

Partenariat Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Agences d'urbanisme

CONFORTEMENT DES CENTRALITES ET REDYNAMISATION DES CENTRES VILLES

Monographies communales :
ORANGE



INTRODUCTION

Quinze communes à la loupe

Alpes de Haute Provence
Castellane
Manosque

Alpes-Maritimes
Valbonne
Grasse

Hautes Alpes
Gap

Bouches-du-Rhône
Arles
La Ciotat
Salon-de-Provence
Septèmes-les-Vallons
Tarascon

Var
Brignoles
La Valette-du-Var
Draguignan

Vaucluse
Orange
Pernes-les-Fontaines

Dans le cadre des travaux du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Équilibre des Territoires (SRADDET), la Région a souhaité mieux connaître les situations et dynamiques de ses territoires, souvent structurés autour ou composés de villes petites et moyennes. Ce regard renouvelé sur les espaces régionaux s'est construit en collaboration avec le réseau des agences d'urbanisme régional. Il s'est composé autour de trois démarches complémentaires, chacune construite à des échelles différentes.

- Une observation du positionnement de 20 intercommunalités régionales par rapport à des intercommunalités équivalentes dans le Grand Sud,
- Une caractérisation de l'espace des périurbains régionaux, en marge interne ou externe et hors des métropoles,
- Un diagnostic des processus en cours dans 100 villes moyennes et leur centre ancien.

Cette dernière démarche sur les centres a été entamée dès 2015. Elle s'est concrétisée par un atlas de 100 centres et une synthèse des enjeux répertoriés par ce travail d'atlas. Elle s'est poursuivie en 2017 par une analyse plus poussée et partagée d'une quinzaine de centres illustrant la diversité des situations régionales. Basé sur une analyse documentaire poussée et des entretiens approfondis auprès d'acteurs locaux, techniciens et élus, ce travail a eu pour objectifs de :

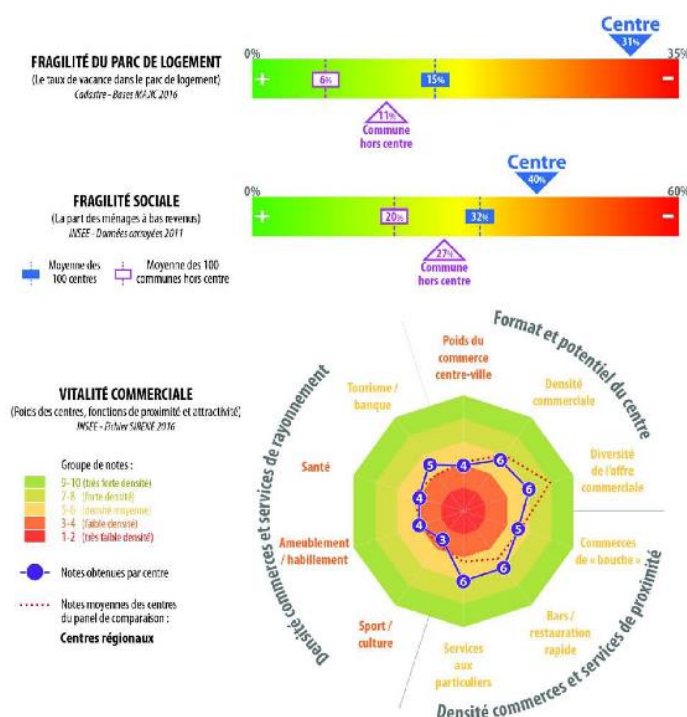
- Faire émerger une vision locale des enjeux liés au centre-ville, sa situation et son évolution,
- Avoir un retour sur les initiatives publiques et privées menées sur ces centres
- Connaître les projets en cours de réalisation ou de définition sur ces centres à l'heure où au niveau national, de nouveaux dispositifs se mettent en place pour agir pour les cœurs de ville.

