soumis à des jeux d'influences contraires. Entre les forces négatives et celles à caractère positif, lesquelles l'emporteront ?

Ces forces ne sont pas de même nature. Si elles sont potentiellement aptes à toucher en profondeur les systèmes, elles diffèrent dans leurs aptitudes à se concrétiser. Tandis que les systèmes de délitement opèrent sur le long terme, hélas de façon assez sûre, les logiques de recomposition sont très incertaines dans leur capacité à œuvrer : lenteur des processus, portée aléatoire des phénomènes synergétiques, caractère virtuel des opportunités à saisir.

Il est donc à craindre que « le mauvais côté » s'impose progressivement de lui-même.

### **Pour une politique d'intervention**

Tout cela interpelle l'acteur public. Ne pouvant accepter le scénario « au fil de l'eau », il lui faut s'engager, agir pour mettre en place ce système d'enchaînement proactif qui, de la sphère industrielle, vient impulser la dynamique des activités tertiaires, l'ouverture générale des compétences humaines, la requalification des structures sociales puis, globalement, l'ensemble des dimensions qui composent le territoire.

En se référant aux connaissances théoriques et factuelles, relatives à de tels mécanismes, en tenant compte également du contexte qui est celui de l'Oise, il apparaît que l'étape la plus problématique dans la formation de ces processus d'impulsions, concerne la mise en place d'un véritable système tertiaire.

C'est donc sur ce point particulier qu'il convient de porter l'attention.

Pour qu'un ensemble de fonctions tertiaires devienne effectivement un système, il faut que ces fonctions soient en nombre suffisant, qu'elles opèrent de concert, mais aussi que celles de niveau supérieur soient bien représentées. C'est ce dernier point qui pose souvent problème. Dans le cas de l'Oise, certaines fonctions d'excellence sont présentes, mais celles-ci sont trop peu nombreuses, trop singulières, pour entrer dans des jeux de synergie généralisées. Certes, le système industriel joue à cet égard un rôle positif en sollicitant la venue de nouvelles activités tertiaires. Cela étant, il ne peut, lui seul, débloquent la situation.

L'action des décideurs publics peut bouleverser la donne en faisant appel aux politiques urbaines et d'aménagement de l'espace.

Par ce biais et en touchant d'abord à la recomposition en profondeur des systèmes urbains et spatiaux, ce type d'intervention agit en effet avec force sur le monde des activités tertiaires.

La politique afférente à l'aménagement de la ville comme de sa

région, concerne de nombreux aspects : le mode de structuration fonctionnel, la revalorisation du centre, les aménités, la capacité à polariser l'arrière-pays et à en tirer partie, les effets d'attractivité auprès de régions éloignées.

Cette stratégie porte effet sur le système tertiaire, par phases successives.

Grâce aux effets de centralité urbaine retrouvés, grâce également à l'apport des revenus des ménages localisés aux alentours, l'intervention ouvre la voie à une démultiplication des fonctions tertiaires courantes. Dans cette perspective, des phénomènes de coopération et de synergie émergent peu à peu. Un système tertiaire de base se construit et s'affirme.

À son tour, celui-ci agit sur l'attractivité de fonctions tertiaires d'origine extérieure. La ville, par ses équipements et le charme des lieux, intercède de la même façon. Parmi ces fonctions nouvellement arrivées, certaines peuvent être de haut rang.

De la sorte, le système tertiaire se trouve être doté à la fois de processus synergétiques – même s'il s'agit de tertiaires courants – et de fonctions de grande qualité – préexistantes ou nouvelles –.

Les ingrédients sont alors réunis pour que les effets de système, installés au niveau élémentaire dans la hiérarchie des fonctions tertiaires, gagnent en hauteur et touchent les strates les plus élevées. Un tel processus résulte des jeux de coopérations propres au niveau de base : en diffusant une atmosphère favorable aux rapprochements, ceux-là contribuent à la mise en relation des fonctions supérieures ou à l'émergence de fonctions d'intermédiation.

Il y a formation d'un système tertiaire global, tous niveaux confondus.

Bien évidemment, le système industriel, dans la recherche de connexions avec les activités tertiaires, intervient à sa façon tout au long de ces processus.

Ainsi, par l'action sur le système urbain, mais aussi avec l'appui du système industriel, un système tertiaire prend place.

Les processus attendus, d'enchaînement de système à système, peuvent alors opérer : des systèmes industriel, urbain, tertiaire, vers les systèmes sociaux ou encore vers ceux qui sont liés aux compétences, la formation, la culture. La dynamique de métropolisation est en place.

Ce fait est fondamental. Le développement s'oriente de façon durable vers le « bon » côté et ne laisse aucune prise aux forces négatives.

Au final, il apparaît que l'action sur la ville et son espace, débloquent une succession de processus de grande ampleur. Les effets produits, ne concernent pas d'ailleurs que l'Oise, mais aussi la Picardie qui trouve dans son « Sud », la base nécessaire à son développement.

Une intervention de ce type, très ciblée sur quelques territoires – Creil en particulier – et visant essentiellement leurs systèmes urbains, mérite un engagement qui soit à la hauteur des effets engendrés.

## L'OISE, UNE MOSAÏQUE DE PAYSAGES

Par Aline LE CŒUR,

*Paysagiste DPLG de l'École Nationale Supérieure de Versailles,  
Paysagiste-Conseil de l'État*



*«Si la notion de paysage mérite d'être honorée, ce n'est pas seulement parce qu'elle se situe de façon exemplaire, à l'entrecroisement de la nature et de la culture, des hasards de la création et de l'univers et du travail des hommes, ce n'est pas seulement parce qu'elle vaut pour l'espace rural et pour l'espace urbain. C'est essentiellement parce qu'elle nous rappelle que cette terre, la nôtre, que nos pays sont à regarder, à retrouver, qu'ils doivent s'accorder à notre chair, gorgers nos sens, répondre de la façon la plus harmonieuse qui soit à notre attente.» P. Sansot, variations paysagères, Klincksieck, Paris, 1983.*

### **Un paysage très varié et attractif**

Dans l'Oise, les paysages d'une grande diversité donnent à ses habitants le sentiment d'appartenir tant à la Picardie, à l'Île de France, à la Normandie, ou qu'à la Champagne. C'est une véritable mosaïque de cultures, des modes de vie et de paysages.

L'atlas des paysages de l'Oise, réalisé en 2006 par l'atelier 15 à l'initiative de l'État (direction régionale de l'Environnement de Picardie et direction départementale de l'Équipement) dresse un état des lieux des réalités géographiques, sociales et des dynamiques des paysages. Outil de connaissance à partager, il révèle l'extraordinaire diversité des paysages du département. Du bocage du Bray aux forêts du sud de l'Oise, le paysage enregistre sur le socle géographique des plateaux et des vallées, les traces de l'histoire, des politiques d'aménagement et de l'économie. Ce paysage est donc bien le résultat d'une longue construction et, bien plus qu'un objet esthétique, il forme le cadre de vie des activités et du quotidien.

L'atlas donne les clés de lecture pour une identité propre aux neuf entités paysagères du département, dont il explique les grands traits de caractère, identifie les points de vue favorables à la découverte et recense les paysages reconnus ou particulièrement emblématiques de chaque territoire.

Rappelons rapidement que le plateau Picard, est caractérisé par un paysage de grandes cultures. D'autres plateaux aux échelles plus réduites

se trouvent aussi sur le territoire : le plateau de Thelle et la vallée de la Troène, la plaine du Vexin Français, le Valois Multien, le Soissonnais. D'autres parties du territoire se caractérisent par une diversité de paysage alliant polyculture, bocage et herbage : le Clermontois, le Noyonnais, la boutonnière du Pays de Bray. Traversant tout le département depuis le sud vers le nord-est, la vallée plus ou moins large de l'Oise représente un pôle d'activités important.

On retrouve dans les entités une combinaison de paysages caractéristiques, ou «paysages référents» : paysage de grandes cultures, paysage de polyculture, paysage de bocage et d'herbage, paysage de massifs forestiers, paysage industriel et d'activités, paysage post-industriel.

Au sein du département, l'atlas a identifié de grands ensembles emblématiques tels que, par exemple, la forêt de Compiègne ou le plateau bocager du Haut Bray, ainsi que des points de vues, des repères paysagers ponctuels avec la cathédrale de Beauvais ou des perspectives emblématiques comme la chaussée Brunehaut, particulièrement évocateurs de l'entité paysagère à laquelle ils appartiennent.

Dans ce territoire aux visages variés, plusieurs villes forment des pôles de vie : Creil, Compiègne, Beauvais, Chantilly, Clermont, Senlis, Noyon, Pont Sainte Maxence, Crépy en Valois. Certaines de ces villes ont des quartiers périphériques parfois enclavés, avec des zones d'habitat vétustes ou dégradées, des friches industrielles désaffectées. Par ailleurs, de nombreux bourgs de morphologies très variées ainsi que de petits villages ruraux sont dispersés sur le territoire, souvent convoités pour de la construction individuelle à moindre coût, notamment foncier.

Le département est enfin sillonné par de nombreuses infrastructures, autoroutes, routes, voies de chemin de fer, canaux ou rivières, qui constituent des liens mais aussi des limites.

### **Les évolutions en cours**

L'extension de l'aire urbaine de Paris se fait sentir fortement sur le sud du département de l'Oise jusqu'à la limite de la RN 31 : s'étendant d'abord jusqu'à Creil et Méru, elle a tendance à remonter actuellement jusqu'à Beauvais, Clermont et Compiègne, essentiellement à partir des principaux pôles urbains et le long des grandes infrastructures telles que la RN 16, ainsi qu'aux abords des secteurs desservis par des infrastructures ferroviaires. Le dynamisme de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle accentue encore le développement au sud-est du département. Cette pression urbaine

est due à la recherche de meilleures conditions d'habitation et à la proximité de la région parisienne qui attirent une population prête à des migrations pendulaires.

Si autrefois l'emplacement des villages traditionnels s'est fait selon des règles d'implantation respectueuses du paysage, en lien avec l'activité locale, les extensions se font aujourd'hui dans d'autres logiques souvent issu du rêve de tout Français d'habiter une maison individuelle avec un jardin, loin du bouillonnement stressant de la ville. Aujourd'hui, la campagne, lieu de tranquillité façonne le rêve de vie. Le déplacement domicile-travail ou la proximité des équipements ne semblent pas se faire contraintes dans cette quête du bonheur...

Et les inquiétudes sont alors nombreuses face à ces modifications. L'on craint alors des zones périphériques déshumanisées, des espaces incohérents, des tissus dégradés... autant de situations qui peuvent porter atteinte à la qualité présente des paysages de l'Oise. Le territoire semble alors grignoté progressivement par un étalement urbain qui dégrade la qualité des paysages périphériques, crée des besoins nouveaux en déplacements motorisés et est très coûteux en linéaire de réseaux.

Visiblement, c'est l'espace périurbain qui apparaît comme le plus menacé, entre une urbanisation conquérante et une agriculture déstabilisée. La pression qu'il subit provient de l'urbanisation croissante qui se traduit par la construction de lotissements, de centres commerciaux et l'implantation d'infrastructures de transport (rocades et carrefours giratoires notamment) qui s'avèrent grands consommateurs d'espace.

Par contre, certains secteurs du département connaissent une véritable stabilité due à la reconnaissance de l'intérêt écologique ou culturel de certains endroits (site classé ou inscrit, Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique, zones Natura 2000, Parc Naturel) ou la présence de risques naturels ou technologiques.

### **Les enjeux d'un territoire fragile et sous pression**

L'évolution du territoire est de plus en plus rapide, même si elle pas toujours perçue au quotidien et les mutations radicales dans notre mode de vie se traduisent dans le paysage.

La maîtrise des extensions entamant les étendues agricoles, en périphérie des villes et des villages, représente un enjeu important qui nécessite de se doter de projets collectifs pour en préserver les

limites, afin de justifier une meilleure localisation de l'urbanisation en respectant l'espace agricole. Ceci permettra de limiter l'étalement urbain et le développement des surfaces urbanisées en périphérie des villes, qui engendrent une augmentation des migrations pendulaires, un impact sur la ruralité et une entrave au développement durable des territoires. Il semble alors que la vigilance doive s'opérer sur la cohérence du développement des villes et des bourgs et sur la préservation des villages ruraux.

Le développement des activités, nécessaire pour diminuer l'effet pendulaire vers la région parisienne, devra tenir compte de la préservation du caractère rural des paysages et de la qualité urbanistique de la reconversion des paysages industriels.

Les projets d'énergie éolienne construisent un nouveau paysage qui doit être de qualité. L'évolution cohérente des territoires associés, qui auront les moyens de réaliser des aménagements, devrait s'ensuivre.

La protection des paysages d'élevage et d'herbages fragilisés par le développement urbain et par la quête d'une agriculture plus rentable permettra de garantir des territoires emblématiques.

L'attractivité de l'Oise sera enfin garantie par la préservation et la gestion d'espaces reconnus comme les bois et les forêts, les vallées, les marais, les domaines privés, ou les abords de monuments, par le maintien de continuités paysagères, par la vigilance sur certains territoires, objets de risques naturels tels que les inondations.

### **Comment maîtriser le paysage et l'urbanisation ?**

À l'échelle départementale et à celle des entités, l'atlas des paysages constitue l'outil de référence pour intégrer la qualité du paysage dans les politiques d'aménagement, en concertation avec les principaux acteurs des paysages. Il oriente les politiques publiques vers les outils d'aménagement, de gestion ou de protection du paysage au sens donné à ces termes par la Convention Européenne du Paysage : actions présentant un caractère prospectif affirmé visant la création, la mise en valeur, ou la restauration d'un paysage, actions visant, dans la perspective du développement durable, à entretenir le paysage et actions de conservation et de maintien d'un paysage, justifié par sa valeur patrimoniale.

Des projets de Plans Paysage aideront à définir les objectifs de développement, de gestion et de protection des paysages de certains territoires reconnus et fragiles comme la Boutonnière du Bray, par exemple.

La planification territoriale constitue la mesure la plus appropriée pour éviter la dispersion du bâti et la multiplication non contrôlée des zones d'activité entre autres. Elle permet de mener une réflexion concertée pour organiser le développement autour des pôles urbains existants et ainsi éviter le mitage et la banalisation due à la concurrence entre communes et ainsi limiter l'extension de l'urbanisation qui se développe dans les espaces ruraux ou naturels. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), à l'échelle éventuellement intercommunale mais surtout communale, constituent pour cela des outils essentiels.

Pour épargner l'espace rural de l'Oise, l'objectif d'une économie d'espace, d'une urbanisation groupée autour des équipements et des transports en commun, limitant le recours à l'automobile serait ainsi économe en énergie et réduirait les émissions de gaz à effet de serre. Cet objectif peut être atteint avec des formes urbaines plus denses, par exemple les maisons de ville, conciliant l'attrait, pour ceux qui le souhaitent, de la maison individuelle et du jardin avec une densité moyenne. Cette «densification» implique une utilisation efficace des sites mal utilisés comme les friches industrielles. Elle peut conduire à restructurer certains quartiers dégradés, tout en respectant les quartiers, même peu denses, où les habitants trouvent une réelle qualité de vie.



## L'OISE, REGARDS CROISÉS SUR LA MÉTROPOLISATION

par Gérard BUNELLE (*Urba Services*),  
Nicolas THIMONIER (*ARVAL*),  
Daniel LEVASSEUR (*Enjeux et Territoires*),  
France POULAIN, *chef du SAUE (DDE)*  
et Jérôme LASSERON (*DDE/SAUE*)

*Le texte ci-dessous reproduit le contenu d'une table-ronde organisée le 25 octobre 2007 avec Gérard BUNELLE, Nicolas THIMONIER, Daniel LEVASSEUR représentant respectivement les bureaux d'études Urba Services, ARVAL et Enjeux & Territoires, France POULAIN, chef du service Aménagement, Urbanisme et Environnement à la DDE de l'Oise et Jérôme LASSERON, responsable de la cellule aménagement, déplacement et développement durable au SAUE.*

Territoire proche de l'Île de France et subissant les effets de la métropolisation, l'Oise est un département qui, alors qu'il présente un grand intérêt de par sa situation géographique, est peu étudié. Dans le cadre de l'ouvrage réalisée sous le pilotage de la DDE, «L'Oise, territoire 2008», qui vise à pallier cette faiblesse des publications sur l'Oise, il a donc paru intéressant de recueillir la parole de ces acteurs particuliers des politiques publiques territoriales que sont les bureaux d'études missionnés par les communes pour l'établissement de leur document d'urbanisme. En effet, dans la plupart des cas, les communes font appel à des bureaux d'étude spécialisés afin de réussir à mettre en forme leurs idées mais également pour disposer d'un document respectant l'ensemble des réglementations. Cet aspect permet notamment aux services de l'État de progressivement se consacrer au portage des enjeux de l'État parmi lesquels on peut trouver la construction de logements notamment sociaux, la prévention des risques ou bien encore l'ouverture de zones suffisantes pour l'urbanisation.



**France POULAIN (DDE de l'Oise/SAUE)** : *si la figure des administrations compétentes en matière d'urbanisme est assez bien connue, le rôle des bureaux d'études dans le domaine de l'urbanisme reste encore méconnu. En particulier, il n'est pas évident que tout le monde ait conscience aujourd'hui de l'existence d'un réseau local de bureaux d'études, implantés dans le département et jouant un rôle essentiel auprès des élus. Pourriez-vous rapidement présenter vos sociétés ?*

**Nicolas THIMONIER (Agence ARVAL)** : L'Agence d'Urbanisme Arval est un bureau d'études privé composé de 4 personnes en permanence et travaillant en synergie avec l'Atelier d'Architecture Arval comptant une quinzaine de salariés. ARVAL est implanté depuis près de 30 ans dans l'Oise et voit son champ d'intervention s'étendre sur l'ensemble de la Picardie dans des missions d'urbanisme, d'aménagement, d'ingénierie, d'architecture et de paysage.

**Gérard BUNELLE (Urba Services)** : L'agence d'urbanisme Urba-Services compte 10 salariés. J'ai créé ce bureau d'études en 1990 à Beauvais. Mon activité est principalement tournée vers l'élaboration de documents d'urbanisme.

[Quant à Daniel LEVASSEUR, il exerce ses missions d'urbanisme de manière indépendante].

