

Direction
Régionale de l'Équipement
Pays de la Loire
DDE 44, DDE 49, DDE 53, DDE 72, DDE 85

Cete
de l'Ouest

les rapports

CARACTÉRISATION ET MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

APPROFONDISSEMENT DE LA NOTION D'ÉTALEMENT URBAIN



Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement

ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement

avril 2005

AVANT-PROPOS

Les services de l'Équipement des Pays de la Loire, dans leur programme d'études 2004 - 2005, ont initié une démarche en collaboration avec les cinq DDE de la région sur la thème de la « caractérisation et maîtrise du développement urbain ».

Un premier travail d'analyse bibliographique¹ d'une sélection d'études régionales et nationales a mis en relief le caractère flou de la notion d'étalement urbain qui caractérise le développement urbain contemporain. Il est donc rapidement apparu indispensable d'inscrire dans la démarche inter-services une phase visant à aboutir à une définition commune sur ce qu'est l'étalement urbain, plus particulièrement dans le contexte local.

Il s'agit plus précisément d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Quel est le problème ? Quels sont les éléments de contexte qui rendent favorable son développement ? Quels sont ses impacts négatifs (incidences sur les coûts, l'espace agricole, l'environnement naturel, la perte de lien social, ...) ou positifs (souhait de vivre en maison individuelle, foncier peu cher, ...) ?
- Face à ce problème, quels sont les enjeux pour les territoires (préservation des paysages, fluidité des déplacements, mixité sociale, lutte contre les pollutions, ...) ?
- Quelles sont les pistes d'actions possibles pour, à défaut de le maîtriser, canaliser le phénomène (rôle de la planification, des politiques foncières, de la densification, de l'organisation polycentrique des territoires, ...) ?

La définition de l'étalement urbain partagée par l'ensemble des services de l'Équipement des Pays de la Loire prend la forme de la note suivante validée par le comité de pilotage² mis en place pour la démarche.

La note du CERTU « Étalement urbain : les termes du débat ; les réponses politiques » ainsi que d'autres ouvrages rassemblés dans l'annexe de la synthèse bibliographique du CETE¹ ont contribué à la réalisation d'un premier document.

Celui-ci a été amendé par les membres du comité de pilotage en particulier sur l'éclairage local du phénomène. Par la suite, des discussions ont été conduites lors d'une réunion du comité de pilotage traitant de la définition, des enjeux locaux et des pistes d'action et du message à faire passer par la note inter-services.

Le document est tout d'abord réalisé en direction des services mais pourra contribuer aux actions de sensibilisation des acteurs extérieurs à l'Équipement.

A la ville d'hier, traditionnelle, dense, compacte, centralisée a fait place *la ville d'aujourd'hui, éclatée³, diffuse, étalée, fragmentée*. La ville s'étale, « prend ses aises. »⁴

L'augmentation générale de la mobilité des hommes et des activités, permise par les progrès techniques et la hausse du niveau de vie, explique ce passage de la *ville pédestre⁵*, avec une unité de lieu de vie (le hameau, le village, le quartier) à la *ville motorisée*, où l'on constate dans le même temps une multiplication des lieux mais aussi une réduction de la dimension des espaces vécus (le lieu d'habitat, celui du travail, l'hypermarché, les espaces récréatifs,...).

De plus, après un temps déjà ancien de développement accéléré et centrifuge de la périurbanisation, on semble assister dorénavant à un éparpillement urbain croissant qui rend de plus en plus difficile la distinction ville - rural. Certains observateurs décrivent un nouveau territoire urbanisé, *la ville émergente*, qui oscille entre « déconcentration urbaine diffuse » et « concentration métropolitaine discontinue »⁶.

Ce phénomène d'éparpillement urbain est particulièrement marqué dans les Pays de la Loire. La région, comme tout le Grand Ouest, se caractérise par la prédominance de la maison individuelle sur le collectif (72 % dans la région contre 56% au niveau national, données INSEE RGP 1999). Ce dernier se confond avec le secteur locatif considéré comme un tremplin à l'accession à la propriété. Depuis 1998, sous l'effet d'un contexte économique à nouveau favorable et de capacités de financements accrues (baisse des taux d'intérêt et politiques incitatives dont le succès du prêt à taux zéro), on enregistre⁷ une forte reprise de la construction individuelle avec des volumes annuels à hauteur de ceux du début des années 80 (18 500 nouveaux logements construits par an sur l'ensemble de la région, données SITADEL DRE). Le fait nouveau est que cette reprise s'effectue pour près de la moitié des permis à la périphérie des agglomérations mais aussi de plus en plus loin dans des territoires ruraux. Cette évasion urbaine résidentielle et une bien moindre délocalisation des emplois conduisent à une augmentation des distances moyennes domicile-travail des ménages particulièrement conséquente en périphérie des agglomérations de Nantes et d'Angers.