Au-delà des constats quantitatifs, les 15 monographies permettent d'éclairer la mise en mouvement des territoires, dans toutes les diversités de situation et de dispositifs et acteurs mobilisés.

ORANGE

Monographie d'un centre-ville

1. LES DONNEES CLEFS DE L'ATLAS



Portrait social / Logement	Population	Part des ménages à bas revenus	Logements vacants	Total logements	Taux de vacance
Centre	3 300	39,7%	589	1 873	31,4%
Hors centre	27 432	27,4%	1 734	16 020	10,8%
Total Commune	30 755	29,2%	2 323	17 893	13,0%

sources : INSEE-données carroyées 2010 et fichiers MAJIC 2016

Commerce	Densité de commerces par type d'activités							Indicateurs commerce		
	Commerces et services de proximité			Commerces et services de rayonnement				Densité globale	Diversité	Poids du commerce de centre-ville dans la commune
	Commerce de bouche	Bars, restauration rapide	Services aux particuliers	Sport, culture	Ameubl., Habillement	Santé	Tourisme, banque			
Centre	7,2	11,1	12,3	3,1	19,5	11,0	17,5	70,1	68,5%	30,6%
Total centres	7,7	8,6	9,7	8,6	22,7	20,2	21,5	65,8	60,9%	36,9%

source : INSEE-SIRENE 2016

2. UNE VILLE MOYENNE EN MUTATION

Depuis le recensement de 1968, la Commune n'a cessé de gagner des habitants (environ 1000 habitants sur chaque période). Seule la période 1982-1990 accuse un ralentissement démographique (à peine 500 habitants supplémentaires). La croissance démographique est à nouveau relancée au début des années 90, pour atteindre un taux annuel de 0,6%. Ce pourcentage reste cependant assez faible malgré un excédent naturel en augmentation. Cette tendance semble se confirmer sur la période 99-2012 (+0,6%).

Tout comme dans le département de Vaucluse, on assiste depuis quelques décennies à une diminution de la taille des ménages pour atteindre en 2013 une moyenne de 2,2 personnes par ménage contre 2,4 en 1999.

Avec un indice de jeunesse proche de 1 (0,99), Orange compte quasiment autant de personnes de moins de 20 ans que de plus de 60 ans. Les moins de 45 ans représentent plus de 50% de la population même si l'on constate une légère baisse des 0-30 ans entre 1999 et 2008 et une baisse plus significative des 30-44 ans. Cette baisse s'effectue au profit des tranches d'âges supérieurs à 45 ans.

Sur les 29 527 habitants, 12 677 sont actifs (10 538 en 1999) mais seulement 56,8% d'entre eux ont un emploi. Avec un taux de chômage de 16,9% en 2008, le bassin d'Orange se situe bien au-delà de la moyenne départementale (10,2%). Le chômage concerne essentiellement les femmes et notamment celles âgées de 15 à 24 ans.

Entre 1999 et 2008, 1319 logements supplémentaires ont été construits. Depuis le 1^{er} janvier 2008 (selon les services ADS de la Mairie), 760 logements ont été autorisés soit une moyenne de 189 logements par an. Ainsi entre 1999 et 2012, près de 2079 logements ont été créés.

Le centre-ville souffre d'un manque d'attractivité. Il concentre 30% de logements vacants et près de 40% des ménages à bas revenus. Le centre-ville est donc en voie de paupérisation et la ville a pris un certain nombre de mesures visant à réduire cette dynamique.

En 2016, on dénombre sur la commune 2869 logements locatifs sociaux (soit 21,7 % des résidences principales). Il existe 5 bailleurs sociaux sur Orange, les plus importants sont la coopérative Grand Delta Habitat et l'OPHLM Mistral Habitat.

L'ensemble des documents de planification qui concernent la commune d'Orange sont en cours de révision.