**FP** : *donc à vous trois, vous couvrez les trois-quarts des procédures d'établissement de plans locaux d'urbanisme actuellement en cours...*

**GB** : Oui, je travaille à plus de 90% dans l'Oise. Il est vrai que c'est liée à mon implantation personnelle mais également à une volonté de faire progresser ce département auquel je suis attaché. Par ailleurs, ce n'est pas tout à fait la même chose dans chaque département. Et quand on change de département, on change de planète. Je trouve agréable de travailler dans l'Oise car il y a une réelle maturité des élus qui ont pris la mesure de leurs responsabilités dans le cadre de la décentralisation. Clairement, ce sont les patrons et ils l'ont compris. Je suis surpris de voir dans des départements d'Île de France la timidité de certains élus vis-à-vis de l'État qui, parfois, continue à imposer ses vues sans réelle discussion, ce que je ne retrouve pas dans l'Oise.

**NT** : C'est la particularité de l'Oise : touchée, en particulier le Sud du département notamment dans les secteurs où le degré d'accessibilité au pôle parisien est satisfaisant, comme l'Île de France dès les années 1960-1970 par

la périurbanisation mais avec un positionnement de l'État différent puisque le schéma directeur de la région Île de France (SDRIF) ne s'appliquait pas. Les élus dans l'Oise ont pris très tôt plus de responsabilités... Au Nord, les élus ont par ailleurs bénéficié de l'expérience des élus du Sud, par exemple en terme de lotissements produisant essentiellement un habitat de forme pavillonnaire dans lequel le renouvellement des habitants s'effectue sur un temps long. Ces formes d'urbanisation sont arrivées et se sont généralisées jusque dans les villages dans les années 1970 dans le Sud et depuis une dizaine d'années dans le Nord.

**GB** : ... oui, c'est vrai qu'il y a une double histoire de l'Oise, du Sud et du Nord, avec pour ce dernier une découverte plus tardive de certaines évolutions en terme d'urbanisme, et parfois des modes de vie qui allaient avec...

**FP** : *... justement, comment les élus des communes du Nord de l'Oise regardent-ils celles du Sud ?*

**NT** : C'est compliqué, le Sud n'est ni un modèle ni un repoussoir. En fait, les élus du Nord, dont les communes connaissent aujourd'hui des pressions au changement, ne projettent pas sur leur réalité un modèle stratégique de type binaire : se fermer à l'urbanisation pour se préserver ou tout ouvrir...

**GB** : ... à la base de leurs réflexions, il y a souvent des facteurs déclencheurs...

**NT** : ... oui, tout part de là : les effectifs de l'école en baisse, deux ou trois maisons construites en drapeaux, des maisons sur catalogue en entrée de village...

**GB** : ... sachant que le bureau d'études va à partir de ces éléments déclencheurs pour faire un travail avec les élus sur la définition d'une stratégie communale. Il s'agit notamment de mettre en lumière ce qui constitue les atouts et les faiblesses d'un territoire. Le diagnostic est essentiel car il conditionne le projet territorial.

**NT** : ... oui, aujourd'hui les cinq ou six premières réunions sont consacrées à ce travail...

**GB** : ... ce n'est plus comme pour les POS où dès la deuxième réunion, on commençait à tracer le zonage !

**FP** : *C'est très intéressant. Comment le passage du plan d'occupation des sols au plan local d'urbanisme, avec aujourd'hui un recul de cinq ans, a-t-il modifié vos pratiques d'interventions sur*

*les territoires ? Qu'est-ce que les élus attendent de vous ?*

**NT** : Un regard neuf... Les élus attendent aussi du bureau d'études une vision de leur territoire différente de la leur.

**GB** : ... oui, neuf et neutre. Ils peuvent avoir déjà des idées mais ils nous demandent d'en analyser la faisabilité.

**NT** : Sur le passage du POS au PLU, nous avions quand même anticipé, en tendant vers le projet à la fin des années 1990. Mais c'est clair : avec le PLU, il y a une rupture. Aujourd'hui, on ne tend plus vers le projet : on entre directement par le projet. Les élus voient clairement l'intérêt d'élaborer un projet à moyen et long termes, notamment dans un souci d'optimisation de la gestion communale.

**GB** : De fait, je me régale avec les PLU car il y a une plus grande phase de réflexion. Alors on sort le feutre noir moins rapidement. La notion de projet est fondamentale et on peut alors discuter autour des « envies » en terme de développement communal.

*[Arrivée de Daniel LEVASSEUR retenu en début de matinée dans une commune de l'Oise.]*

**Daniel LEVASSEUR (Enjeux & Territoires)** : Pour ma part, j'ai moins senti ce changement dans la mesure où j'ai toujours travaillé à partir du projet, sans doute la trace de mon entrée dans le métier à travers les équipes GEP<sup>12</sup>. Concrètement, j'ai toujours organisé ainsi mon travail : une première réunion sur le terrain, on fait le tour du village en échangeant nos points de vue, et à la fin je demande au maire et à son équipe de formaliser leurs objectifs sur un format A4, recto-verso. Il faut absolument que le travail collaboratif commence le plus tôt possible.

**NT** : Disons qu'aujourd'hui, il est quand même plus facile de travailler sur le projet là où avant primait l'approche réglementaire. L'obligation d'écrire le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) permet de hiérarchiser les enjeux, de bien mesurer les différentes possibilités de développement et de justifier plus formellement les choix effectués et traduits dans le volet réglementaire.

---

<sup>12</sup> Les Groupes d'études et de Programmation ont été initiés à l'Équipement dans les années 1970. Pluridisciplinaires, ils constituaient le lieu de réflexion et de référence territoriale.

**DL** : ... oui, mais l'évolution avait quand même été bien amorcée à la fin des années 1990, notamment grâce au rôle du CAUE qui avait mis en place une démarche de pré-diagnostic. La nouveauté du PADD, c'est de ralentir la procédure en évitant d'aller trop vite, et surtout le PADD permet de créer du débat, entre élus et avec la population, au risque parfois de bloquer la procédure. Il faut commencer par savoir où l'on va.

*FP : Quel est le succès de ces débats ?*

**DL** : Très aléatoire. J'ai l'exemple d'un village de 600 habitants où 400 personnes étaient présentes à la réunion de présentation du PLU avec une banderole sur la mairie : « NON AU PLU ». Au final, le PLU a été approuvé, mais de là à dire que le projet pourra être mis en oeuvre...

**GB** : Les services de l'État n'imaginent pas la ténacité qu'il faut pour porter le projet ni toute la technicité que cela demande. Prenons l'exemple des réunions. Celles-ci doivent être très organisées et dans le cadre des réunions publiques, mieux vaut avoir préparé un document de communication percutant et pédagogique.

*FP : Pour en revenir au thème de la périurbanisation, et plus globalement du phénomène de métropolisation à l'oeuvre aujourd'hui dans l'Oise, quelles sont les grandes dynamiques que vous percevez à travers les procédures par lesquelles vous êtes missionnés ?*

**Collectivement** : À l'évidence, une prise de conscience des besoins en logements locatifs, mais en s'appuyant beaucoup sur le développement d'un parc privé local, le mot « HLM » faisant peur...

**DL** : Il y a un besoin sur ce thème d'un outil de mise en valeur, une plaquette présentant la réalité, la diversité et la qualité du logement social, peut-être dans le cadre d'un partenariat à rechercher entre le CAUE, les organismes HLM, l'État...

**GB** : Les élus dans leur grande majorité vivent comme une fatalité la hausse du marché foncier, dont ils sentent bien qu'elle est facteur de crise. C'est une vraie rupture sur ce point avec certains discours que l'on entendait il y a encore dix ans. La perception a notamment beaucoup évolué avec la prise de conscience que toute envolée des prix fonciers pouvaient certes à court terme faire gagner de l'argent à celui qui vendait, mais

que cela rendait dans un même temps l'achat quasi-impossible pour les jeunes des villages qui voulaient rester à proximité de leur famille.

**NT** : C'est vrai. Les élus perçoivent très bien les évolutions sociales, comme la multiplication, même dans les villages et communes rurales, de familles monoparentales... La question du divorce et l'évolution des familles recomposées ont bien modifié les choses en matière d'accès au logement car toutes les communes de l'Oise connaissent aujourd'hui ces phénomènes que l'on pensait jusqu'à il y a de cela vingt ou trente ans, réservés à la grande ville.

**GB** : ... oui, et la rotation accélérée des ménages avec la hausse du foncier... Il faut aussi ajouter que si les dynamiques se compliquent, on sent aujourd'hui une tendance inquiétante à la baisse du coût des documents d'urbanisme. Un PLU à 25 000 €, est-ce que c'est sérieux ? À titre de comparaison, c'est 6 fois moins que le coût d'une maison individuelle... Ainsi, il faut pousser à la mise en place de la taxe locale d'équipement (TLE) qui permet de mieux équiper les communes au fur et à mesure de leur urbanisation progressive.

**NT** : Une chose encore sur laquelle il faut insister au titre des dynamiques à l'oeuvre. Aujourd'hui la pression foncière n'est plus contenue au sud du département, elle a franchi la RN31. Quant à la pression foncière au Sud, elle change de nature. D'une certaine manière, la vallée de l'Oise est aujourd'hui « remplie ». Pour absorber la pression foncière, il va falloir faire des choix : aller sur les plateaux pour développer l'urbanisation, dans une logique d'étalement, mais est-ce possible ou souhaitable ? Ou bien privilégier des opérations de renouvellement urbain qui demandent de mobiliser une ingénierie plus lourde...

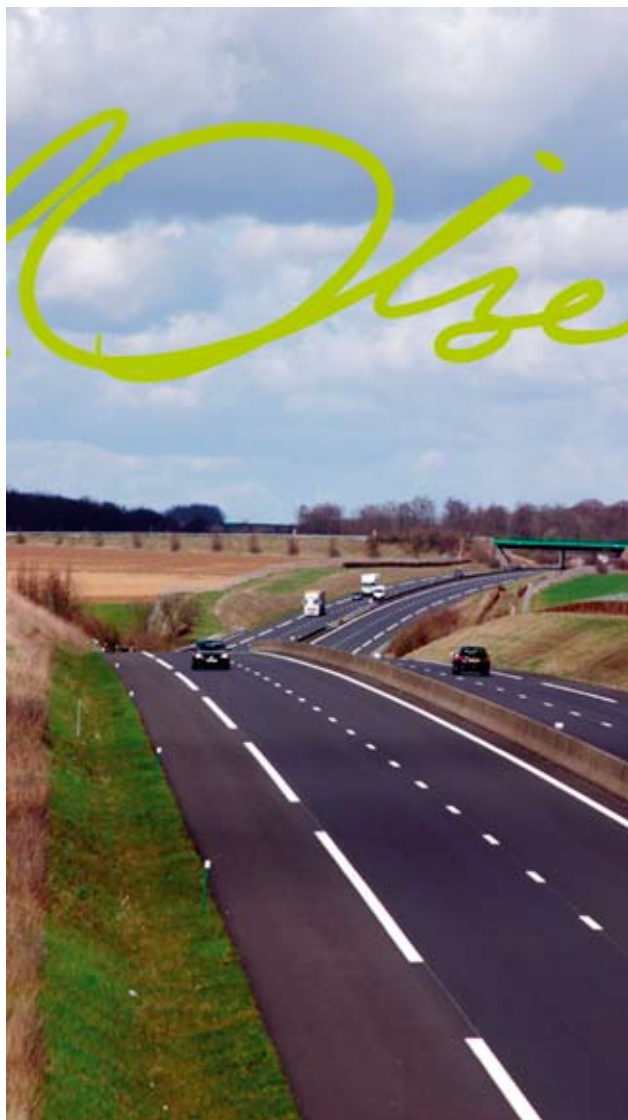
**FP** : *En conclusion, quelles sont les pistes que vous pourriez proposer à la réflexion ?*

**NT** : S'il reste une marge de manoeuvre pour maîtriser les enjeux de l'étalement urbain, aujourd'hui c'est au Nord du département. Mais alors, les communes du Sud de l'Oise peuvent-elles accueillir cette pression foncière qui redescendrait ? Dans des communes où la très forte hausse des marchés fonciers et de l'immobilier a déséquilibré la mixité des populations, on peut constater aujourd'hui des problèmes de plus en plus fréquents

d'accès à des services à la personne de proximité (garde d'enfant sur place, aide à domicile des personnes âgées, etc.) pour les résidents. Il est sans doute nécessaire d'accompagner la rurbanisation au Nord tout en préservant l'articulation entre le monde agricole et le monde urbain, en gardant à l'esprit les conséquences éventuelles à moyen et long terme de cette rurbanisation sur la mutation des structures villageoises ou rurales.

**GB** : Oui, du Pays de Bray au Noyonnais, c'est là que va se jouer la maîtrise réussie ou non de la métropolisation.

**DL** : Et plus que jamais, cela passe par un renforcement de la compétence en urbanisme des intercommunalités.



## **L'OISE, LES LEVIERS POUR MAÎTRISER LA MOBILITÉ NE SONT PAS CEUX QUE L'ON PENSE : L'INVERSION DE PARADIGME DANS LA GESTION DES TRANSPORTS**

par Mindjid MAÏZIA,  
*Ingénieur-docteur en urbanisme et en aménagement  
maître de conférences à l'Université de Technologie de Compiègne,  
département Génie des Systèmes Urbains*

*Lors d'une étude financée par la DDE et menée en 2006 dans un cadre pédagogique par l'Université de Technologie de Compiègne sous la direction de Mindjid MAÏZIA et de Kamal SERRHINI, l'objectif visait à mettre en relief les particularités en terme de transport du département isarien. Souvent considéré comme « traversé », occasion a été donnée à un groupe d'étudiants de rechercher les éléments qui permettaient de le définir comme plutôt « flux » ou plutôt « transit ». Et si certaines thématiques ont montré un grand territoire impacté par ce qui est en oeuvre dans l'Oise comme par exemple pour les étudiants qui trouvent souvent une université en dehors du département, d'autres ont des impacts plus ponctuels. Par exemple, les analyses mettent en évidence l'impact très local de la RN31 car les grands flux transeuropéens passent plus au nord et principalement par le réseau autoroutier. Ces réflexions ont également pu être complétées par celles réalisées par l'observatoire régional des Transports (ORT) notamment sur l'impact de l'autoroute A1. Ouverte en 1965, celle-ci a par exemple permis de continuer à favoriser le développement de la Vallée de l'Oise. Par la suite, nous avons poursuivi ces réflexions lors de l'Atelier de l'Oise n°19 de février 2007, et pour cet ouvrage, nous avons demandé à Mindjid MAÏZIA de partager ses réflexions sur les spécificités du système de transport isarien.*

Rappel non négligeable : un système de transport n'est pas un système autonome. Il est au service de la collectivité, avec toutes les difficultés de définir ce dernier terme. Un autre rappel quasi trivial mais loin d'être inutile particulièrement dans le contexte de l'Oise : un système de transport a pour objectif de compenser un déficit de localisation des activités humaines. La raison d'être d'un tel système est de supporter les échanges parce que des pôles de plus ou moins grande importance sont tout bonnement éloignés les uns des autres et parce que ceux-ci ne peuvent satisfaire à tous leurs besoins. Ce paradigme est à la base de toute l'ingénierie des transports. Le déficit, traduit ici par le besoin de réaliser des échanges relativement à la *distance* qui sépare les pôles, exprime une *demande* de la part de la collectivité. Le système de transport représente alors le produit qui répondra à cette demande sous la forme d'une *offre*. Ce raisonnement fondamental est à rappeler parce qu'il permet, par sa critique, d'analyser toutes les spécificités de situation, dont celle de l'Oise, aux regards des grands enjeux de mobilité ; ces enjeux concernant au moins deux niveaux, d'une part celui de l'aménagement de l'espace et de l'urbanisation par l'artificialisation des sols ; d'autre part, celui de la nouvelle donne environnementale, notamment en ce qui concerne la pollution locale, les consommations d'énergie fossile et les émissions de gaz à effet de serre (GES).

L'assertion que la mobilité peut être exprimée sous la forme d'une demande puis d'une offre ne résiste pas à une critique fondamentale : le système de transport peut réduire un déficit dans la localisation des activités et celle de l'habitat autant qu'il peut... l'augmenter. Les transports répondent aux besoins des pôles autant qu'ils agissent sur eux. Or, l'ingénierie en ce domaine et les politiques afférentes négligent le plus souvent cette inversion de la relation et ne tiennent pas compte de cet effet de bouclage ou de *feed-back*. Et cette négligence a des conséquences importantes dans des contextes régionaux spécifiques comme celui de l'Oise.

Lorsque l'on regarde les choses du point de vue de la demande et de l'offre, à l'image de ce qu'il se fait depuis plus d'un demi-siècle, on remarque qu'il faut, en proportion, augmenter la capacité des réseaux pour répondre à l'augmentation des besoins de mobilité. En effet, l'accroissement démographique comme la polarisation de l'urbanisation engendrent assez naturellement le besoin de développer la capacité des réseaux, qu'ils soient autoroutiers, ferrés ou fluviaux.

La tentation est d'accompagner cette augmentation et c'est l'option qui est généralement prise. On l'observe à l'échelle locale comme globale. Ces deux échelles sont matériellement visibles dans la configuration des réseaux et posent déjà de nombreux problèmes.

Dans l'Oise, l'irrigation viaire et ferrée répond à des polarités de deux types : des pôles endogènes au département (d'au moins deux niveaux : rural et urbain) et des pôles exogènes (pôles d'envergures régionale, nationale et internationale). C'est bien entendu le cas de tous les départements de France. La spécificité isarienne est que le réseau qui s'adresse à des entités exogènes est bien plus imposant que celui qui est destiné à la mobilité locale. Et que les prérogatives d'administration des réseaux dépassent les prérogatives départementales dans leurs enjeux, c'est un problème classique d'emboîtement des échelles exacerbé dans le cas qui nous occupe.

Lorsque l'on renverse le paradigme de l'offre et de la demande, c'est-à-dire lorsque l'on examine les effets du système de transport sur l'urbanisation, on remarque que plus on agit sur l'offre, plus on augmente le poids des grands pôles au détriment des petits et à terme... plus on sature les réseaux qui sont censés améliorer la mobilité, notamment au voisinage des pôles de destination. Ce cercle vicieux n'est pas uniquement dû à l'augmentation démographique mais bel et bien au déficit de localisation induit par la logique des migrations résidentielles et de localisation des activités.

La variable d'ajustement de l'hyper-concentration des activités dans les grands pôles est alors la localisation résidentielle des ménages dans les pôles secondaires ou dans les tâches urbaines. Dans l'Oise, cela conduit à l'accentuation de l'étalement urbain de l'Île de France au Sud et au renforcement des pôles secondaires au Nord. Avec un certain creux bien visible entre les deux. Une politique de transport qui ne chercherait qu'à agir sur le réseau, dans le sens de son amélioration, ne ferait qu'accentuer ces phénomènes.