L'extension des périmètres des *aires urbaines⁸* entre les deux derniers recensements de l'INSEE intègrent ces évolutions, le *périurbain⁸* représentant, en 1999, 34% de la superficie du territoire régional contre 22 % en 1990.

Le constat de la généralisation du fait urbain est partagé par tous mais les choses se compliquent quand il s'agit, d'une part, de mesurer l'ampleur de l'avancée urbaine et, d'autre part, de

qualifier la nouvelle forme de croissance urbaine avec les nouveaux territoires qu'elle produit. Des jugements de valeur opposés continuent d'être portés par différents experts à propos des effets économiques, sociaux et environnementaux qu'entraîne le phénomène.

Cependant, les conséquences d'un développement urbain non maîtrisé, qui occupe de façon non économe l'espace et gèle pour plusieurs générations son utilisation, ne satisfont pas aux enjeux et exigences croissantes d'un développement durable des territoires.

L'élaboration souhaitée avec la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU⁹) des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) donne un cadre favorable à l'installation d'un dialogue entre l'État et les collectivités locales pour envisager des possibilités de régulation. Mais la nécessité d'intervenir contre un *étalement urbain anarchique¹⁰* pose, à la collectivité publique en général, la question des leviers d'action pour obtenir des effets à la hauteur des espérances et, à l'État local et plus particulièrement aux services de l'Équipement, celle de l'argumentaire à développer pour être écoutés par les collectivités locales.

¹ État des lieux sur l'étalement urbain, DRE des Pays de la Loire - CETE Ouest, novembre 2003

² ce comité de pilotage réunit des représentants des différents services de l'Équipement et de l'INSEE

³ La ville éclatée : H. Lefebvre, « Les nouveaux ensembles urbains », 1960 et « Pour un nouvel urbanisme », 1961

⁴ Congrès national de la FNAU, 1992

⁵ Marc Wiel, « De la ville pédestre à la ville motorisée »

⁶ C. Baratucci, Thèse « Au delà de la ville dense [...], France - Italie 1960 2000 », article « Du périurbain aux urbanisations dispersées », revue Urbanisme, 2002

⁷ Étude « La construction neuve individuelle dans les Pays de la Loire », DRE, CERUR, décembre 2003

⁸ Cette terminologie initiée par l'INSEE est définie en fin de document CF. "L'évolution des concepts pour penser les extensions urbaines"

⁹ Loi du 13 décembre 2000 complétée par la loi Urbanisme et Habitat (LUH) du 2 juillet 2003

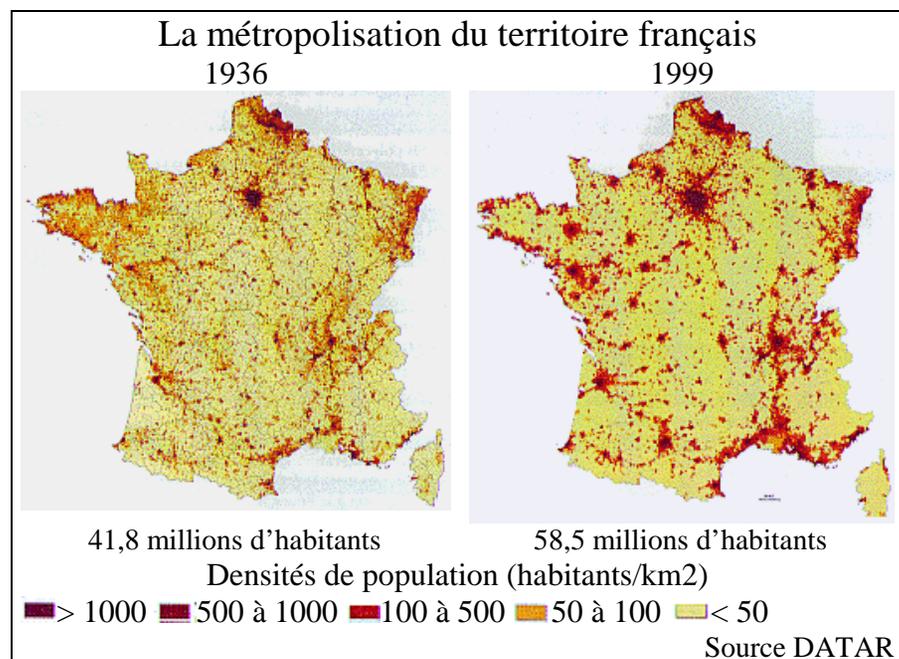
¹⁰ Discours de Gilles de Robien aux DDE du 11/06/2003