La commune a révisé son PLU approuvé en 2013, afin d'intégrer les nouveaux enjeux d'urbanisme intervenus suite à la loi ALUR de 2014 (arrêt en février 2018/ pour être exécutoire au 3^{ème} trimestre 2018).

D'autre part, en intégrant la CCPRO au 1^{er} janvier 2014, Orange prend part, pour la 1^{ère} fois, à des démarches de planifications intercommunales :

- le SCoT du Bassin de Vie d'Avignon en cours de révision (arrêt prévu au 2nd semestre 2019) ;
- le PLH de la CCPRO en cours de révision (arrêt prévu fin 2018).

Dans le cadre du 1^{er} Programme Local de l'Habitat PLH (2011-2016), la CCPRO avait mis en place une OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de

l'Habitat) sur l'ensemble des centres anciens qui la constituaient. Celle-ci a été étendue au centre ancien d'Orange au milieu de l'année 2017, soit juste avant son échéance (en novembre). Celle-ci n'a donc pas eu le temps de produire d'effets. Les centres anciens constituent néanmoins toujours un enjeu central pour l'ensemble du territoire intercommunal et feront vraisemblablement l'objet d'une orientation spécifique. Une étude pré-opérationnelle à des dispositifs d'amélioration de l'habitat est d'ailleurs en passe d'être lancée (relance d'une OPAH, réflexions sur son calibrage, sa mise en œuvre, etc.).

3. RELANCER LA DYNAMIQUE D'UNE VILLE DE PROXIMITE

3.1 | Les grands objectifs de développement

Le projet municipal de la ville d'Orange vise à impulser un développement démographique dynamique et relancer la croissance démographique (environ 33 000 habitants à horizon du PLU, soit une hausse de 3200 habitants à horizon 2027 - 2030 (1% de croissance annuelle moyenne)) ; renforcer l'attractivité résidentielle pour les familles et les jeunes ménages, notamment dans les secteurs de la Croix-Rouge, Le Colombier, Les Veyrières, Le Coudoulet, Le Peyron, la Colline sud ; rééquilibrer le profil démographique en attirant plus de jeunes, jeunes ménages et familles, y compris dans le centre-ville.

Il s'agit de permettre la production d'environ 1 800 logements dans la commune à horizon du PLU, afin de répondre aux besoins générés par la croissance démographique, la diminution de la taille des ménages et la vacance frictionnelle.

Il est prévu la création du Pôle d'échange multimodal (PEM) de la gare d'Orange en partenariat avec la CCPRO, la Région et le Département. Cet équipement représentera une véritable polarité de transports en commun regroupant sur le site les différentes liaisons interurbaines. L'organisation du PEM intègrera le développement des services aux usagers : restructuration du bâtiment gare, mise en accessibilité PMR, création de parkings et d'un parking vélos, création d'une gare routière. Ce PEM reconnectera ainsi le centre-ville en améliorant son accessibilité.