Une augmentation des capacités entre pôles secondaires, par exemple, induirait presque automatiquement une meilleure interconnexion avec le réseau primaire qui, rappelons-le, s'adresse principalement aux grands pôles exogènes au département. Rapprocher les pôles secondaires grâce au réseau local n'impliquerait qu'un rapprochement aux pôles primaires, bien plus attractifs du point de vue des activités (notamment au regard de

l'emploi). La tâche urbaine du sud s'agrandirait alors que le nord pourrait soit perdre de son attractivité locale soit subir à son tour, dans une certaine mesure, un étalement urbain (seules des simulations pourraient préciser ce dernier point).

Si l'on regarde les choses du point de vue environnemental, on remarque que l'amélioration des réseaux (surtout routiers et autoroutiers) n'induit pas forcément une augmentation des « rendements » énergétiques de la mobilité (même si le parc de véhicule est de ce point de vue de plus en plus performant). En effet, la fluidité gagnée sera vite perdue par l'accroissement quantitatif des flux et, à terme, par une autre augmentation de la congestion aux abords des grands pôles (en d'autres termes, des déplacements plus nombreux et moins fluides).

Ces augmentations pourraient néanmoins être modérées par un surcoût économique des déplacements. Même si on peut supposer que la cherté du carburant peut réduire les flux exogènes (dans une mesure difficile à estimer), on peut s'attendre à voir le report modal vers des transports moins coûteux s'accroître (et gagner en pénibilité des déplacements s'ils ne sont pas améliorés), ce qui ne résout pas le problème de l'accentuation de l'étalement urbain et de la polarisation de l'urbanisation.

Alors que faut-il faire ? L'impasse est-elle insurmontable ?

Non. Pour y répondre, il est néanmoins indispensable de changer de paradigme, en ingénierie des transports comme en politique urbaine. Renverser le raisonnement à partir de la première définition que nous donnions d'un système de transport (finalement, pas aussi banal qu'il ne le paraissait).

Si les transports se développent proportionnellement au déficit dans la localisation des activités humaines, alors, au lieu de poursuivre leur développement, considérons qu'il est aussi possible... de rapprocher les activités entre elles. Ce qui revient à dire, presque aussi trivialement, qu'une politique de transport n'est pas dissociable d'une politique de localisation de l'habitat et des activités. Et surtout qu'il est temps d'investir, avec les mêmes efforts que ceux réalisés pour la construction d'un réseau parmi les plus performants au monde, dans le rapprochement sur des périmètres restreints de l'habitat et des activités.

Ce retournement des raisonnements, qui impose un changement culturel des équipes techniques comme des politiques, procède à une véritable rupture. Il n'est pas impossible. Il ne résout en rien la complexité induite par l'emboîtement des échelles de la décision publique. Mais à l'inverse, il ne l'accentue pas non plus. Les techniciens et les décideurs ont un réel savoir-faire en la matière, depuis bien longtemps capitalisé. Ne reste que la conviction que les enjeux ont changé. Et, aussi, un certain enthousiasme.

## L'OISE, UN CANAL POUR ACTIVER L'EUROPE DES TRANSPORTS

par Tristan GUILLOUX,  
architecte-urbaniste de L'État, chef du service  
prospective aménagement transport à la DRE Picardie,  
Nicolas LENOIR,  
ingénieur des travaux publics de l'État, chargé d'études  
transports à la DRE Picardie  
et Anne-Laure MASSON,  
ingénieur des travaux publics de l'État, chargée d'études  
aménagement à la DRE Picardie

Initié par la direction régionale de l'Équipement de Picardie, l'Atlas du Canal Seine Nord Europe a été diffusé en novembre 2007. Il permet de mettre en évidence les forces et faiblesses du territoire tout en éclairant les enjeux territoriaux existants. Le texte qui suit en est la continuité.

Le canal Seine-Nord-Europe constitue le maillon français du projet de liaison fluviale européenne Seine-Escaut mettant en relation le bassin de la Seine et le système fluvial du nord-ouest de l'Europe. D'une longueur de 106 km, depuis Janville (au nord de Compiègne) jusqu'au canal Dunkerque-Escaut (à l'est d'Arleux) il traversera les départements de l'Oise, de la Somme, du Pas-de-Calais et du Nord. Cette liaison fluviale permettra la circulation de convois allant jusqu'à 4400 tonnes et comportera 7 écluses d'un dénivelé maximum de 30m et un pont canal de 1.3 km au niveau de Péronne. Le projet prévoit également l'implantation de quatre plateformes en bord à voie d'eau pour accueillir des activités portuaires et logistiques en relation avec les principales infrastructures ferroviaires et routières régionales et en appui aux activités industrielles agro-alimentaires fortement présentes sur le secteur. Des escales et ports de plaisance jalonnent le tracé dans le cadre d'un schéma de développement touristique. Ces éléments seront autant de facteurs de développement économique et de création d'emploi aux échelles locale et régionale à condition que les acteurs de terrain sachent se mobiliser tant pour préparer le chantier que pour susciter un développement économique à l'ouverture du canal.



## Un des 50 grands projets d'aménagement du territoire

À la suite de la décision du CIADT du 18 décembre 2003 affirmant la volonté de réaliser cette infrastructure et donc de poursuivre les études, le ministre de l'Équipement a missionné, en avril 2004, les voies navigables de France (VNF) pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'avant-projet et le préfet de région Picardie pour assurer la coordination des concertations et consultations nécessaires à la réalisation de l'avant-projet.

L'année 2005 a permis la réalisation des études d'avant-projet menée en parallèle avec une concertation des acteurs locaux. Elle s'est achevée par la consultation formelle des élus, des acteurs socio-économiques, des associations et des services de l'État sur le tracé et les aspects hydrauliques et environnementaux. Au cours du deuxième trimestre 2006, VNF a finalisé le dossier des études d'avant-projet du canal Seine-Nord-Europe, tenant compte de la deuxième phase de consultation des acteurs socio-économique, des associations et des services de l'État, sur les aspects économiques du projet. Le dossier d'avant-projet a ainsi été transmis au Ministre des Transports, accompagné de la remise du rapport de la commission spéciale du Conseil général des Ponts et Chaussées pour l'évaluation des études socio-économiques, de l'avis de la mission d'appui auprès des contrats de partenariat public-privé du ministère des Finances.

À l'issue de l'instruction interministérielle, le ministre des Transports a approuvé l'avant-projet le 20 novembre 2006 et décidé du lancement de l'enquête publique.

L'enquête a eu lieu du 15 janvier au 15 mars 2007. Elle concernait 67 communes des 4 départements traversés. Les populations concernées ont été amenées à s'exprimer très largement, aussi bien sur l'opportunité que sur les modalités proposées de réalisation de l'ouvrage. Au bilan, 991 observations ou lettres ont été recensées, et 10 pétitions regroupant 1647 signatures ont été recueillies. La plupart de ces observations, lettres ou pétitions ont été rédigées autant par des particuliers, que des entreprises, des associations ou encore des personnes publiques.

Dans son rapport d'enquête, la commission a formulé un avis favorable assorti d'une réserve et de 13 recommandations. La réserve concerne la sécurité des ouvrages, compte-tenu notamment des graves conséquences que pourraient entraîner une rupture des ponts-canaux. Une commission de sécurité a été mise en place à cet effet. Les recommandations portent sur le fonctionnement hydraulique

de l'ouvrage et son insertion dans l'environnement, sur les impacts locaux du projet qui demanderont un dialogue permanent avec les communes traversées jusqu'en phase chantier pour minimiser les impacts dus au tracé, sur les problématiques agricoles et foncières et enfin sur les aspects socio-économiques du projet en relation avec les plateformes.

## Du projet d'infrastructure au projet de territoire

Ce grand projet d'intérêts interrégional, national et européen est désormais pour beaucoup d'acteurs une réalité attendue, d'autant plus qu'elle correspond à une politique de développement et d'aménagement durable du territoire. Après le choix d'un opérateur attendu pour la fin 2009, vraisemblablement sous la forme d'un partenariat public privé (PPP), le début des travaux est prévu pour 2010 pour une livraison de l'ouvrage en 2014.

Le canal constitue une opportunité exceptionnelle offerte aux territoires traversés. Cependant l'impact d'une infrastructure sur un territoire n'est pas automatique. Il dépend largement « *du mode d'appropriation des agents économiques et des acteurs locaux de l'infrastructure – et des services et opportunités qu'elle [permet] de développer* »<sup>13</sup>. L'interaction entre le projet et les territoires traversés concerne deux horizons temporels : d'une part, la période de chantier et, d'autre part, la mise en service du canal et l'installation des plateformes. Ces deux jalons recouvrent des problématiques différentes qui peuvent cependant interagir. Ainsi, la question du logement concerne à la fois l'hébergement des équipes qui travailleront sur le chantier et la demande qui pourra s'exprimer avec le développement des activités le long du canal, et tout particulièrement autour des plateformes. De même les installations en faveur de l'accueil temporaire des équipes peuvent trouver une utilité dans l'après-chantier pour répondre à des besoins identifiés du territoire. La question du développement économique sera présente dès la préparation du chantier et se poursuivra avec l'exploitation du canal, d'autant plus si l'option du PPP est retenue et que la construction et l'exploitation du canal dépendent d'un même opérateur. Il apparaît donc nécessaire d'assurer une continuité dans le suivi territorial de cette opération.

13 JOIGNEAUX G., LANGUMIER J.F. (2004), Les observatoires autoroutiers : l'expérience des autoroutes Paris-Rhin-Rhône et quelques enseignements, *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°46, p.21...



## **Le chantier nécessite la mobilisation des acteurs locaux**

Le retour d'expérience sur l'organisation de plusieurs grands chantiers d'infrastructure (tunnel sous la manche, TGV Rhin-Rhône, plusieurs autoroutes) met en évidence quatre grands axes de la mobilisation des acteurs du territoire pour faire bénéficier celui-ci des retombées du chantier<sup>14</sup>.

Tout d'abord, la question de la gouvernance est fondamentale afin de coordonner les actions des acteurs économiques et des acteurs institutionnels dans la gestion de la phase des travaux. L'Etat s'est souvent mobilisé sur les problématiques d'emplois, de logements et de limitation des nuisances générées par le chantier, mettant en place une procédure « grand chantier »<sup>15</sup>. Les collectivités territoriales – conseil régional dans le cas du tunnel sous la Manche, conseil général de Haute-Saône dans celui du TGV Rhin-Rhône – se mobilisent d'abord sur la dimension économique afin de retirer le plus de bénéfices possibles pour le tissu socio-économique local. Elles organisent des événements qui jalonnent le projet comme des « forums » à l'intention d'entreprises locales pour les informer des besoins prévisionnels de main d'oeuvre, de matériaux ou de services à fournir à l'opérateur du chantier. Elles peuvent également mettre en place des instances assurant l'interface entre les besoins de l'opérateur principal et l'offre locale.

L'enjeu lié au logement dépend de la durée du chantier et de son organisation. Pour les durées courtes, en tous cas inférieures à 3 ans, la réponse temporaire semble la plus appropriée à l'image des « *ruches ferroviaires* » mises en place pour les chantiers LGV. Ce type d'implantation construite par le réseau ferré de France (RFF) est chargé d'accueillir « *la vague humaine* ». Elle est constituée de bureaux, d'un restaurant d'entreprise et met à disposition des employés du chantier des chambres individuelles pour ceux qui n'auraient pas trouvé de logement. Cette offre vient en complément à la réponse apportée par le marché local de l'habitat, réponse qui dépend largement de la structure du parc de logements (social, locatif, habitat de loisir) et de la tension qui règne sur le marché.

Enfin, si le territoire a déjà élaboré une programmation en matière de logements pour ses propres besoins, il peut anticiper sur sa mise en oeuvre afin de loger les ouvriers pendant la période de chantier avant de mettre à disposition de la population locale les logements ainsi construits.

Mais cela demande que cette mise en oeuvre soit décidée au moins deux ans avant l'ouverture du chantier, délai nécessaire à la livraison des programmes de logement.

La valorisation du chantier, comme ressource territoriale, se généralise depuis une décennie. Elle fait des travaux un but de promenade touristique, à l'instar du viaduc de Millau, un exercice pédagogique pour les écoles ou tout simplement un moyen de communiquer avec les habitants du secteur sur l'avancement du chantier. Ces démarches prennent la forme de bulletins d'information, de visites de chantier ou de mise en place de « centres d'interprétation ». Les fouilles archéologiques et les découvertes auxquelles elles donnent lieu sont également exposées et permettent de tisser un lien entre le passé et le futur d'un territoire.

Enfin, le temps du chantier est l'occasion de mettre en place un observatoire des effets de l'infrastructure sur les territoires traversés. Trop souvent les bilans ex-post sont décevants car le dispositif de mesure du « point zéro » n'a pas été mis en place préalablement à l'ouverture de l'infrastructure. Cette analyse doit également intéresser la phase chantier.

## **Utiliser le projet d'infrastructure comme levier pour le développement du territoire**

Le projet de canal traverse un territoire contrasté marqué, comme le reste de la Picardie, par un clivage Nord-Sud. Du fait du desserrement francilien, le secteur de Compiègne est largement métropolisé. C'est un espace dynamique tant du point de vue démographique qu'économique. Ses sites portuaires, comme Longueil-Sainte-Marie, se trouveront renforcés dans la desserte d'un pôle logistique majeur de la région parisienne. Le Noyonnais marque une transition vers le Santerre-Somme dominé par les grandes cultures et une industrie orientée vers les activités agro-alimentaires. Cet espace rural accueille la majeure partie du tracé du futur canal qui se prolonge jusqu'à Cambrai dans un espace qui passe sous influence de la métropole lilloise.

Les premiers résultats d'une analyse territoriale<sup>16</sup> nous indiquent plusieurs points de vigilance. La nécessité d'anticiper les besoins futurs

14 CÉTÉ Nord-Picardie, Canal Seine-Nord Europe : retour d'expérience sur l'organisation d'un grand chantier d'infrastructure, Novembre 2007.

15 Intégration locale des chantiers dans le cadre d'un programme d'accompagnement des opérations elles-mêmes.

16 DRE Picardie, Atlas du Canal Seine Nord Europe – connaître le territoire pour préparer l'arrivée d'une grande infrastructure, Novembre 2007.

en matière d'urbanisation à l'horizon de la mise en service du canal. En effet, toutes les communes traversées par le canal, notamment au nord de Noyon, ne sont pas couvertes par des documents d'urbanisme. Les schémas de cohérence territoriale en cours d'élaboration sur les pays de la Haute vallée de l'Oise (Noyonnais) et des Deux Vallées (nord de Compiègne) doivent prendre en compte les développements prévus autour du canal. Il sera également nécessaire qu'une conférence puisse réunir les différents territoires en faisant abstraction des limites administratives.

La question du logement fait apparaître un besoin de construction neuve sur le Compiègnais et le Noyonnais ce qui renforce l'opportunité d'une intervention de l'établissement public foncier nouvellement mis en place sur le département. Celui-ci pourra également intervenir sur la résorption des friches repérées sur le secteur.

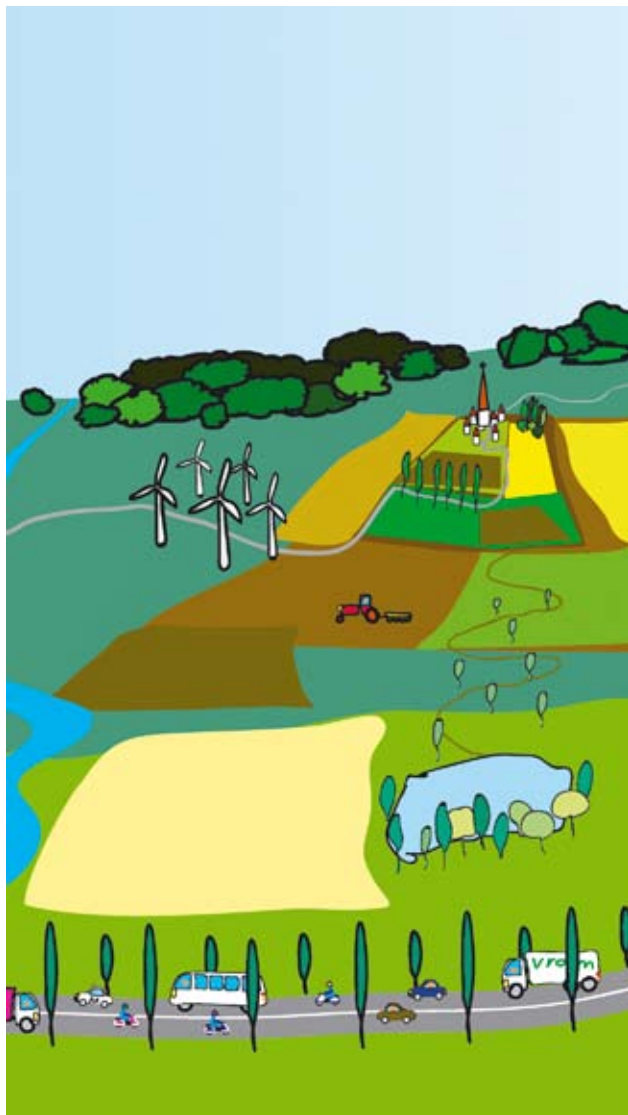
Les services bien présents sur les communes situées sur la partie sud du tracé se font plus rares au fur et à mesure que l'on remonte dans la partie rurale. Or le maintien du niveau de services dans les bourgs et les petites villes est un facteur essentiel pour confirmer une attractivité que l'on souhaite voir se développer avec les activités liées au canal. Cette attractivité dépendra également de la qualité des paysages que l'on aura su préserver et des aménités touristiques organisées avec cette nouvelle infrastructure.

Enfin, la question des déplacements est essentielle pour assurer un développement solidaire des territoires. En effet, l'analyse démographique fait apparaître des fragilités dès qu'on s'éloigne de Compiègne tant du point de vue des revenus des ménages, du taux de chômage, du niveau de qualification ou du vieillissement de la population.

L'implantation des quatre plateformes, étudiée par VNF en fonction de la situation économique locale (industrie agro-alimentaire) ou d'un emplacement stratégique (noeud autoroutier, ligne ferroviaire) constituera de nouveaux coeurs pour le développement local, notamment dans les secteurs à dominante rurale.

Le risque essentiel pour un territoire à dynamique faible, bien qu'il soit probablement moindre que pour une autoroute, est la relocalisation d'activités au bénéfice des pôles les plus dynamiques. Et d'une façon générale, les retombées sous forme d'effets d'attractivité ne seront pas nécessairement locales.

C'est pour cela qu'il convient d'analyser ces effets potentiels, et de les encourager par une gouvernance locale organisée, tant à l'intérieur d'un périmètre resserré du canal - dont l'EPCI serait la maille - pour les effets de proximité (services, tourisme, développement résidentiel) qu'à l'échelle d'un quadrilatère compris entre Arras, Compiègne, Amiens et Saint-Quentin pour les dynamiques économiques. C'est à cette condition que l'espérance suscitée par le canal tiendra sa promesse.



## L'OISE, UN FONCIER ATTRACTIF

par Étienne RICHARD,  
*Géomètre-Expert Foncier DPLG  
Membre de la Commission Urbanisme Nationale  
de l'Ordre des Géomètres-Experts  
Président de la Chambre des Géomètres-Experts de l'Oise  
Associé du Bureau d'Etudes A.E.T  
(Aménagement Environnement Topographie)*

*Participant régulièrement au Club Aménagement de la DDE et apportant sa vision d'expert du territoire isarien, nous avons souhaité qu'Étienne RICHARD nous fasse partager ses dernières réflexions.*

De par sa situation géographique, le département de l'Oise possède une dynamique démographique très forte. Depuis une dizaine d'années, la population picarde ne cesse d'augmenter tirée notamment par la natalité de l'Oise, ce qui induit une forte demande foncière. De ce fait, la population isarienne est jeune et permet au département d'afficher un fort excédent naturel. Ainsi, ce ne sont pas moins de 4 nouveaux picards sur 5 qui sont habitants de l'Oise. Et cette réalité se répercute sur le marché foncier : l'Oise totalise une transaction sur deux en région Picardie avec une prépondérance pour des ventes de terrains à vocation de logements individuels dont le coût augmente. Aujourd'hui, les réserves foncières sont largement mises à contribution.

Suite logique, notre département traverse actuellement une crise du logement exceptionnelle. Pour faire face à cette situation présente dans l'Oise mais aussi dans d'autres départements, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de vouloir relancer la production de logements. L'État se mobilise fortement pour l'application de cette politique publique avec un accent sur la construction de logements en secteur locatif aidé.

Et qui dit crise du logement dit depuis plusieurs années crise du foncier. Car la pénurie actuelle n'est pas tant un problème de rareté des terrains qu'un problème de mobilisation des terrains potentiellement disponibles.

### **Un diagnostic obligatoire**

Dès lors, afin de ne pas laisser partir les jeunes, qu'ils soient actifs ou étudiants, mais également pour en accueillir de nouveaux, porteurs de compétences et de richesses diverses, il est nécessaire de déterminer tous les leviers négatifs, tous les freins et les blocages qui conduisent à la pénurie que nous connaissons aujourd'hui.

La mobilisation du foncier passe notamment par la nature des règles d'urbanisme mises en place dans les différentes communes du département. Ces règles déterminent la constructibilité des terrains et donc leur valeur foncière. Pour développer l'offre foncière, il est alors nécessaire de dresser un bilan objectif de la situation de chaque collectivité et de ses documents d'urbanisme.

Mais un constat apparaît : le diagnostic foncier est assez peu présent dans l'élaboration des documents d'urbanisme. La prise en considération de la situation foncière n'est pas suffisante. Créer des zones à urbaniser «AU» potentiellement constructibles ne suffit ni à débloquer du foncier réellement constructible, ni à déclencher les procédures d'aménagement nécessaires à la mise à disposition de terrains, support de développement pour les collectivités. Volonté délibérée ou non, vous trouverez la poursuite de cette réflexion dans l'article de Jérôme Lasseron.

### **Le partage du foncier**

L'action des collectivités locales ne doit pas être uniquement dirigée vers la réglementation de l'usage des sols : elle doit aussi être orientée vers une véritable politique foncière. Pour éviter le phénomène de rétention, il est important de revoir la fiscalité appliquée. De nouvelles mesures fiscales sont notamment apparues pour inciter la vente de propriétés non bâties : c'est la possibilité pour les conseils municipaux d'augmenter la valeur locative cadastrale des terrains situés dans les zones urbaines.

Depuis plusieurs années, de nombreuses politiques publiques au niveau de l'urbanisme visent à élargir la mobilisation du foncier pour faire face à la crise actuelle tout en voulant favoriser le secteur locatif dans le respect des objectifs de mixité sociale.

C'est une véritable stratégie de partage foncier en s'appuyant sur les différents partenaires et organismes existants (Établissement Public Foncier, SAFER...) qui est recherchée.

### **L'acquisition du foncier**

Retenons qu'il faut maîtriser le foncier avant toute opération. La démarche qui consiste à acquérir le foncier par opportunité et au coup par coup ne peut remplacer une stratégie de portage : c'est là une véritable politique du foncier.

Il faut donc pouvoir disposer d'une information en temps réel. La création d'une information géographique foncière et réglementaire, en partenariat avec les différents professionnels concernés, serait la base de toute politique foncière menée par les opérateurs fonciers afin de favoriser la maîtrise du foncier indispensable à la mise à disposition des terrains à bâtir, eux-mêmes nécessaires à la satisfaction des besoins en matière de construction. Les systèmes d'information géographique (SIG) pourraient alors être encore plus performants et devenir capable de produire des diagnostics fonciers, de simuler les montants des taxes et des participations d'urbanisme ou de valider la propriété foncière. Cela nécessite un développement des partenariats permettant de regrouper toutes les informations déjà existantes.

Lors du dernier congrès des Géomètres-Experts, il a également été proposé d'actualiser et d'améliorer le régime de l'expropriation. En effet, parmi les causes de la rétention foncière, on peut notamment citer le fossé existant parfois entre la valeur vénale et l'indemnité d'expropriation et le sentiment de spoliation du propriétaire foncier. La cour européenne des Droits de l'Homme est, par ailleurs, très critique quant au régime français de l'expropriation. Les pistes de réflexion peuvent notamment porter sur la procédure de fixation des indemnités ou sur la création d'avantages fiscaux dont pourraient bénéficier les particuliers qui acceptent de vendre leur terrain à une collectivité locale conduisant à la production de terrains à bâtir.

### **La valeur du foncier**

Les marchés fonciers présentent un dynamisme qui se répercute sur le prix moyen au m<sup>2</sup>. Ce dernier s'est envolé ces dernières années même si un certain infléchissement apparaît actuellement.

Une raison à cela : le foncier est aujourd'hui une denrée rare et chère. Il existe un besoin toujours soutenu de logements, d'optimisation des activités agricoles, de préservation des ressources et des paysages... autant de paramètres à prendre en compte qui limitent les possibilités de disposer de ressources foncières en nombre suffisant et qui ont des conséquences sur leur valeur.

Mais attention, la flambée des prix n'est pas toujours due à la rareté des terrains. Certains blocages sont liés à la méconnaissance des nombreuses dispositions du code de l'urbanisme. D'autres découlent du risque juridique qu'entraîne toute opération d'aménagement. D'autres encore sont dus aux outils de financement pas assez maîtrisés. D'autres, enfin, tiennent aux difficultés qu'ont les élus locaux de faire accepter de nouvelles constructions à leurs électeurs.

Dans certains cas, le prix des terrains devient un facteur de discrimination sociale et un frein à l'accession à la propriété des ménages. Cela conduit à une réelle difficulté de logements pour de nombreuses familles.

Cette difficulté est augmentée par la prédominance des logements individuels dans la région car ils sont souvent moins accessibles pour les jeunes ou les bas salaires. C'est d'ailleurs l'un des grands objectifs de la loi portant engagement national pour le logement de 2006 qui est venue renforcer les objectifs de mixité sociale avec la création de nouveaux outils dont l'utilisation permet un partage du foncier mieux réparti (emplacement réservé pour la réalisation d'opérations de renouvellement urbain, servitude « logement social »...).

### **Les grandes problématiques actuelles et les pistes de réflexion**

Le premier axe de réflexion porte sur l'augmentation des capacités des collectivités en repensant le rôle respectif de tous les acteurs qui interviennent sur le foncier et en examinant la possibilité et l'intérêt de créer un interlocuteur unique, pour coordonner l'action foncière des collectivités territoriales. Il serait également nécessaire d'évaluer les différents régimes de financement des équipements publics mais aussi d'améliorer l'efficacité de la carte communale et de faciliter les actions volontaires et incitatives des collectivités locales.

Le deuxième axe vise à définir une nouvelle politique à destination des propriétaires fonciers (avec notamment la fiscalité) et dans un même temps de favoriser l'accession à la propriété.

Enfin, un dernier axe nous conduit au-delà des frontières nationales en allant chercher des réflexions en Europe (Danemark, Espagne, Pays-Bas...).

En conclusion, retenons que le foncier crée des enjeux et est au coeur d'une politique publique très forte visant à développer la construction de nouveaux logements dans le respect des objectifs de mixité sociale et du développement durable.



## L'OISE, UN FONCIER À RÉVÉLER

par Jérôme LASSERON,  
*chef de la cellule aménagement, déplacements  
et développement durable (DDE/SAUE)*

*Travailler au quotidien sur les documents d'urbanisme, notamment leur évaluation au regard des politiques publiques portées et défendues par la DDE, a permis à Jérôme LASSERON de mettre en évidence des lignes de force dans la constitution des cartes communales, Plans Locaux d'Urbanisme ou Schémas de Cohérence Territoriale. Nous lui avons demandé de faire le point sur la manière dont la question de la stratégie foncière était traitée par les porteurs de documents d'urbanisme.*

Le foncier n'est pas un bien rare, mais c'est un bien cher.

Dans le contexte de monnaie stable qui est désormais le nôtre, la hausse du marché foncier n'est plus absorbée par l'inflation. Aussi, rend-elle la maîtrise foncière plus onéreuse et oblige dès lors à planifier les opérations d'acquisition préalable à la réalisation des divers projets urbains en y intégrant une dimension stratégique : quels terrains acquérir ? à quel moment ? pour combien de temps ? sur la base de quels financements ? dans le cadre de quel(s) partenariat(s) ?

En la matière la boîte à outils est riche et complexe : ZAC, ZAD, DPU, bail emphytéotique, VEFA, ER etc., autant de sigles qui sont autant d'instruments juridiques adaptés à des contextes variés.

Mais problème, si la question foncière est posée et les solutions connues, la lecture des documents d'urbanisme ne conduit pas à révéler le fait que la question foncière soit appréhendée dans toute sa complexité.

Alors que faire ? Marteler une fois encore l'évidence de la question foncière ? Ouvrir le catalogue des solutions à la recherche de la meilleure solution possible ?

L'objectif du présent article est ailleurs.

Nous voudrions émettre une hypothèse : cet objet introuvable – la stratégie foncière – existe-t-il vraiment en tant que tel ? Plutôt que de le penser comme un objet autonome, ne faudrait-il pas le concevoir comme un objet hybride, incertain, déjà existant à travers d'autres problématiques qui le composent mais qui aussi le cachent ?

C'est ce que nous voudrions ici montrer, en soulignant que toute stratégie foncière est d'abord peut-être une stratégie de communication, qu'elle est assurément toujours la manifestation de choix économiques, et qu'elle gagne au final à être peu définie. Dans ce cadre, une question nous servira de fil rouge : une stratégie foncière, d'accord, mais pour quoi faire ?

Pour justifier de la définition d'une stratégie foncière, la première réponse qui vient à l'esprit de l'aménageur ou de l'urbaniste est bien sûr de mettre en avant la finalité du projet : extension des parties urbanisées, opération de renouvellement urbain, préservation des espaces naturels. Mais une telle réponse ne clôt pas la débat.

D'instinct, on le sent bien, des acquisitions foncières menées pour une opération d'aménagement urbain – extension ou renouvellement – ne relèvent pas du même cadre d'intervention qu'une politique foncière conduite en vue de s'assurer de la propriété d'espaces naturels ou soumis à un risque à préserver. Dans le premier cas, il s'agit d'une démarche limitée dans le temps, alors que dans le second cas, l'action publique s'inscrit dans le temps long, la collectivité s'engageant pour des décennies, bien au-delà des alternances électorales. Il n'est donc pas exagéré d'affirmer qu'il n'y a pas unicité de la politique foncière. De fait, suivant les objectifs qu'elle poursuit, une collectivité peut être amenée à conduire simultanément plusieurs stratégies foncières.

De là une réflexion : sous la diversité d'objet, n'y a-t-il pas, plus fondamentalement, une différence de nature qui oblige à aborder différemment la question des motifs conduisant à se doter d'une stratégie foncière ?

Nous voudrions mettre en avant qu'il y a deux sortes de stratégie foncière : l'une est publique, officielle, affichée ; l'autre est plus secrète.

Protéger par la maîtrise du sol de vastes ensembles fonciers naturels relève d'une démarche nécessairement visible. Qu'il s'agisse d'espaces naturels sensibles du département, de forêts domaniales, ou des propriétés du conservatoire du littoral, l'affichage de la maîtrise foncière publique de ces terrains est une des conditions du caractère efficace de leur protection. Concrètement, la stratégie foncière est ici d'informer pour dissuader. La personne qui s'aventure dans ces espaces, consciente qu'ils ont fait l'objet d'un effort financier d'acquisition et de gestion par la collectivité publique mesure alors l'effectivité de la volonté de celle-ci quant à leur préservation et la protection dont ils feront l'objet en cas d'éventuelles atteintes.

De même, les opérateurs, alertés sur la politique d'acquisition développée dans ces espaces sont, sinon totalement, au moins partiellement, dissuadés d'exercer de trop grandes pressions en vue de leur ouverture à l'urbanisation : l'annonce de projets ambitieux pourrait bien conduire la collectivité concernée et/ou ses éventuels partenaires à accélérer leur politique d'acquisition.

À l'inverse, dans un contexte spéculatif, et en l'absence de consensus entre le propriétaire des terrains et la collectivité concernée pour la réalisation de tel ou tel projet d'aménagement, est-il pertinent d'afficher ouvertement dans un SCOT ou dans un PLU, la stratégie foncière poursuivie par la puissance publique ?

Dans le cadre où nous nous plaçons, l'aménagement et l'action foncière reposent essentiellement sur un rapport de forces. Quel pouvoir reste-t-il à la collectivité quand son comportement dans la négociation ou le jeu d'influence est prévisible et connu d'avance ?

Se ménager des marges d'incertitudes, rendre peu lisible ses choix fonciers doit être, dans le cadre conflictuel défini ci-dessus, un impératif. De sorte que la réponse à la question posée : une stratégie foncière, pour quoi faire ? en est bouleversée. La stratégie foncière n'est plus ici première, elle est seconde et passe après la stratégie de communication.

Il faut accepter de raisonner autrement, modifiant les conceptions les plus communément admises sur le document local d'urbanisme. Celui-ci n'apparaît plus comme le document réglementaire déclinant une stratégie foncière délibérée. Il est d'abord et avant tout, mais de manière dissimulée par sa portée normative, conçu comme un document de communication dont le but est d'assurer un certain brouillage quant à la perception des projets fonciers de la collectivité, ceux-ci pouvant même à ce stade n'être pas expressément arrêtés. Bref, la stratégie foncière est ici de désinformer pour mieux provoquer, saisir et exploiter les opportunités foncières qui se présenteront. Toute la boîte à outils de l'action foncière peut alors être employée : multiplication des zones à urbaniser appartenant à des propriétaires différents qui pourront être mis en concurrence, gel de la constructibilité de différents terrains en l'attente de la définition d'un projet, création de plusieurs zones d'aménagement différé, etc. . .

Nous avons jusqu'à présent interprété la question foncière comme un problème spécifique aux urbanistes et aménageurs, dans une logique essentiellement territoriale. Mais l'action foncière pourrait être envisagée sous un autre angle : et si toute politique foncière était d'abord affaire de choix économiques ? L'hypothèse est d'autant plus

intéressante que ce glissement dans la représentation de la question foncière oblige à revenir sur certaines idées admises par les urbanistes et les aménageurs.

En particulier, envisagée sous l'angle économique, il n'y a pas de collectivité qui n'ait pas de stratégie foncière. Car au plan économique, tout comportement a un sens. La collectivité qui ne conduit aucune acquisition ou cession foncière s'inscrit de fait dans une orientation libérale qui subordonne les phénomènes urbains aux lois du marché. Dans ce cadre, ce n'est pas l'absence de stratégie foncière qu'il faut déplorer mais, éventuellement, l'absence d'évaluation des effets et des impacts de la stratégie poursuivie. Et la circonstance que certaines collectivités font le choix libéral par défaut, ne disposant pas des moyens financiers nécessaires au soutien d'une intervention sur le marché foncier, n'infirmes pas l'analyse. On le sait en effet depuis longtemps, notamment grâce aux apports de la sociologie des organisations, qu'une stratégie n'est pas, loin s'en faut, synonyme de volonté, pas plus qu'elle n'est toujours consciente.

À rebours de la tendance à faire confiance aux lois du marché, peut-on émettre l'hypothèse de stratégies foncières visant à réguler le marché foncier local, en particulier ses tendances spéculatives ? La conduite de telles politiques est particulièrement délicate. Il faudrait déjà supposer qu'une collectivité, par un effort pluridécennal, se soit assurée la propriété d'un stock de biens fonciers suffisants pour mener une politique durable de l'offre, ce qui n'est pas la réalité en France. Bien sûr, ponctuellement, en exploitant telle ou telle opportunité foncière dont elle a la maîtrise, une collectivité pourra ne pas suivre la tendance spéculative du marché. Mais le niveau de prix qu'elle va réussir momentanément à imposer pour une opération spécifique ne sera pas accepté par les autres propriétaires. Effet cliquet bien connu, ces propriétaires procéderont à une rétention foncière, anticipant la reprise à la hausse, à moyen ou long terme, du marché foncier local.

Si elle n'entend pas se cantonner à un rôle de spectatrice des échanges, et compte tenu de son impuissance à réguler durablement le marché foncier local, à quels motifs économiques peut donc bien répondre une collectivité qui s'engage dans des actions coordonnées d'acquisition, de cession et de gestion foncière ? Pour le dire autrement, y-a-t-il une spécificité de l'action foncière publique ?

Il nous semble que la rationalité économique des collectivités diffère sur au moins deux points de celle des autres acteurs du marché foncier et justifie dès lors de parler de stratégies foncières.

D'une part, l'intervention foncière de la puissance publique peut

avoir pour objet d'assumer le risque de la propriété que les autres acteurs ne veulent pas prendre : sols potentiellement pollués, émiettement parcellaire, incertitudes contentieuses, il faut souvent l'intervention d'une collectivité pour prendre la charge du portage foncier et initier telle ou telle opération dans un contexte qui ne permet pas de conclure d'emblée à son succès.