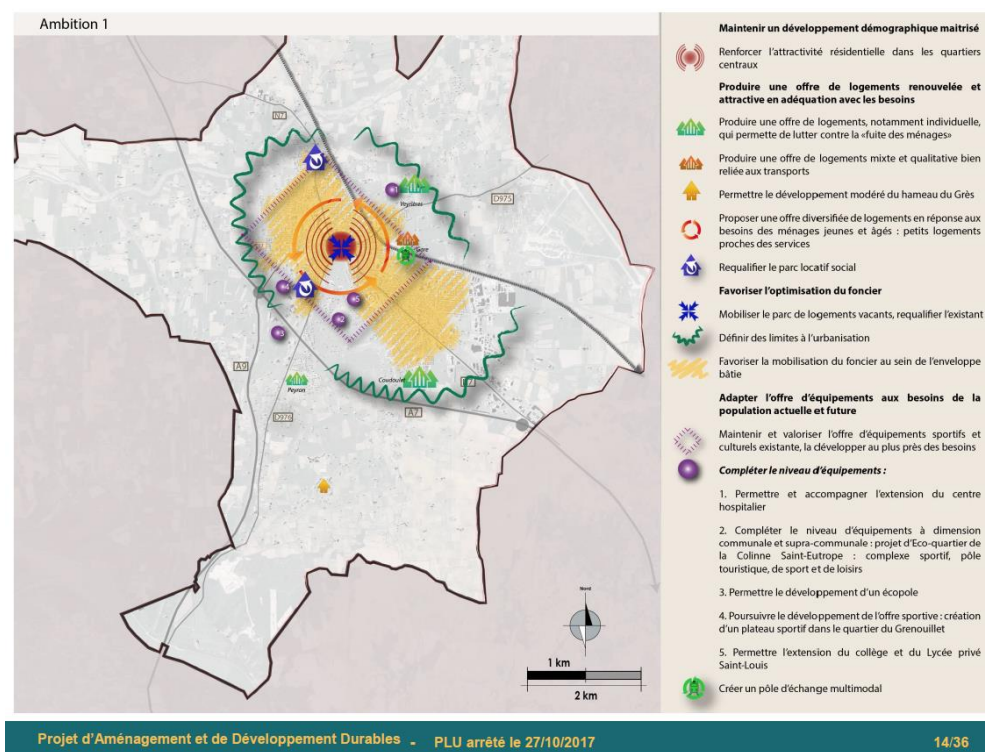
La création de plateaux sportifs est envisagée dans le quartier du Grenouillet, sur les terrains du Hall d'exposition de la Foire, afin de développer cette offre dans un secteur bien relié au reste de la ville et de déplacer à long terme le stade du clapier.

Il est également prévu d'accompagner l'extension du centre hospitalier d'Orange afin de permettre l'adaptation des locaux aux besoins de la structure et de compléter l'offre existante par la création d'un pôle de santé ou d'une maison médicale.

Le développement d'un « Ecopôle » dans le secteur de l'actuelle station d'épuration qui puisse regrouper des équipements et activités à vocation environnementale (filiales de traitement, compost, recyclage des matériaux...) est également envisagé.

La ville d'Orange souhaite maintenir l'accueil d'entreprises dans les zones d'activités existantes par la restructuration et l'optimisation du foncier

disponible afin d'éviter toute extension ou création de nouvelles zones, en particulier la restructuration de la zone commerciale dite « Intermarché Nord » et la restructuration de la ZA du Coudoulet. La mise en place d'une politique en faveur des TPE et la création d'entreprises afin d'assurer le maintien des PME et des activités artisanales est également souhaitée.



3.2 | Extensions urbaines et renouvellement urbain en centre ancien

Afin de répondre aux besoins en logements projetés à horizon 2026 - 2030, la mobilisation de secteurs non bâtis en extension directe de l'urbanisation identifiés au PLU en vigueur comme zones d'urbanisation future permettra de produire environ 900 logements supplémentaires à horizon du PLU :

- environ 40 hectares mobilisables dans le secteur Sud coudoulet pour la production d'environ 400 logements selon des densités moyennes d'environ 35 logements par hectare ;
- dans le secteur des Veyrières-Sud, la mobilisation d'environ 10 hectares en continuité de l'enveloppe bâtie permettant la production d'environ 200 logements suivant une densité d'environ 25 logements à l'hectare ;
- dans le secteur du Peyron, la mobilisation de 17,5 hectares permettra de répondre à un besoin d'environ 230 logements ;
- à l'Ouest de l'enveloppe bâtie, ce sont environ 2 hectares qui seront maintenus ouverts à l'urbanisation afin de permettre la production d'environ 50 logements en continuité des projets récents.

La commune d'Orange présente un certain nombre de parcelles non bâties au sein de l'enveloppe urbaine ainsi qu'un taux significatif de logements vacants. En effet, des logements anciens du centre-ville ne répondent pas aux normes de confort actuel et devront être réhabilités afin d'être remis sur le

marché. Dans le parc social, certaines résidences devront être rénovées afin d'attirer des locataires.