D'autre part, l'intervention d'un acteur public s'impose de plus en plus souvent pour faire assumer par la collectivité le poids de la rente foncière. C'est le cas depuis longtemps, du fait de la logique concurrentielle entre territoires, s'agissant des zones d'activités. Ce l'est désormais dans des secteurs à vocation d'habitat social, en particulier des projets financés en PLA-I, cette fois comme une condition même de la faisabilité financière de l'opération.

Faut-il aller plus loin et poser en principe que la stratégie foncière doit plus aux valeurs de ses auteurs qu'à leur éventuel projet ?

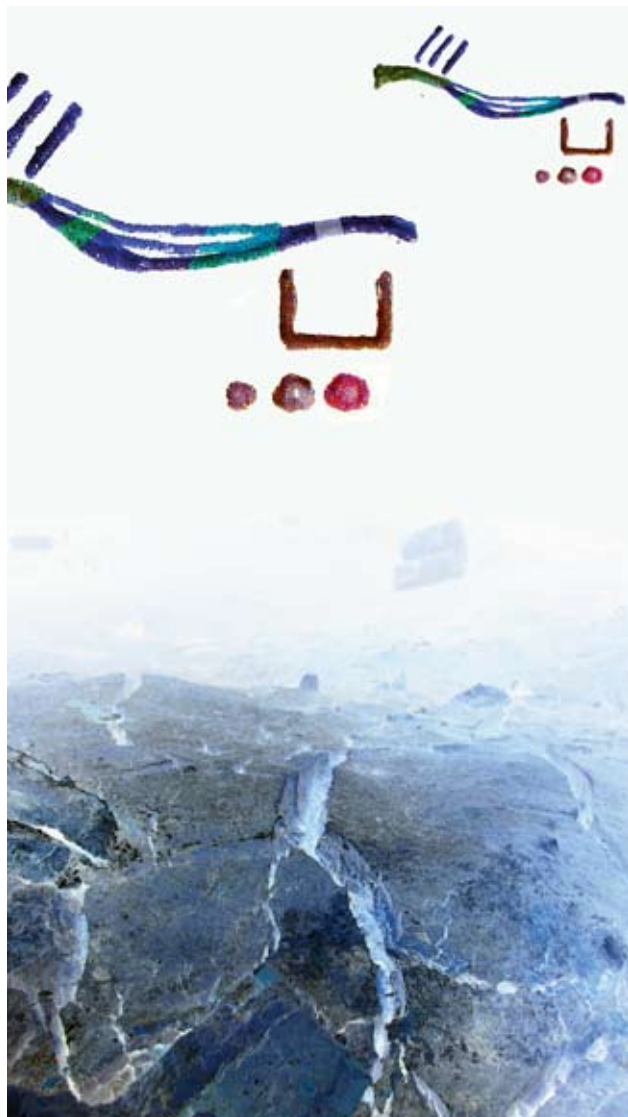
Au lieu d'être rationnelle par rapport à des objectifs, une stratégie peut être réfléchie par rapport à des opportunités qui, par définition, sont non planifiables. Tout est alors affaire d'adaptation et de réactivité aux circonstances, au contexte, au jeu incertain des acteurs locaux.

En un sens, la trop grande détermination d'un projet foncier pourrait même apparaître comme un obstacle à sa mise en oeuvre, là où une stratégie plus floue sur ses buts dégage les marges de manoeuvre nécessaires à l'affirmation et la saisie des opportunités, c'est-à-dire au final à la naissance du projet.

Pour le dire autrement, ici la stratégie foncière prime la naissance du projet urbain, dont elle contribue à rendre possible la définition en cours d'exécution même du document d'urbanisme, dans le respect des valeurs de la commune telles qu'énoncées dans son projet d'aménagement et de développement durable.

Autre rapport au temps, autre rapport à la décision, la stratégie foncière doit être dès lors appréhendée comme un processus plus réflexif que rationnel. Au final, le projet urbain est toujours en élaboration, dans une phase continue d'affirmation de valeurs et de validation empirique, toutes deux conduites au travers de la politique foncière conçue comme un cadre où construire les ajustements et les compromis, non pas optimaux, mais satisfaisants pour le développement de la collectivité.





## L'OISE, UN ATLAS DES RISQUES NATURELS MAJEURS

par Claire ARNAL,  
géologue,  
chef de projet au bureau de recherche  
géologiques et minières (BRGM)

*La prise en compte des risques naturels s'inscrit dans les politiques prioritaires de l'État, c'est pourquoi la préfecture de l'Oise par le biais du service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC), avec le conseil général de l'Oise, a entrepris de réaliser sous la maîtrise d'œuvre de la DDE un atlas des risques majeurs produit par le BRGM et l'INERIS également cofinanceurs. Claire ARNAL, chef de projet, nous en livre ici l'essentiel.*

### **Un atlas indispensable pour un département multirisque**

Pendant l'hiver 2000-2001, les phénomènes naturels tels que les inondations par débordement de cours d'eau et remontées de nappes, les mouvements de terrain et les coulées de boue se sont multipliés et ont eu des conséquences graves.

Au cours des 25 dernières années, plus de 250 communes sur les 693 de l'Oise ont déposé un dossier de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, tous phénomènes confondus. Les premières conclusions laissent à penser que les phénomènes nouveaux observés en 2001 sont susceptibles de se reproduire.

C'est ce qui a conduit l'État et le conseil général à lancer le chantier d'un atlas des risques début 2003. L'objectif était de mieux appréhender la question des risques à l'échelle du département et de réaliser un important travail de recensement des connaissances mais également de croisement des données afin de mettre en évidence par type de risques les secteurs les plus fragiles.

Les caractéristiques naturelles et anthropiques de l'Oise ainsi que les conditions climatiques récentes font de ce département un territoire « multirisques », pour lequel une meilleure connaissance des phénomènes est nécessaire, afin de mieux évaluer les risques qui en résultent et définir un plan d'actions départemental. Celui-ci prévoit des actions telles que travaux, plans de prévention des

risques (PPR), dispositifs de suivi et d'alerte ou opérations d'information préventive. Les données recensées et les analyses effectuées sont représentées cartographiquement.

Les phénomènes ou aléas concernés sont ceux susceptibles de générer un risque majeur naturel dans le département de l'Oise. Ce sont, compte tenu des informations disponibles, les inondations par remontées de nappes, les inondations par débordement de cours d'eau, les coulées de boues en relation avec le ruissellement et l'érosion des sols et les mouvements de terrain liés ou non à la présence de cavités souterraines tels qu'effondrements, affaissements, éboulements, glissements.

### **Les inondations de plaine**

Le bassin versant Oise-Aisne d'une superficie de 17 330 km<sup>2</sup> environ (9 440 km<sup>2</sup> pour l'Oise et 7 890 km<sup>2</sup> pour l'Aisne) s'étend sur 6 départements (Val d'Oise, Oise, Aisne, Marne, Ardennes et Meuse) et comprend notamment les agglomérations de Pontoise, Beauvais, Creil, Senlis, Compiègne, Soissons, Laon et Reims.

Depuis le début du siècle, l'Oise et l'Aisne ont connu de nombreuses crues importantes dont la mémoire est forte. On peut ainsi citer Noyon en 1910, Sarron en 1926 et Venette où la côte de 5 m a été franchie à plus de 20 reprises au cours du siècle et où celle de 6,88 m a été atteinte en 1784.

En terme de débit, la crue de 1993/1994 correspond au débit le plus fort enregistré depuis 1950, année à partir de laquelle des mesures ont été effectuées. Ainsi à Sempigny, le débit maximum de crue a atteint 296 m<sup>3</sup>/s (débit moyen annuel de l'ordre de 33 m<sup>3</sup>/s) et 640 m<sup>3</sup>/s à Creil (débit moyen annuel 103 m<sup>3</sup>/s).

Le bassin hydrographique du Thérain et de ses affluents, d'une superficie de 1 200 km<sup>2</sup> est délimité au nord par le Plateau Picard, au sud par le plateau de Thelle et la communauté de communes de l'Agglomération Creilloise. Les crues récentes importantes sont liées aux événements de 1999.

Quant à celui de la Bresle, il prend sa source dans le département de l'Oise à Abancourt, s'écoule ensuite à la limite des départements de la Somme et de la Seine-Maritime sur 72 km pour se jeter dans la Manche au niveau du Tréport. Le bassin versant couvre une superficie de 748 km<sup>2</sup> dont 10% dans le département de l'Oise. Les crues récentes importantes sont liées aux événements de 1995 et 2001. Ces événements ne semblent pas avoir affecté la partie amont de la Bresle qui appartient au département de l'Oise.

Et l'Epte a un bassin versant total de 1467 km<sup>2</sup> et une longueur de 117 km. Elle prend sa source dans le Pays de Bray aux environs de la commune de Compainville en Seine-Maritime, et se jette dans la Seine au niveau de Giverny et Limetz-Ville. Une partie de l'Epte forme la frontière naturelle entre le département de l'Eure et celui de l'Oise.

### **Les inondations par remontée de nappe**

L'immense majorité des nappes d'eau est contenue dans des roches que l'on appelle des aquifères. Ceux-ci sont formés le plus souvent de sables et graviers, de grès et de calcaires. L'eau occupe les interstices de ces roches, c'est-à-dire les espaces qui séparent les grains ou les fissures qui s'y sont développées.

La nappe la plus proche du sol, alimentée par l'infiltration de la pluie, s'appelle la nappe phréatique, du grec « phrén », la pluie. Les nappes phréatiques sont dites « libres » car aucune couche imperméable ne les sépare du sol et le niveau de l'eau (le niveau « piézométrique ») s'y établit en équilibre avec la pression atmosphérique.

Chaque année en automne, avant la reprise des pluies, la nappe atteint son niveau le plus bas de l'année : cette période s'appelle l'« étiage ». Lorsque plusieurs années humides se succèdent, le niveau d'étiage peut devenir de plus en plus haut. Dans ce contexte, si des éléments pluvieux exceptionnels surviennent, au niveau d'étiage inhabituellement élevé se superposent les conséquences d'une recharge exceptionnelle. Le niveau de la nappe peut alors atteindre la surface du sol. Et l'on observe alors une inondation par remontée de nappe.

En 2001, ce phénomène est fréquemment apparu dans l'Oise. Selon les secteurs, on a ainsi pu observer la réactivation par des cours d'eau de certaines vallées sèches et l'apparition d'étangs et de mares sur certains plateaux dans des zones de dépressions.

Les effets des remontées de nappes se sont fait sentir sur l'habitat et les infrastructures, y compris dans les cas où ces inondations n'ont pas atteint la surface. De nombreux sinistres concernant l'inondation de sous-sols ont ainsi fait l'objet de déclarations aux assurances.

### **Les coulées de boue**

Les tempêtes de 1998-2001 et les épisodes pluvieux de ces dernières années se sont souvent accompagnés de coulées boueuses, expression catastrophique du phénomène d'érosion affectant en amont les zones agricoles et en aval les infrastructures.

Les récents événements qui ont touché en juin 2007 les communes entourant Guiscard le prouvent encore une fois.

En effet, le ruissellement lié à de fortes précipitations dans les terrains agricoles, entraîne le départ de terre par érosion et emporte les éléments fertiles du sol de façon irréversible. Il peut entraîner une dégradation de la qualité des eaux ainsi qu'un déplacement des sédiments plus ou moins importants.

Les coulées boueuses correspondent à deux types d'érosion.

Tout d'abord, l'érosion automnale et hivernale : par concentration du ruissellement les cultures d'hiver, semées tardivement en septembre-novembre ou dans des conditions limites pour l'implantation, constituent les principales cultures à risques en période hivernale. Sur des terrains nus ou peu couverts, imperméabilisés par une croûte de battance, une pluie, même faible, déclenche un ruissellement important.

Puis, l'érosion lors des orages de printemps et d'été : à cette période, l'érosion affecte les sols non ou peu couverts par la végétation et affinés pour le lit de semence des cultures de printemps. Les particules de terre sont facilement arrachées et entraînées par les pluies de forte intensité.

#### **Les affaissements ou effondrements de cavités souterraines**

Le département de l'Oise est l'objet de nombreux mouvements de terrain liés à la présence de cavités souterraines. Ces cavités, répertoriées sur la majorité du territoire ont de multiples origines car la lithologie et la morphologie de l'Oise en ont fait un département historiquement propice à l'exploitation en souterrain de plusieurs types de matériaux. Le plateau picard, crayeux, a fait l'objet d'exploitations pour l'amendement agricole (marnières) et localement comme matériaux de construction. Le Pays de Bray a été exploité pour ses argiles. Les plateaux calcaires au Sud et à l'Est ont été et sont toujours des centres d'extraction du calcaire lutétien, caractéristique du bassin parisien. Enfin, il convient de ne pas oublier les empreintes laissées par l'Histoire, refuges, muches, tranchées et sapes creusés depuis le Moyen-Âge jusqu'à la guerre de 1914-1918.

Les phénomènes liés à l'affaissement ou l'effondrement des cavités souterraines sont importants dans l'Oise : 600 événements type fontis, débouillages de puits, affaissements ou effondrements ont été recensés dans ces 20 dernières années et 285 cavités de toutes tailles sont inventoriées à ce jour. Il est très important de noter que l'ensemble des cavités n'est pas recensé et que l'existence de nombre d'entre elles est encore ignorée.

Bien que généralement dangereux, les phénomènes susceptibles d'affecter les cavités sont variés et ne sont pas susceptibles d'entraîner les mêmes dommages. Il existe ainsi l'effondrement localisé par débouillage d'un orifice d'accès, le phénomène de fontis par rupture de toit (ou ciel) de galerie, l'effondrement localisé par rupture de pilier(s) isolé(s) et l'effondrement généralisé ou en masse.

L'analyse des risques susceptibles d'affecter les territoires de l'Oise montre d'une part qu'ils sont multiples et qu'ils sont pour la plupart générés ou aggravés par les précipitations. Hormis pour ce qui concerne les cavités, ils ne présentent pas de caractère fortement dangereux pour les personnes mais sont en revanche susceptibles d'endommager gravement les biens.

Dans ce cadre, la direction départementale de l'Équipement a choisi de mener un travail complémentaire à celui réalisé dans le cadre de l'atlas des risques naturels majeurs et qui a porté sur la détermination des communes soumises à des risques connus et avérés et pourtant non couvertes par un plan de prévention des risques. Pour mettre en évidence ces secteurs qui devront faire l'objet d'analyses complémentaires, il a été nécessaire de croiser plusieurs facteurs dont le nombre de risques potentiels sur chaque commune, la couverture en documents d'urbanisme car le risque peut (et doit) être pris en compte au niveau de chaque commune et la pression urbaine car cela détermine en partie le coût des dommages potentiels.

Cette première analyse a permis de réduire à moins de dix le nombre de communes dans l'Oise. Elles feront l'objet d'une étude spécifique à partir du milieu de l'année 2008. L'objectif est de disposer d'une vision globale au niveau du territoire communal et de pouvoir, entre autres, continuer à délivrer des permis de construire.

L'année 2008 verra également le lancement d'une étude, à l'échelon départemental cette fois, sur le ruissellement. En effet, l'atlas nous permet de disposer des zones susceptibles d'être touchées par ce type de risque et il a été décidé de poursuivre ce travail. Il s'agira notamment de localiser les secteurs souvent en fin de cône de ruissellement dans lesquels il est vital de ne pas autoriser de constructions.



## L'OISE, UN DÉPARTEMENT À RISQUES

par Fabienne CLAIRVILLE  
*chef de la cellule risques,  
eau et environnement (DDE/SAUE)*

*Confrontés au quotidien à la question des risques nous impose d'être plus réactifs et surtout plus planificateurs dans nos démarches d'aménagement du territoire. Aujourd'hui, la connaissance des risques sur le département nous offre la possibilité de mettre en oeuvre une véritable politique de prévention.*

Si le territoire du département de l'Oise a, jusque-là, été relativement épargné par les catastrophes d'origine naturelle ou technologique, plusieurs événements récents locaux (inondations survenues en juin dernier à Guiscard et Noyon), et nationaux (catastrophe de l'usine AZF de Toulouse...) sont venus rappeler les conséquences dramatiques, qu'elles soient humaines ou économiques, des risques majeurs.

Au-delà du caractère exceptionnel des phénomènes observés et des dommages qui en ont découlé, ces événements ont mis en évidence les conséquences de l'urbanisation dans les zones à risques et la nécessité d'introduire dans toutes les politiques d'aménagement du territoire, l'éventualité du risque et d'en tirer toutes les conséquences par des dispositions de prévention, de protection ou de mesures curatives.

L'inondation est le principal et le plus grave des risques naturels auquel est confronté le département de l'Oise. Délimité à l'ouest par l'Epte qui trace sa frontière naturelle avec la Normandie, le département de l'Oise voit son caractère largement déterminé par les vallées de l'Oise et de l'Aisne qui le traversent. Ces deux vallées, qui se rejoignent en amont de Compiègne, contribuent à structurer le territoire et le paysage. C'est également le long de ces vallées que les inondations ont le plus fort impact sur les populations du fait d'une urbanisation qui s'est développée dans le lit majeur au fil des siècles, en oubliant parfois les contraintes liées aux crues (Noyon, Compiègne, Pont Sainte Maxence, Creil). De plus, l'Oise reçoit au fil de son parcours les apports d'autres cours d'eau que sont notamment la Verse, la Brèche, le Thérain, l'Avelon ou la Nonette.

Ainsi, de nombreuses communes du département sont structurées plus ou moins profondément par la présence des rivières et doivent composer avec elles.

La prise en compte du risque inondation dans les réflexions d'aménagement dans l'Oise s'est d'abord traduite dans le domaine réglementaire par la mise en oeuvre progressive des procédures de plans de prévention des risques (PPR), instaurées par la loi Barnier de 1995. Le PPR est un document qui relève de la responsabilité de l'État pour maîtriser les constructions futures ou existantes situées dans des zones exposées à un ou plusieurs risques.

La vallée de l'Oise a été la première à être couverte par des documents de prévention des risques approuvés sur les territoires aux enjeux les plus forts : humains, économiques, urbains... Les évènements survenus en 1993-1994 sur la rivière Oise et en 1999 sur la rivière Thérain ont d'ailleurs remis en lumière la nécessité d'une maîtrise de l'urbanisation en zone inondable. À ce jour, 92 communes du département de l'Oise sont couvertes par un PPR Inondation approuvé. Parallèlement, 24 communes font l'objet d'un PPR prescrit et en cours d'élaboration.

Les inondations par débordement de cours d'eau sont certes au coeur des enjeux «risques» du département de l'Oise, mais d'autres risques sont également à prendre en compte. En effet, les risques les plus répandus dans l'Oise ne sont pas obligatoirement les plus dramatiques. C'est le cas du retrait-gonflement d'argile, des inondations par ruissellement pluvial ou par remontée de nappe ou des mouvements de terrain.

Ainsi, des phénomènes de retrait-gonflement de certains sols argileux en période de sécheresse affectent l'ensemble du territoire départemental. S'ils n'occasionnent pas de victimes, les conséquences sur le bâti, en particulier l'habitat individuel, se traduisent par des coûts d'indemnisation élevés.

Les inondations par ruissellement se manifestent par des coulées de boues en relation avec l'érosion des sols. Ce sont des phénomènes relativement peu connus et de plus en plus fréquents dans le département en raison de diverses mutations de l'occupation du sol, notamment avec les nouveaux modes d'exploitation agricole, mais aussi en raison de l'imperméabilisation des sols liée à l'urbanisation. Il sera impossible, à terme, de faire l'économie de traiter les inondations par ruissellement, compte tenu de l'importance des enjeux. C'est pourquoi ce risque devrait faire l'objet d'études poussées sur le département dès 2008.

Outre le ruissellement direct occasionné par les précipitations, les remontées de nappes qui interviennent principalement dans des secteurs constitués de craies, sables et calcaires de l'Eocène, contribuent également à la survenance d'inondations. Le principal événement qui s'est produit de décembre 2000 à juin 2001 a affecté 111 communes, qui ont été déclarées en état de catastrophe naturelle. Ce type de risque n'a pas fait l'objet jusqu'à maintenant de PPR spécifique puisqu'associé au traitement du risque d'inondations par débordement.

Par ailleurs, le sous-sol d'une partie importante du département de l'Oise renferme de nombreuses cavités souterraines, naturelles, creusées par l'homme au cours du temps (Plateau Picard) ou liées à la présence du front de la guerre de 1914/1918.

Par exemple, au cours de l'hiver 2001, de nombreuses cavités ont été inondées par des remontées de la nappe phréatique prolongées dans le temps ou en raison de ruissellements importants. Les communes de Tricot et Courcelles-Epayelles ont connu les plus grands dommages. Compte tenu des dégâts sur les constructions, ces deux communes ont été dotées de PPR mouvement de terrain maintenant approuvés.

Dans le même esprit, un PPR mouvement de terrain a également été prescrit en 2005 sur la commune d'Esquennoy pour faire suite aux effondrements générant une coupure du trafic pendant quelques mois sur la RD 1001 (ex-RN1). Les communes de Margny-aux-cerises, Beaulieu-les-Fontaines, Ecuivilly et Candor font également l'objet d'un PPR en cours de réalisation.

Dans ce contexte départemental, des inventaires des effondrements de terrain des arrondissements de Clermont et de Compiègne, ayant pour objectif de connaître les aléas, ont été dressés par le BRGM en collaboration avec l'INERIS. De nouvelles études vont prochainement être menées pour identifier les zones à risques sur les arrondissements de Senlis et de Beauvais.

Par ailleurs, la présence de grands sites industriels, mais aussi les flux élevés de matières dangereuses exposent potentiellement le département de l'Oise à des risques technologiques majeurs.

Ainsi, de nombreux sites industriels mettent en oeuvre des produits dangereux ou présentent des risques notables d'explosion, d'incendie ou de dissémination de substances toxiques. Ils relèvent à ce titre de la directive européenne du 9 décembre 1996, dite SEVESO II, relative à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses. En septembre 2007, 34 établissements, dont 16 répondant au seuil haut de la directive, sont recensés sur le territoire départemental.

L'importance des enjeux est directement liée à la localisation des établissements. Tous les sites ne présentent pas la même sensibilité. Une analyse de l'occupation des sols autour des établissements SEVESO seuil haut révèle que, pour plus de la moitié des sites, le taux d'urbanisation (habitat, équipements, activités) est très important. La totalité des établissements SEVESO Seuil haut vont faire l'objet d'une couverture par des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Ce travail est mené en collaboration étroite avec les services de la DRIRE.

De même, plusieurs milliers de tonnes de matières dangereuses transitent, chaque année dans le département de l'Oise, par des modes de transports terrestres : voie routière essentiellement, mais aussi par voie ferrée ou fluviale. Car la gestion des sites de production en flux continu et le nécessaire approvisionnement énergétique de la région parisienne reportent l'aléa sur la route ou les zones de

Une part importante de ces flux est également assurée par des canalisations de fluides sous pression. Ce moyen de transport est réputé comme l'un des plus sûrs pour acheminer sur de longues distances des produits pétroliers, gazeux ou chimiques. L'explosion d'une canalisation de gaz au mois d'octobre à Bondy, au coeur d'un centre urbain (1 mort, 52 blessés) est pourtant venue rappeler que dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, le risque « zéro » n'existe pas.

Si la plupart des communes isariennes sont concernées par les risques majeurs, naturels ou technologiques, à des degrés parfois très différents, certains territoires sur lesquels se superposent à la fois des aléas multiples et des enjeux importants apparaissent plus exposés que d'autres. Par conséquent, l'objectif prioritaire est de concilier les objectifs de développement et la prise en compte des risques majeurs.

Cela passe tout d'abord par l'action de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens. À ce titre, l'urbanisation croissante que connaît l'Oise se traduit par une vulnérabilité de plus en plus importante du territoire départemental au regard des risques majeurs. En effet, les activités humaines sont toujours plus nombreuses et diversifiées. L'augmentation du niveau de vie, le développement de l'urbanisation, des infrastructures et des réseaux à forte valeur ajoutée (télécom, électronique...), les progrès techniques ont également accru dans des proportions notables la valeur globale des biens et la fragilité des activités exposées.

Il ne faut pas oublier que le caractère catastrophique d'un événement est directement lié à l'occupation des sols et aux risques potentiels qu'il représente vis-à-vis de l'activité humaine.

La maîtrise de l'urbanisation, dans les zones potentiellement dangereuses apparaît alors comme l'un des moyens les plus efficaces pour réduire la gravité d'un sinistre.

Enfin, la difficile acceptation des contraintes liées aux PPR est probablement liée à une mauvaise perception du risque : paradoxalement, les aménagements réalisés pour protéger des aléas naturels, les évolutions techniques et réglementaires dans le domaine industriel, en réduisant très sensiblement la probabilité d'évènements catastrophiques, ont fortement atténué la conscience du risque. À ce titre, la dimension d'information et de participation des acteurs locaux fait pleinement partie de la politique de prévention.

Parallèlement à l'action réglementaire, le partage d'une culture du risque est également indispensable. La réduction des enjeux dans les zones à risques, la mise en oeuvre d'actions pour réduire la vulnérabilité des biens existants, la préparation à d'éventuelles situations de crise passent par la sensibilisation, l'information, l'aide au diagnostic et le partage d'une culture du risque par l'ensemble des acteurs locaux (administrations, élus, décideurs, techniciens, acteurs économiques...) et la population.

C'est pourquoi la DDE s'est fortement investie dans l'élaboration et la diffusion de documents de connaissance mais également de doctrine et met en place une forte diffusion de l'information tant par le site internet que lors des réunions publiques organisées tout au long de l'année.



## L'OISE, DES LOTISSEMENTS MAÎTRISÉS

par Anne LANGUE, Hélène GÉNAUX et Philippe LACHANT,  
*cellule connaissance des territoires (DDE/SAUE)*

*Ce sont plus de 100 lotissements qui ont été autorisés depuis 5 ans dans l'Oise et qui ont, tous, fait l'objet d'une analyse poussée. L'équipe de la connaissance des territoires voulait aller plus loin que les idées reçues sur cette forme particulière d'aménagement. Et ce sont leurs conclusions qu'ils nous livrent ici.*

Le lotissement est une opération d'aménagement soumise à autorisation visant à organiser l'implantation de bâtiments au moyen d'une division de propriété et d'un règlement éventuel. Elle a pour effet de porter à plus de deux le nombre de terrains issus de la même propriété. De ce fait, cette procédure s'impose à quiconque souhaite diviser un terrain en lots à bâtir.

Après avoir étudié statistiquement les lotissements du département de l'Oise pour les années 2003 à 2007, il est apparu que la majorité des projets visait à l'implantation d'habitation et qu'il convenait de s'interroger sur les aménagements mis en place au sein des projets. En effet, les lotissements souffrent globalement d'une image négative et de l'existence de nombreux préjugés.

En terme d'urbanisme, il apparaît que de grandes thématiques peuvent être isolées. Celles-ci peuvent donner lieu à diverses recommandations, afin de créer des lotissements de qualité du point de vue urbain, architectural, environnemental, économique et social.

Car si l'État émet des points de vue pour inciter tous les acteurs locaux à prendre en compte son avis dans la mise en oeuvre des actions d'aménagement favorisant le développement harmonieux d'un territoire, il porte également de manière légitime les enjeux territorialisés de l'État local, c'est-à-dire les grandes politiques publiques dont la prise en compte au niveau local est nécessaire et non négociable.

Mais qu'est-ce qu'un lotissement de qualité ? Pour l'État, les projets d'aménagement du territoire doivent répondre à des besoins spécifiques tout en prenant en compte les politiques publiques actuelles. Ces politiques publiques sont exprimées dans des documents stratégiques qui émanent de l'Europe, de l'État et déclinées au niveau local.



### **Des lotissements pour et par les habitants**

Pour créer un lotissement de qualité qui réponde aux besoins et à la demande, il faut connaître le marché de l'habitat et la situation de la maison individuelle. Le marché de l'habitat touche à la fois la commune et le bassin de vie. Il concerne l'offre et la demande de logements sur la commune et sur son environnement, ainsi que la situation des pavillons et des immeubles collectifs et leur appréhension par la population.

La création d'un lotissement, notamment supérieur à une quinzaine de lots, doit répondre aux attentes de la population de la commune mais également à celles des candidats à l'accession à la propriété du bassin de vie. Ces derniers peuvent rechercher des conditions plus propices à l'installation de leur foyer dans la commune du projet, plutôt que sur un pôle. Certaines données sont déterminantes dans le choix de s'installer dans un lieu plutôt que dans un autre : un prix du foncier relativement attractif, un accès facile, la présence des services citadins, la proximité avec le lieu d'emploi ou un moyen de transport en commun pour rejoindre le pôle d'emplois, la possibilité de louer un logement social dans un quartier d'habitat individuel,... Il convient de bien appréhender toutes ces données pour la réussite du projet commercial.

Par ailleurs, toutes les catégories de population n'ont pas des attentes identiques et les stratégies urbaines et commerciales à déployer ne sont pas les mêmes en fonction de la population ciblée par le lotissement (jeunes couples, familles avec enfants, retraités...). Et la conception du projet dépend de la population, de ses revenus, de ses attentes et des types de logements envisagés.

### **Les grands typologies de lotissement**

La nature initiale du terrain donne la configuration et la taille du parcellaire du lotissement. En secteur diffus, le lotissement reprend les limites des parcelles agricoles. En zone plus dense, l'aspect du lotissement dépend des opportunités foncières et des aménagements prévus. Parmi les formes urbaines, on retrouve :

Les aménagements linéaires sont fréquents dans les lotissements privés. Cette forme facilite le découpage géométrique des parcelles mais a tendance à uniformiser le paysage le long d'une rue. Les lotissements linéaires sont fréquents dans les projets de moins de cinq lots.

Les configurations avec boucles ou raquettes permettent la circulation des co-lotis à l'intérieur du lotissement. Cette configuration de l'espace ne permet pas le cheminement de la population communale

au sein du lotissement qui reste un espace fermé, réservé exclusivement aux usagers de ces parcelles. Si ce type de lotissement véhicule une image négative au sein des urbanistes et des architectes, il reste apprécié par les co-lotis qui y voient un espace fermé à la circulation donc plus tranquille et sécurisé, notamment pour les enfants.

Les lotissements en arborescence sont peu présents dans l'Oise. Ce type de forme urbaine peut s'implanter au sein d'un espace resté libre en zone dense ou complètement à l'extérieur de la zone urbaine. Ce type de forme urbaine reprend pour une bonne part les externalités des lotissements organisés autour d'une raquette. Il n'y a généralement pas de lien entre le coeur urbanisé de la commune et le projet de lotissement.

### **Lisibilité, perméabilité et compatibilité sont les maîtres mots du lotissement.**

Pour s'intégrer à l'espace communal, les lotissements doivent organiser leur composition urbaine autour de trois notions fondamentales.

Les espaces publics et privés doivent être bien distincts et lisibles par tout individu parcourant le lotissement. Cette notion de lisibilité passe par une hiérarchisation des voies, une organisation interne et réfléchie du lotissement, favorable à l'intégration du projet dans son environnement direct mais ne créant pas de gêne pour les co-lotis. La continuité du bâti doit également favoriser la perméabilité entre le lotissement et la commune. Les réseaux viaires, routiers et piétonniers, reliant les deux espaces permettent la continuité urbaine et sociale. L'unité du bâti avec les constructions existantes favorise également l'intégration du projet dans l'espace communal. La compatibilité du projet avec le territoire communal ne dépend pas uniquement du respect des caractéristiques de l'architecture des constructions traditionnelles, mais également du choix des formes architecturales, de l'utilisation de matériaux spécifiques et de couleurs harmonieuses.

### **Les équipements au sein du lotissement**

Le tracé des voies et des espaces publics doit être clair et hiérarchisé. Une articulation doit être prévue avec le tracé des voies existantes. Dans le cas de lotissements en plusieurs tranches, les liaisons entre les diverses parties du lotissement favoriseront également le déplacement au sein du territoire

Les voies routières et les cheminements piétonniers privilégiant les modes doux peuvent être envisagés pour faciliter le déplacement des personnes à mobilité réduite (enfants, femmes enceintes, personnes âgées...) au sein du lotissement.



Les aménagements intégrant une réflexion sur les personnes à mobilité réduite seront confortables pour tous. Les logements et les espaces publics devront prendre en compte l'accessibilité des personnes handicapées.

On peut noter que de nombreux projets de lotissements isariens comptent des places de stationnement réservées aux personnes souffrant d'un handicap. Cette amélioration nette de la prise en compte des handicaps est sans doute due à un changement des mentalités, mais également aux dispositions législatives de 1975, 1991 et 2005.

La nécessité du stationnement hors des parcelles privatives est une thématique qui apparaît généralement dans les projets d'envergure. Le stationnement sur l'espace public permet d'organiser et de hiérarchiser l'espace en fonction de son occupation et de son utilisation.

Dans les lotissements, la sécurité routière est une problématique à laquelle il faut rester attentif. Il n'y a pas lieu d'oublier les règles de conduite. Le projet doit s'insérer au sein du territoire, sans créer de rupture avec le réseau viaire existant. Il convient d'adapter les aménagements au trafic engendré par le lotissement.

Le réseau, pour être le plus pratique et le plus sécurisé possible, doit éviter les voies sans issue, les impasses, les rues trop larges et les allées rectilignes qui favorisent la vitesse. Souvent, les zones pavillonnaires sont limitées à une vitesse de 30 km/h. Une attention particulière doit être portée aux entrées et sorties du lotissement et à l'insertion des véhicules dans la circulation. L'aménagement d'un carrefour-giratoire peut permettre d'organiser le réseau interne au lotissement et de hiérarchiser les voies.

### **Développement Durable et économies d'énergie**

L'étude des lotissements du département de l'Oise montre que l'orientation des maisons n'est pas souvent une thématique étudiée par les aménageurs. Le découpage parcellaire envisagé répond à une logique foncière sans prendre en compte les préoccupations environnementales des populations.

Les parcelles ont généralement une forme géométrique (entre 500 et 2000 m<sup>2</sup>) sur laquelle l'implantation de la maison se fait parallèlement à la route. Toutes les constructions de la rue sont orientées dans la même direction sans tenir compte de l'exposition. Pourtant, orienter les maisons au sud serait un atout pour l'usager et ses conditions de vie. Les maisons y gagneraient en luminosité, seraient plus agréables et des économies de chauffage pourraient également être possibles.

Les lotisseurs doivent être particulièrement attentifs à la gestion de l'eau et à l'assainissement. L'amélioration de la prise en charge des eaux pluviales peut être intégrée dans l'aménagement de la voirie grâce à des techniques alternatives : fossés, puits d'infiltration, tranchées drainantes, noues, chaussées avec réservoir d'infiltration, enrobés poreux et bassins de stockage. Toutes ces techniques ont pour but d'éviter le ruissellement important des eaux de pluie et les inondations.

La combinaison d'une noue avec l'installation d'un espace vert ou « coulée verte », au sein du lotissement, peuvent avantageusement aménager l'espace public.

La gestion des déchets fait partie des problèmes qui se posent au sein d'un lotissement. On trouve aussi bien les déchets de chantier émanant de l'aménagement du lotissement que les déchets ménagers des familles.

Si les déchets de chantier issus de la création du lotissement seront à la charge de l'aménageur, le traitement quotidien des ordures ménagères devra être réfléchi. Des points de collectes de tri sélectif pourront également être prévus au sein du lotissement pour sensibiliser les populations à la préservation de l'environnement.

Construire une maison provoque des impacts directs et indirects sur l'environnement à tous les niveaux de son cycle de vie : utilisation des matériaux, transports des produits, mise en oeuvre des bâtiments, utilisation du bâtiment (fonctionnement, utilisation courante, maintenance, rénovation) et déchets en fin de vie (réutilisation, recyclage, valorisation énergétique). La construction haute qualité environnementale (HQE) s'adapte à l'environnement et assure la qualité des espaces et le bien-être des usagers en terme de confort. Si ces constructions présentent un grand intérêt, leur pratique n'est pas encore généralisée, notamment du fait de leur coût. Il est cependant possible d'intégrer quelques grands principes HQE dans l'aménagement du lotissement.

Afin de limiter les impacts des constructions des maisons sur l'environnement, les acteurs de la construction favorisent des actions concrètes. Ils privilégient l'intégration dans le paysage et l'environnement, la protection contre les risques et les nuisances, les économies d'énergie (orientation de la construction, isolation thermique et acoustique, ventilation et filtration de l'air, utilisation de l'énergie solaire et des énergies renouvelables, récupération de la chaleur dégagée par les équipements, choix de matériaux de construction spécifiques, toitures végétalisées, gestion des eaux avec la récupération des eaux de pluie et le recyclage des eaux grises).

Le surcoût des constructions HQE est estimé à 10% et l'investissement est rentabilisé entre 5 et 10 ans d'utilisation. Au gain environnemental s'ajoute un gain qualitatif permettant d'améliorer le confort, la santé et la sécurité des constructions.