Les objectifs sont de privilégier la requalification et la restructuration d'îlots et d'immeubles dans les secteurs proches du centre-ville (ex : Quartier de l'Arc, Ilot des Tanneurs, Ilot Ancien Hôtel de Ville, Boulevard Daladier ...) et de mobiliser le parc de logements vacants, notamment en centre-ville et dans le parc social, grâce à des dispositifs de réhabilitation de ces logements anciens et/ou insalubres.

Le Centre ancien est identifié comme prioritaire dans le PADD du PLU en révision par la volonté d'affirmer la vocation commerciale du cœur de ville et de renforcer son attractivité et son accessibilité.

Le projet communal vise le renforcement des commerces et services de proximité, notamment en centre-ville et à proximité (quartier de l'Arc de Triomphe, Ecoquartier...) ; l'affirmation de la vocation commerciale des axes principaux du centre ancien (St-Martin, Victor Hugo) et des cours ; à limiter la vacance des locaux commerciaux en centre-ancien ; à assurer un équilibre entre le commerce de centre-ville et le commerce de périphérie via le développement d'une offre différenciée et qualitative dans le centre-ancien.

Il s'agit aussi de limiter le phénomène de paupérisation du centre-ville par le maintien de la diversité des fonctions dans ce secteur central, et en favorisant un équilibre entre logements de qualité, commerces et équipements. Il s'agira aussi d'améliorer le lien depuis le centre-ancien avec le pôle multimodal en projet à la gare en facilitant toutes les mobilités : aménagements de voiries, signalétique, parkings voitures et vélos...

Le Centre ancien est également identifié comme prioritaire dans la politique de lutte contre la vacance des logements.

Le centre ancien est touché par un phénomène de paupérisation croissante de ses habitants qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs. En effet, au sein du périmètre du centre-ville, a été identifié près de 393 immeubles, soit une estimation de 700 logements environ, nécessitant des travaux. Ce parc dégradé est caractérisé par son ancienneté ; près de 74% des bâtiments ayant été construits avant 1949. Il est majoritairement occupé par des locataires (63%).

Parmi les immeubles repérés dans le parc privé :

- Près de 30% des logements sont déclarés vacants,
- 325 logements ont été répertoriés comme potentiellement indignes,
- 200 logements environ nécessiteraient des travaux importants ou lourds,
- Près de 70 % de ces logements sont occupés par des locataires.

Il est observé que le secteur de l'hyper centre est particulièrement plus touché par la dégradation de l'habitat. Plus des 2/3 du parc privé potentiellement indigne repéré est concentré dans les 4 sections cadastrales du centre ancien, soit environ 219 logements.

Le centre ancien dispose pourtant d'atouts certains qui peuvent être vecteurs de renouveau, le principal étant un patrimoine remarquable. Pour redynamiser le centre ancien, il est donc nécessaire de travailler

conjointement sur les problématiques d'habitat, de la valorisation du patrimoine, de la redynamisation du commerce ainsi que du maintien des services à la personne.

4. LES OUTILS OPERATIONNELS DE REDYNAMISATION DU CENTRE-VILLE

4.1 | Une politique d'acquisition volontariste

Depuis 2004, la Commune s'est engagée dans une politique d'acquisitions volontariste forte, en centre ancien particulièrement exposé aux problèmes de vacance notamment structurelles, de logements indignes ou insalubres, de bâtis dégradés.

Elle entend également lutter contre le phénomène de paupérisation, les marchands de sommeil, la division de logements (studios), le changement de destination des RDC commerciaux....

Cette démarche a été conduite dans un périmètre stratégique, englobant le Centre Historique et sa périphérie immédiate.