Les constructions HQE sont encore inexistantes au niveau des maisons individuelles, contrairement aux bâtiments publics et aux HLM, mais le développement des informations et les aides financières pourraient modifier cette tendance.

### **La préservation de l'environnement**

Le choix d'implantation d'un lotissement doit évaluer tous les impacts du projet sur l'environnement et les écosystèmes. Dans ce cadre, des études d'impact, obligatoires ou non en fonction de la dimension du projet, pourront utilement faire ressortir les orientations à privilégier : prescriptions architecturales en terme de matériaux et de couleurs, utilisation de certaines essences végétales, respect du patrimoine existant.

Les prescriptions architecturales du document d'urbanisme ou du règlement du lotissement privilégieront la cohérence des constructions. Celle-ci est due en partie au volume des bâtiments, au choix des matériaux et des coloris, ainsi qu'à la réalisation de clôtures et de pose de portails. Des maisons d'architectes peuvent parfaitement trouver leur place dans un lotissement.

Pour aider les pétitionnaires dans leur projet architectural, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) et communautés de communes publient des plaquettes de recommandations architecturales.

### **La gestion des risques**

Se prémunir contre les risques fait partie des préoccupations des populations, et donc des élus et des aménageurs. Il convient alors de s'intéresser aux risques potentiels pouvant intervenir sur l'espace destiné à recevoir le lotissement.

Pour analyser la situation, la topographie du terrain, la situation hydrographique environnante, la présence d'établissements dangereux ou de friches industrielles devront être appréhendées. En fonction du diagnostic établi, certaines décisions seront prises : abandon du projet de lotissement, modification des aménagements prévus, prescriptions particulières pour les constructions... Toutes ces mesures auront pour but de préserver la sécurité et le bien-être des populations sur le court, le moyen et le long terme.

Le nombre d'autorisation de lotir est en constante évolution ces dernières années du fait de la demande, mais également des avantages

induits par le lotissement pour le pétitionnaire qui désire faire construire un pavillon : délai d'instruction des permis de construire plus court, viabilité des terrains à l'achat, insertion de la parcelle au sein d'un environnement globalement aménagé.

On remarque que sur le territoire français, 80% des lotissements sont implantés en périphérie des villes et 20% en zone dense. Ces chiffres s'expliquent par le fait que le nombre de grandes parcelles divisibles en zone urbaine décroît mais également parce que l'éloignement du centre conduit à diminuer le prix du foncier et par là même à augmenter la taille des parcelles.

Actuellement, la demande de terrains à bâtir est telle que les lotissements connaissent un véritable succès.

Cette potentialité peut encore être accrue par la prise en compte de toutes les composantes du lotissement : traitement des espaces publics, aménagements et équipements de qualité, découpage parcellaire rationalisé.

La recherche de la qualité est entre les mains des lotisseurs et des élus qui apparaissent comme les aménageurs de l'espace vécu.



## L'OISE, UNE CONSTRUCTION EN PROGRESSION

par Florian PERRON

*ingénieur des travaux publics de l'État,  
adjoind au chef du service de l'aménagement,  
de l'urbanisme et de l'environnement (DDE)  
et Jean-François CHARLEY,  
technicien supérieur en chef,  
responsable de la cellule application  
du droit des sols (DDE/SAUE)*

La périurbanisation découle d'une recherche d'environnement naturel propice à l'épanouissement de la famille et une aspiration à l'accession à la propriété, synonyme d'ascension sociale. L'Oise, par son cadre environnemental préservé, son foncier plus accessible que celui de la région parisienne et la liaison dense de réseaux qui permet d'envisager des temps de transport comparable à ceux de la moyenne couronne francilienne possède les principales caractéristiques à même de conduire à l'installation d'urbains souhaitant quitter la ville-centre ou de ceux chassés de cette même ville-centre par les coûts de l'immobilier et souhaitant éviter les « banlieues ».

Ces critères induisent une forte demande en maisons individuelles, se matérialisant par une construction massive de pavillons en extension des bourgs ruraux. Entre nécessité de développer ces bourgs et préservation de leur identité, les élus sont partagés.

Mais ce mouvement issu de l'influence de Paris et de son extension métropolitaine est-il prédominant ? Est-il durable notamment au vu des besoins de notre société en logement social et du vieillissement de la population ?

### **Une construction en forte progression**

Depuis 2000, la construction neuve connaît une croissance forte dans l'Oise. Cette croissance continue concerne la production de logements individuels comme collectifs. Si le nombre de logements individuels produits en 2000 était de 1 620 logements, il est de 3 027 logements en 2006, les logements collectifs passant pour leur part de 544 logements en 2000 à 2 253 logements en 2006. On notera que les chiffres, qui ont été globalement stables jusqu'en 2003, augmentent

à compter de mi 2003 pour doubler en deux ans pour les logements individuels et quadrupler pour les logements collectifs.

Il est à noter que le nombre important de logements individuels et leur impact sur les paysages masquent dans la perception collective une réalité où 40% des logements produits sont des logements collectifs. Ensuite, ces chiffres se maintiennent entre 2005 et 2006 preuve d'une tendance lourde d'augmentation de la construction.

Cette construction importante s'accompagne aussi d'une consommation foncière importante puisque, par exemple, en 2006, ce sont 3,6 km<sup>2</sup> qui ont été utilisés. Ce chiffre est en augmentation de 270 000 m<sup>2</sup> par rapport à 2005 mais dans un contexte de légère augmentation du nombre de maisons individuelles produites. Ajoutons que ce type de construction est le plus consommateur d'espace et notamment dans les zones rurales du nord du département où il représente le seul modèle de construction. Les constructions nouvelles de logements collectifs sont globalement implantées année après année dans les communautés de communes les plus urbaines.

### **Une offre en logement social urbaine et insuffisante**

Le département compte 58 000 logements sociaux, soit 20% des 280 000 résidences principales. Les logements sociaux sont en majorité des logements collectifs puisqu'il existe seulement 8 000 logements individuels et sont massivement (16 000 soit 28%) concentrés dans les zones urbaines sensibles. On constate de fortes disparités entre les secteurs ruraux et urbains.

Le logement social est essentiellement concentré dans les agglomérations de Beauvais avec 31,5% du parc global, Compiègne avec 28% et Creil avec 23%. De même, les villes concentrent la part sociale du logement : 9 000 logements sociaux à Beauvais pour 9 084 dans le reste de la communauté d'agglomération, 6 455 à Compiègne pour 8 349 dans l'agglomération, 13 574 logements sociaux à Creil, Montataire, Nogent-sur-Oise et Villers-St-Paul, 1 943 à Noyon pour 2 749 dans la communauté de communes. Cinq bailleurs principaux de l'Oise détiennent environ 80% du parc. L'OPAC de l'Oise en possède à lui seul près de la moitié.

Le taux de rotation se situe aux alentours de 11% limitant ainsi le nombre d'entrées. La vacance, uniquement technique, est inférieure à 2%. On note une tendance à un vieillissement de la population des HLM et à un appauvrissement, mouvement renforcé encore avec le départ des familles percevant de meilleurs revenus. La taille des ménages diminue et constitue le facteur le plus important de création des besoins en logements.

Par ailleurs, il faut prendre un compte un revenu moyen annuel plus faible que la moyenne nationale avec 9 788 € par personne. Aussi, plus de la moitié des familles du département disposent de revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM. Le Nord du département, plus rural connaît les revenus moyens les plus faibles. C'est au Sud, en bordure d'Île de France, que les revenus moyens sont les plus élevés. Ces moyennes cachent évidemment de grandes disparités. En particulier, dans l'agglomération de Creil, plus de 8 ménages sur dix entrent dans les plafonds des HLM et spécialement des logements à caractère très social.

Le déficit de construction de logements est particulièrement ressenti dans l'Oise, où les besoins annuels sont estimés à 4.600 unités. La demande locative sociale, mesurée à partir du numéro unique départemental, était au 31 décembre 2005 de 17 934 dossiers. Ce chiffre incluait toutefois environ 4 000 demandeurs déjà présents dans le parc en attente d'une mutation.

La loi du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement a accru les objectifs de réalisation du plan de cohésion sociale sur les années 2005 à 2009.

En 2007, l'objectif national passe de 100 000 à 117 000 logements, en 2008 et 2009 de 105 000 à 142 000. Au total l'objectif est de construire 591 000 logements en cinq ans au lieu des 500 000 initialement prévus. Ces dispositions nécessitent une programmation précise de ces logements.

En parallèle, il convient de noter que dans l'Oise, les aides à la pierre ont été totalement déléguées par l'État, à l'ARC pour le territoire de l'agglomération de Compiègne, à la CAB pour celle de Beauvais et au conseil général de l'Oise pour le reste du territoire départemental.

Fin 2006, le bilan global de la première année de la délégation des aides à la pierre s'établissait à 712 PLUS, 19 PLAI (soit 87% de l'objectif du PCS) et de 429 PLS (soit 78% de l'objectif du PCS). Bien qu'en deçà des objectifs conventionnels, ces 1 160 logements représentent un résultat assez honorable pour une année de mise en place. 2004 et 2005 avaient été de bonnes années avec des objectifs de production dépassés.

L'objectif de l'année 2007 est encore supérieur, 1 480 logements (900 PLUS-PLAI et 580 PLS) dans le cadre du plan initial de cohésion sociale, auxquels s'ajoutent 185 PLAI ou PLUS dans le cadre de la loi DALO. Des objectifs ambitieux qui nécessitent une mobilisation forte de l'ensemble des acteurs publics mais aussi le renforcement des capacités de production des entreprises.

### **Une population rurale vieillissante**

L'Oise comptait 16,6% de personnes âgées de plus de 60 ans au recensement de 1999 (127 154 personnes). Les 60-75 ans représentaient 11,1%, les 75-84 ans 3,8% et les plus de 84 ans 1,7%. La relative jeunesse du département s'explique par une fécondité élevée et des flux migratoires positifs composés d'une population jeune. Elle est à mettre en rapport avec les chiffres nationaux : en 2005, les personnes âgées de plus de 60 ans et de plus de 75 ans représentaient respectivement 20,8% et 8% de la population française.

De manière problématique, les zones qui concentrent le plus de personnes âgées sont situées à l'écart des villes qui concentrent les services. Les personnes de plus de 60 ans résident principalement dans les campagnes : 39% vivent dans les espaces ruraux, 25% dans le périurbain et 36% dans les pôles urbains.

La quasi-totalité des personnes âgées réside dans un logement ordinaire, non aménagé pour faciliter les actes de la vie quotidienne. 75% des occupants de logements de plus de 60 ans sont propriétaires. 82% des ménages vivent dans des maisons individuelles et plus de 60% de ces logements ne bénéficient pas de tout le confort car celui-ci est étroitement lié à l'année de la construction du bâtiment. Par exemple, 27,5% des ménages de plus de 60 ans vivent dans des constructions antérieures à 1915.

Le maintien dans ce type d'habitat non aménagé est possible tant que le senior est en relative bonne santé et autonome ou qu'il bénéficie des services d'aide à la personne ou de soins à domicile. Mais, passé un certain seuil de dépendance, les plus âgés et leurs familles doivent faire appel à des institutions (hôpitaux, maisons de retraite, service de soins de longue durée...). L'entrée dans ces structures dépend également des ressources des pensionnaires potentiels et de leurs familles car les aides sociales ne sont proposées qu'en dessous d'un certain plafond de ressources. À titre indicatif, on estime qu'il faut compter environ 1 200 euros par mois pour financer une vie en maison de retraite. En Picardie, 4,4% des plus de 60 ans vivent dans ces institutions dont 3,5% dans des maisons de retraite. La proportion de personnes vivant dans ces institutions s'accroît avec l'âge mais ils y vont le plus tard possible.

L'ensemble de ces facteurs souligne l'énorme chantier à ouvrir pour, d'une part, permettre aux plus âgés de continuer à habiter leur habitation en les adaptant à leur état de santé et, d'autre part, pour accueillir tout ceux qui auront besoin d'un environnement médicalisé et sécurisé.

Enfin, il convient de remarquer que la population jeune rencontre de nombreux problèmes pour accéder à un logement.

Ce phénomène reste difficilement quantifiable du fait de son caractère masqué. Mais la difficulté à accéder à un logement impacte grandement leur mode de vie.

### **Une réforme du permis de construire pour faciliter la construction**

Pour répondre aux besoins de construction, une vaste réforme des autorisations d'urbanisme est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2007, a pour ambition de clarifier le droit de l'urbanisme et introduit une responsabilité renforcée de l'ensemble des acteurs.

Le risque contentieux et les délais d'instruction non garantis des demandes sont deux facteurs qui fragilisent les opérations des porteurs de projet professionnelles en agissant directement sur l'équilibre financier. Le premier car il nécessite d'être purgé avant que la construction ne soit entreprise sans risque juridique, le second car il reporte d'autant la commercialisation des biens.

Offrir un cadre d'activité plus sûr doit permettre aux acteurs privé et public de la construction d'envisager plus sereinement leur développement nécessaire des années à venir.

Les particuliers ont aussi un intérêt direct à la garantie d'un délai d'instruction de leur demande. Cependant, le pendant à cette mesure, à savoir, une plus grande exigence dans le contenu des demandes, les place face à la complexité du droit de l'urbanisme et à la complexité de son application.



## L'OISE, UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE POUR LA RÉNOVATION URBAINE

par Philippe RALUY,  
*directeur départemental adjoint de l'Équipement*

*Particulièrement impliqué dans le programme national de rénovation urbaine, son délégué adjoint, Philippe RALUY nous livre ici les grands chiffres et l'état d'avancement de ce projet considérable en terme financier et urbain. 500 millions d'euros pour changer durablement le visage et l'identité des quartiers en difficultés dans l'Oise.*

Le programme de rénovation urbaine concerne les 7 villes parmi les plus importantes du département, Beauvais, Compiègne, Creil, Nogent-sur-Oise, Montataire, Noyon et Méru et une population de 76.680 habitants. Les plus importants bailleurs sociaux sont engagés dans ces projets qui représentent un investissement financier considérable dépassant 500 millions d'euros de travaux pour les cinq à sept ans à venir.

Le programme national de rénovation urbaine, tel que défini par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, marque une étape d'importance dans l'histoire de la politique de la ville.

Jean-Louis BORLOO, alors ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine, faisait part publiquement quelques mois après la publication de la loi, des enjeux qu'il voulait confier à l'agence nationale pour la rénovation urbaine, créée à son initiative : « *Alors on a rêvé : les partenaires sociaux, les villes, leurs partenaires, le monde HLM, la Caisse des dépôts et consignations. Je leur ai demandé de rêver sans aucune contrainte administrative et financière, que faudrait-il faire, site par site, quartier par quartier, rue par rue, pour régler le problème. La conclusion fut sans appel : 163 quartiers à refaire de fond en comble et 550 à soutenir brutalement et massivement.*

*Partout une envie folle de faire mais un découragement réel. [Jean-Louis BORLOO considère alors qu'il faut] des moyens financiers car pour pouvoir réaliser ces programmes, il manque 1.200 vrais millions d'euros par an qui déclencheront l'intervention des autres partenaires et une méthode avec un guichet unique, transparent, pour raccourcir les procédures, les accélérer, les simplifier, une convention directe entre ce guichet unique et les partenaires, des conventions déclenchant des vrais virements et du véritable argent et une intervention massive et rapide : tout en même temps.»<sup>17</sup>. Le pari était osé.*

De fait, le programme national de rénovation urbaine prolonge les politiques antérieures de développement social des quartiers (DSQ) en renforçant de manière forte et significative la démarche de projet, permettant ainsi aux élus locaux de mettre en œuvre leur vision de transformation en profondeur des quartiers et d'amélioration de l'habitat. Ce programme vise à promouvoir des projets d'amélioration des espaces urbains, de développement des équipements, il intègre la réhabilitation et la résidentialisation de 400 000 logements locatifs sociaux, la démolition pour raisons de vétusté ou d'organisation urbaine de 250 000 logements, le développement d'une offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux.

Le programme national de rénovation urbaine représente un investissement global de plus de 42 milliards d'euros. À l'horizon 2013, 530 quartiers répartis dans la France entière seront intégralement reconstruits, améliorant le cadre de vie de près de 4 millions d'habitants.

Dans l'Oise, les quartiers Saint-Jean à Beauvais, Rouher et Gournay à Creil, Martinets à Montataire, la Commanderie et les Obiers-les Granges à Nogent sur Oise, Clos des Roses à Compiègne, Mont Saint Siméon à Noyon et La Nacre à Méru font, depuis 2004, l'objet de l'élaboration d'un projet de rénovation urbaine.

Ces quartiers ont fait l'objet d'un travail de diagnostic important, puis de l'élaboration de projets urbains qui doivent permettre de faire lever sur le reste des agglomérations. En effet, au-delà de l'objectif général de transformer le quartier en profondeur, il s'agit bien de veiller à une réelle intégration dans la commune ou l'agglomération.

De manière très concrète dans l'Oise, il existe trois niveaux de signature : pour la Commanderie à Nogent-sur-Oise, tout a été signé en 2004 avec l'entrée en phase opérationnelle depuis lors. Pour les

projets de Saint-Jean à Beauvais, de Rouher, Gournay, Martinets, et Obiers-Granges sur le territoire de l'agglomération de Creil, du Clos des Roses à Compiègne, c'est chose faite depuis cette année. Le projet du Mont Saint Siméon à Noyon sera vraisemblablement signé en début d'année 2008.

Notons que le conseil général a souhaité s'associer à l'effort fait tant par les collectivités que par l'État avec une participation d'environ 53 millions d'euros qui permettra notamment d'abonder les subventions de l'ANRU, à Compiègne, Noyon et à terme à Méru.

Cette mission, visant à «refabriquer la ville sur elle même» est pilotée par le préfet qui est le délégué territorial de l'agence. Il s'appuie sur la direction départementale de l'Équipement dans l'instruction technique et financière des dossiers et pour le conseil et l'assistance des maîtres d'ouvrage. Le lien avec les autres volets de la politique de la ville est confié, dans le cadre du plan de cohésion social notamment, à la secrétaire générale de la préfecture. Les sous-préfets sont quant à eux personnellement impliqués dans les dossiers, notamment en ce qui concerne les relations avec les élus. L'architecte et le paysagiste-conseil de la DDE, la direction départementale de la sécurité publique, les commissaires de police de Creil et de Compiègne, la gendarmerie pour Noyon et enfin les services du rectorat ont été consultés ponctuellement sur les projets.

En ce début 2008, il s'agit désormais de faire entrer en phase opérationnelle l'ensemble des projets dont les conventions sont signées, de veiller à leur qualité, au respect des plannings et des engagements financiers. L'État portera une attention toute particulière à la question du relogement des familles (logement neuf ou ancien, niveau de loyer restant à charge, localisation...), à la mise en œuvre de la charte d'insertion, aux procédures de remembrement foncier et à la qualité environnementale et architecturale des projets.

La rénovation urbaine vise à requalifier les quartiers en mettant en œuvre des méthodes de travail et d'ingénierie adaptées tant en terme de financements qu'en terme d'intervention sociale, de concertation avec les habitants.

Dans ce cadre, les projets mettent en cohérence les actions de professionnels qu'ils soient architectes, urbanistes, paysagistes ou bien encore sociologues ou techniciens.

Ainsi, à Beauvais, dans le quartier Saint Jean, le projet prévoit 318 démolitions et la reconstruction de 891 logements. 1 320 appartements seront réhabilités et 1 043 feront l'objet d'un aménagement du pied

<sup>17</sup> Extrait du rapport du Sénat n°456-2006.

d'immeuble. L'ambition est de relier le quartier au reste de la ville et de reconquérir le site de la friche militaire de la caserne Agel.

À Creil, sur le plateau Rouher, le projet prévoit de casser la logique de barres d'immeubles qui prédomine en intégrant des logements individuels ou des petits collectifs en cœur de quartier et de recomposer l'urbanisme dans les espaces laissés libres. Il s'agit également de transformer l'offre de logements par la construction de logements intermédiaires ou en accession à la propriété.

En cœur d'agglomération, le quartier de Gournay sera le site du développement d'un programme mixte de construction de 900 logements.

Le projet proposé pour le quartier des Martinets à Montataire prolonge les opérations de réhabilitation et d'aménagement en pieds d'immeubles menées depuis plusieurs années. Il comprend une opération de démolition-reconstruction de 72 logements (cité Jules Uhry).

À Nogent, dans le quartier Obiers-Granges, il est proposé de démolir les 150 logements des trois tours « Calmette », et les 293 chambres d'un foyer ADOMA. Le programme de la Commanderie est le plus avancé et consiste en la démolition de 256 logements d'une copropriété dégradée, remplacés par un programme de 127 logements, la création d'équipements et la revalorisation des espaces extérieurs. Un plan de sauvegarde financé par l'ANAH vise à réhabiliter trois immeubles qui resteront en copropriété.

Le projet portant sur le quartier du Clos des Roses à Compiègne s'intègre dans une stratégie globale de développement de l'agglomération. Il s'appuie sur l'urbanisation de la friche militaire du camp de Royallieu.

Aujourd'hui, les premières enquêtes effectuées à l'échelon national par l'ANRU montrent que les habitants sont 75% à déclarer être informés des projets et 43% d'entre eux en connaître précisément la teneur. Cet impact très fort met bien en évidence la concertation liée à ce travail. En effet, les habitants ont été placés au cœur du dispositif afin de ne pas reproduire les erreurs du passé. D'ailleurs, 84% des habitants des quartiers estiment que leur vie sera meilleure après les travaux. Ils rejoignent en cela 80% des habitants des communes intégrant ces quartiers. Et l'on s'aperçoit bien alors que le défi relevé il y a de cela trois ans est en passe de connaître ses premières réussites.

En effet, il ne s'agissait pas uniquement d'améliorer la vie des habitants des quartiers, même s'il s'agissait de l'enjeu premier, mais aussi de profiter de ces investissements pour faire levier sur l'ensemble des agglomérations. Et l'opinion évolue puisque les enquêtes indiquent qu'ils sont plus nombreux à penser « *qu'investir dans les quartiers qui rencontrent le plus de difficultés c'est travailler pour l'intérêt de tous* »<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> ROZES, S. Étude portant sur la perception de la rénovation urbaine, présentée aux journées du renouvellement urbain, 2007.





## L'OISE, EN CONCLUSION

Tant de visages différents pour un même territoire, tant d'enjeux qu'il est nécessaire de relever collectivement... le département de l'Oise présente une configuration tout à fait originale. Si proche de la métropole parisienne que l'on pense souvent qu'elle englobe tout le territoire isarien et à la fois si loin, dépendant et libre, rural et urbain...

Il est souvent difficile de percevoir le véritable visage de l'Oise si l'on cherche à le regarder de manière figée. Mais si on le regarde en mouvement, en déplaçant la vision, il est alors possible de commencer à percevoir des courants sous-jacents. Ce serait alors par la vitesse, en participant aux flux des réseaux et des idées que l'Oise se dessinerait. En saisissant ce qui a fait sa force et sa richesse depuis longtemps : le mouvement.

Seuls des arrêts sur image sont alors possibles et c'est ce qui a constitué le fil rouge de cet ouvrage : un assemblage des regards apportant différents éclairages et une connaissance accumulée et retissée source d'innovation.

Habitat, foncier, transport, risque, métropolisation, toutes ces thématiques ont fondé depuis plusieurs années déjà la réflexion de la direction départementale de l'Équipement de l'Oise tant en interne qu'au niveau de ses multiples partenariats et échanges divers. L'ensemble des informations et des réflexions met en lumière certaines attentes en terme d'intelligence des territoires et ce, dans trois principales directions.

Tout d'abord quant à la reconnaissance et à la compréhension des habitudes et des coutumes qui fondent la culture isarienne.

Puis, au niveau des dynamiques territoriales et principalement des modes de vie. Ce sont eux qui doivent aujourd'hui être analysés car les statistiques ne suffisent pas pour dire ce qui est oeuvre au niveau de la société.

Enfin, en terme de complexité au niveau de certains tissus urbains qui forment un véritable patchwork territorial. Le lancement d'une étude portant sur le triangle d'or, constitué par le territoire entre Beauvais, Compiègne et Creil devrait d'ailleurs y répondre en partie.



## L'OISE, INDEX BIOGRAPHIQUE

Claire ARNAL est géologue et actuellement chef de projet dans le service Aménagement et Risques naturels du BRGM. Elle dispose de compétences en géologie et en gestion. Elle est spécialisée dans l'évaluation et la représentation des risques géologiques auprès des responsables de la gestion des risques et du public. Elle a notamment travaillé sur la prise en compte des risques par les gestionnaires des territoires à travers d'importants programmes européens franco-italiens.

Gérard BUNELLE est urbaniste SFU (Société Française des Urbanistes) et dirige URBA-SERVICES, un bureau d'études qu'il a créé en 1990. Implantée à Beauvais, sa société emploie 10 personnes et est spécialisée dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Jean-François CHARLEY possède une solide expérience dans le domaine de l'application du droit des sols. Il a pour mission essentielle l'animation et la formation de la filière, le portage des politiques publiques, ainsi qu'un rôle d'expertise sur les dossiers sensibles. Dans ce cadre, il a été fortement impliqué dans la mise en place de la réforme des autorisations d'urbanisme, cette réforme nécessitant un véritable changement de culture des pratiques des instructeurs des demandes d'autorisations d'urbanisme.

Fabienne CLAIRVILLE est responsable de la cellule Risque Eau et Environnement au Service Aménagement Urbanisme et Environnement à la DDE de l'Oise spécialisée sur la question des risques naturels et technologiques et des principales questions environnementales : air, bruit, eau, déchets. De formation juridique, elle a occupé auparavant différents postes relatifs à l'aménagement du territoire, tels que celui de responsable de la Cellule Connaissance des Territoires pour lequel elle a contribué à la réalisation de différentes études : Diagnostics territoriaux du département de l'Oise, Atlas des Paysages de l'Oise, le Foncier en Picardie.

Alain DE MEYÈRE est ingénieur en chef des Ponts et Chaussées. Actuellement directeur départemental de l'Équipement de l'Oise depuis mars 2004, il a auparavant exercé diverses fonctions managériales et de direction opérationnelles au sein et en dehors du ministère de l'Équipement, participant en particulier à de grandes opérations d'aménagement et d'infrastructures (Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Seine, Port 2000 au Havre, pont Flaubert à Rouen, autoroute A 28, plan routier transmanche...).

Hélène GÉNAUX travaille comme adjointe à la responsable de la cellule Connaissance des Territoires du Service Aménagement Urbanisme et Environnement à la DDE de l'Oise après avoir occupé un poste d'institutrice de l'Application du Droit des Sols. Elle a fait des études d'histoire-géographie et est titulaire d'une maîtrise en Égyptologie. Elle s'intéresse aux problématiques concernant la consommation foncière et aux mutations de l'aménagement du territoire.

Tristan GUILLOUX est de formation ingénieur des travaux publics de l'État et architecte. Il a travaillé au CERTU sur les problématiques d'interface entre infrastructures et développement urbain, notamment aux entrées de villes. Il est actuellement responsable du service Prospective Aménagement Transport à la DRE Picardie. Le service est notamment chargé du suivi des grands projets d'infrastructure, de l'animation régionale dans le domaine des transports et du développement de la connaissance sur le territoire picard.

Philippe LACHANT travaille comme chargé d'études à la cellule Connaissance des Territoires du Service Aménagement Urbanisme et Environnement à la DDE de l'Oise. Il a déjà occupé un poste dans le domaine de la planification territoriale après une carrière militaire dans l'Armée de l'Air.

Anne LANGUE est Responsable de la Cellule Connaissance du Territoire à la DDE de l'Oise qui a en charge notamment le pilotage du programme d'études de la DDE et le SIG. De formation initiale scientifique, intéressée par la géomatique, elle a précédemment exercé les fonctions de chargée de mission Ingénierie Publique et chargée d'opérations en Constructions Publiques.

Jérôme LASSERON est titulaire d'une licence de droit et d'un master en services et politiques publics. Après avoir occupé les fonctions de responsable de la cellule Contentieux et Contrôle de Légalité en direction départementale de l'Équipement de l'Oise, il est en charge depuis deux ans de l'unité Aménagement, Déplacements et Développement Durable au SAUE. Dans ce cadre, son travail le conduit à analyser les normes, les valeurs et les principes d'action des acteurs de la prospective territoriale dans la mesure où ces éléments expliquent en grande partie la prise en compte des politiques publiques de l'État dans le département.

Aline LECŒUR est paysagiste à Lille et paysagiste conseil de l'État. Spécialisée sur la question des jardins et paysages historiques, elle travaille en tant que maître d'œuvre pour l'aménagement d'espaces publics et d'abords de bâtiments contemporains ou patrimoniaux. Elle est responsable d'études paysagères préalables au PLU ou d'études sur l'identité du paysage transfrontalier flamand

(jardin, bocage) dans le cadre d'INTERREG. Elle a participé à des publications pour le « guide des Jardins en France », dirigé par Michel Racine, Edition Hachette, 1990, à des publications sur les jardins historiques et à « la mise en valeur du patrimoine par le fleurissement » dans le cadre d'EURAPHIS II en 2007.

Nicolas LENOIR est ingénieur des travaux publics de l'État. Il a dirigé le bureau d'études du service collectivités locales et environnement de la DDE de la Somme pendant 5 ans, assurant des missions d'ingénierie publiques (AMO et MOE) dans les domaines de l'assainissement, de l'épuration, de l'eau potable et des déchets; en particulier pour l'aide à la passation et au contrôle des délégations de services publics ou à la mise en place des services publics d'assainissement non collectifs. Il a rédigé en 2004 un guide méthodologique des DSP. Il est actuellement chargé d'études au service Prospective Aménagement Transports de la DRE Picardie. Il assure principalement le suivi des projets d'infrastructures de transports (Canal Seine-Nord Europe, LGV Paris-Londres par Amiens) et l'animation de l'Observatoire Régional des Transports.

Daniel LEVASSEUR est urbaniste. Il dirige l'agence Enjeux et Territoires basée dans l'Oise et est spécialisé sur l'élaboration des documents d'urbanisme.

Jean-Pierre LUGNIER est maître de conférences à la Faculté d'Économie et de Gestion d'Amiens. Économiste et géographe de formation, il est spécialisé sur les questions d'économie territoriale. Passionné de prospective, il a longuement travaillé sur la thématique de la métropolisation isarienne et est également membre du groupe d'experts de l'Institut National du Développement Local, du bureau de l'Observatoire International de Prospective Régionale et du bureau du Groupe d'Études International sur les Stratégies Territoriales et l'Économie Locale (GEISTEL).

Mindjid MAIZIA est ingénieur-docteur en urbanisme et aménagement, maître de conférences à l'Université de Technologie de Compiègne, expert en prospective pour les questions énergétiques et environnementales en milieu urbain. Il a notamment travaillé à de nombreuses recherches et expertises pour le compte de ministères, de l'administration ou de grands opérateurs urbains (Ville de Paris, IAURIF, etc.) dans le champ de l'habitat et des transports sous l'angle des consommations d'énergie et des émissions de gaz à effets de serre. Ses contributions ont permis d'intégrer les questions de la structure du parc de logement au regard des engagements nationaux relatifs au protocole de Kyoto.

Anne-Laure MASSON est actuellement chargée d'études aménagement au service Prospective Aménagement Transports de la DRE Picardie depuis plus de 2 ans. Elle a travaillé sur le diagnostic territorial du littoral dans le cadre de l'atelier mené par la DGUHC et elle participe à sa poursuite sous forme d'atelier littoral inter-régional. Elle contribue également aux travaux sur le SCOT du Grand Amiénois, sur celui de Soissons, au partenariat avec l'INSEE sur l'aire urbaine de Soissons.

Florian PERRON est ingénieur des travaux publics de l'État. Il a au cours de son cursus approfondi les domaines de l'aménagement et acquis des notions d'architecture. Après un poste de responsable de bureau d'étude en aménagement urbain, il occupe actuellement le poste d'adjoint au chef de service. Il participe à la direction du service et a été en charge d'accompagner fortement, tout au long de l'année 2007, la mise en place de la réforme des autorisations d'urbanisme à la DDE de l'Oise.

France POULAIN est docteur en aménagement, en urbanisme et en études urbaines. Auparavant enseignante-chercheuse à l'Institut Français d'Urbanisme, elle est aujourd'hui Architecte et Urbaniste de l'État et dirige le service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'environnement à la DDE de l'Oise. Elle a publié de nombreux articles et plusieurs ouvrages dont *Ma cabane en Normandie* avec Fabienne COSSET aux éditions CRÉCET, *Le guide du camping-caravaning sur parcelles privées* et *l'Esprit du camping* avec Élisabeth POULAIN aux éditions Cheminements.

Philippe RALUY est directeur adjoint de l'Équipement dans l'Oise depuis 2005. Spécialiste des questions urbaines et d'habitat, il a notamment travaillé dans l'agglomération creilloise en qualité de chef de projet du contrat de ville, et à Strasbourg dans le quartier du Neuhof en tant que directeur du Grand Projet de Ville. Il fut également successivement directeur d'études à l'agence d'urbanisme de Strasbourg, puis chef du service de l'urbanisme et de l'aménagement du Bas Rhin.

Étienne RICHARD est géomètre-expert. Associé du bureau d'études AET (aménagement environnement Topographie), il intervient dans le domaine de l'urbanisme réglementaire et opérationnel, dans l'activité de Géomètre (travaux topographiques et fonciers) et dans l'ingénierie des infrastructures (maîtrise d'œuvre V.R.D). Il participe activement à la vie du monde de l'urbanisme puisque siégeant à la Commission Urbanisme Nationale de l'Ordre des Géomètres-Experts et assurant la présidence de la Chambre des Géomètres-Experts de l'Oise.

Claude SPOHR est architecte et urbaniste en chef de l'État. Membre du Conseil général des Ponts et Chaussées, il est actuellement Chargé de mission auprès de la Directrice de la recherche et de l'action scientifique et technique (DRAST). Conseiller au Centre de prospective et de veille scientifique et technologique de la DRAST, ses travaux portent sur la prospective territoriale avec notamment la publication d'un ouvrage corédigé avec Guy LOINGER «*Prospective et planification territoriales. Etat des lieux et propositions*» et la conception, la mise en place et l'animation avec la DGUHC de l'atelier de référents pour la prospective territoriale dans les DRE et les DDE qui vient de s'achever en 2007. Il s'est beaucoup penché sur les questions d'avenir des services déconcentrés du ministère, avec les travaux de l'atelier et par la rédaction d'un ouvrage «*Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du ministère de l'Équipement*» publié aux éditions du CPVST en mars 2005.

Nicolas THIMONIER est géographe urbaniste, docteur en aménagement. Il est spécialisé dans la réalisation des documents d'urbanisme de l'échelle intercommunale (Pays, SCOT, PLH, etc.), communale (PLU, Carte Communales, ZPPAUP, etc.) à l'échelle du quartier (ZAC, aménagement zone à urbaniser, etc.). Son doctorat a d'ailleurs porté sur la question du zonage dans les documents d'urbanisme face aux évolutions des espaces de vie. Il co-dirige l'Agence d'Urbanisme Arval, bureau d'études privé intervenant en urbanisme, principalement sur la région Picardie. Il est également associé au groupe de recherches du Centre de recherche sur les Réseaux, l'Industrie et de l'Aménagement (CRIA) de l'université Paris I-La Sorbonne, et enseignant à l'Université de Technologie de Compiègne (département GSU) et à l'école d'ingénieurs de la ville de Paris.



Territoire pluriel aux multiples facettes, l'Oise apparaît aujourd'hui comme un département disposant de leviers de développement présents mais parfois partiellement dissimulés.

C'est tout l'enjeu de cet ouvrage que de mettre des analyses en lumière tant il est nécessaire que tous les acteurs de l'aménagement du territoire, bénéficient de l'apport des réflexions menées à la direction départementale de l'Équipement mais également au sein de son réseau avec l'apport de professionnels isariens.

Participant à la construction d'une intelligence collective «L'Oise, territoire 2008» permet d'identifier les enjeux territoriaux et offre la possibilité de présenter les grandes réalisations finalisées en 2007 et celles qui connaîtront leur aboutissement en 2008.

Ouvrage écrit et réalisé sous la direction d'Alain DE MEYÈRE et sur une idée originale de France POULAIN avec les contributions de Claire ARNAL, Gérard BUNELLE, Jean-François CHARLEY, Fabienne CLAIRVILLE, Alain DE MEYÈRE, Hélène GÉNAUX, Tristan GUILLOUX, Philippe LACHANT, Anne LANGUE, Jérôme LASSERON, Aline LE CŒUR, Nicolas LENOIR, Daniel LEVASSEUR, Jean-Pierre LUGNIER, Mindjid MAÏZIA, Anne-Laure MASSON, Florian PERRON, France POULAIN, Philippe RALUY, Étienne RICHARD, Claude SPOHR, Nicolas THIMONIER.