Ainsi, la Commune a progressivement acquis des immeubles vétustes isolés mais également des ilots sur lesquels elle souhaite aujourd'hui engager un processus de réhabilitation visant à requalifier le centre-ville et créer une nouvelle attractivité résidentielle ou locative de qualité (logements de standing).

4.2 | La charte d'urbanisme commercial à l'échelle du SCoT

A travers la signature de la charte d'urbanisme commercial en date du 1er Février 2018, les élus du SCoT du bassin de vie d'Avignon ont actés unanimement par le comité syndical, représentant 4 intercommunalités et les 34 communes, 5 grands principes* qui replacent l'urbanisme commercial au cœur de leur politique territoriale.

Cinq principes fondateurs, donnant la priorité à la revitalisation des centres villes et à la requalification des zones périphériques existantes, ce à quoi souscrit la CCPRO et Orange.

*1/ Ne plus autoriser de création de nouvelle zone commerciale

2/ Ne plus permettre d'extension urbaine des zones commerciales existantes

3/ Promouvoir la diversification et la densification des zones commerciales, mais de manière encadrée

4/ Prioriser les implantations des nouveaux équipements commerciaux dans les centres villes

5/ Exiger une plus grande qualité urbaine, architecturale, paysagère et environnementale pour les implantations commerciales

4.3 | La candidature « cœur de ville »

Dans le cadre du Plan National « action cœur de ville », la commune d'Orange ainsi que la CCPRO ont manifesté leur intérêt pour faire acte de candidature. Elles souhaitent s'inscrire ainsi dans une démarche de mobilisation aux côtés des acteurs du logement et de l'urbanisme pour réinvestir le centre-ville tout en favorisant le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville. Cependant, la candidature n'a pas été retenue.

SYNTHESE

La requalification du centre ancien d'Orange nécessite d'articuler les actions en faveur des logements avec l'offre et l'accessibilité aux équipements et services, la desserte en transports et la politique locale du commerce. Ces différentes politiques s'articulent à différentes échelles :

- la commune : à travers le PLU ;
- l'EPCI : il détermine la politique intercommunale de l'habitat, la politique locale du commerce ainsi que sa politique des transports ;
- le SCoT : il fixe la stratégie d'aménagement globale du territoire à l'échelle du bassin de vie.

3 types d'outils sont mobilisés par la commune d'Orange pour agir sur son centre ancien :

- réglementaires : Il s'agit du SCoT, du PLH et du PLU (zonage, Orientations d'Aménagement et de Programmation, Emplacements Réservés, Secteurs de Mixité Sociale, etc.) ;
- opérationnels : l'OPAH et l'acquisition foncière. Une OPAH est en passe d'être relancée à l'échelle intercommunale et devrait cibler son action sur les centres anciens (réflexions en cours sur sa mise en œuvre). D'autre part, la commune a largement mobilisé l'acquisition foncière, à l'amiable ou par le Droit de Préemption urbain (DPU), pour acquérir 120 logements vacants et vétustes dans le centre-ville et autour de la première ceinture.
- fiscaux : la commune se pose la question de la mise en place de la taxe sur les logements vacants.

REFERENCES

Institutions et personnes rencontrées

Ville d'Orange : Sarah Pereira, directrice de l'urbanisme et de l'habitat

Principaux documents consultés

PLU d'Orange
PLH de la CCPRO
SCoT du Bassin de vie d'Avignon
Note d'opportunité au Plan d'Action Cœur de Ville

Le Partenariat entre la Région et les agences d'urbanisme de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mis en place en 2015 dans le cadre d'une convention triennale, ce partenariat d'une ampleur inédite en France, permet la mutualisation des capacités d'études et d'observation à l'échelle régionale. Relevant soit de la mise en commun d'expertises, soit de productions de données et d'analyses, ces actions couvrent des thèmes variés et transversaux, comme la mobilité, la planification, le développement durable, l'aménagement ou l'économie. L'objectif de ces travaux est de permettre une meilleure coordination des politiques publiques au niveau régional.