LE CARACTÈRE FLOU DE LA NOTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN

Le caractère flou que revêt la notion d'étalement urbain provient de ce qu'il est à la fois un état (les extensions urbaines) et un processus (les mécanismes à l'œuvre, leurs impacts). On peut ajouter à la difficulté de compréhension un manque de recul face au caractère évolutif des nouveaux espaces urbanisés. Plus généralement, la complexité de lisibilité du phénomène est à rechercher dans la dualité de nos rapports à l'espace, entre un espace « réel » ou du moins pensé par les observateurs et un espace vécu ou approprié par ses habitants. L'échelle retenue pour l'observation et notre conception de la ville¹¹ conditionnent aussi fortement les différentes interprétations possibles de l'étalement urbain.

La métropolisation des territoires

À l'échelle de la planète et encore à celle d'une grande région, un phénomène majeur est la métropolisation des territoires. Celle-ci correspond à la concentration spatiale des activités et des hommes avec la formation d'ensembles urbains en extension dans les grandes vallées et sur les espaces littoraux. À la différence des pays du Sud, l'attractivité des métropoles occidentales ne résulte plus d'un exode rural massif.



Au niveau régional, la poursuite durant la dernière décennie de la métropolisation du territoire a été observée dans l'étude statistique de la DRE des Pays de la Loire sur la construction neuve individuelle⁷. Entre 1990 et 1999, on note:

- une concentration pour près de la moitié des nouveaux ménages dans les *pôles urbains*, avec près de 82 000 ménages supplémentaires recensés dans les villes-centres et *banlieues* (66 communes, 4% du total des communes) ;
- une poursuite de la *périurbanisation*, avec quelques 30 000 nouveaux ménages enregistrés à la *périphérie* des grandes agglomérations (319 communes, 22% du total des communes) et plus de 44 000 en *secteur rural* (930 communes, 64% du total des communes).

Cette dernière se caractérise par une tendance récente à un « éclatement urbain ». On observe en effet depuis 1998 un débordement des autorisations de construire au-delà des limites des *aires urbaines* dans un grand nombre de communes. La dynamique est plus marquée en Vendée et autour de l'agglomération nantaise en direction, dans les deux cas, du littoral atlantique.

Concentration, dispersion et densification urbaines

Le mouvement centrifuge observé à l'échelle de l'ensemble urbain équivaut plus à une dispersion urbaine qu'à une dilution continue dans un espace agricole, « naturel » ou forestier. Plutôt que d'étalement, au sens littéral du terme, il s'agit plutôt d'un éparpillement urbain avec une imbrication de zones plus ou moins denses d'occupation de l'espace. Celles-ci se développent sous le jeu d'effets d'agglomération qui opèrent à partir d'une masse critique favorable à la concentration des activités, des hommes et avec le développement de synergies. A l'échelle des territoires périurbains, l'étalement urbain peut alors aussi être interprété comme une densification d'espaces situés autour du cœur de la ville ou de l'agglomération. Et sous cet angle, « la densification n'est pas l'inverse ou le contraire de l'étalement. »¹² Cependant, à l'échelle de la commune périurbaine, le développement urbain résidentiel qui se caractérise par une offre de maisons individuelles sur des grandes parcelles produit de faibles densités et s'éloigne du modèle de la ville agglomérée traditionnelle.

¹¹ CF. en fin de document "L'évolution des concepts pour penser les extensions urbaines"

¹² Article « Densification et extensions urbaines » dans études foncières n°105, P.Metzger & G.Lajoie, 2003

Les mécanismes à l'œuvre

L'étalement urbain peut être analysé comme la combinaison de deux forces en interaction :

- une périurbanisation de l'habitat, qui est devenue discontinue ;
- une délocalisation périphérique des activités.

Les facteurs favorables au développement de la mobilité résidentielle des ménages vers la périphérie sont multiples et liés à :

- une croissance démographique régionale qui reste, entre 1990 et 1999, plus forte que la moyenne nationale avec + 0,58 % d'augmentation moyenne annuelle (contre + 0,35%) pour la France métropolitaine, dont + 0,37 % dû au solde naturel et + 0,21 % au solde migratoire, RGP INSEE) ;
- l'augmentation du nombre des ménages liée au phénomène de décohabitation des jeunes, à l'accroissement des familles monoparentales et au vieillissement de la population avec un maintien prolongé au domicile (+ 1,56% d'augmentation moyenne annuelle entre 1990 et 1999, RGP INSEE) ;
- l'augmentation de la bi-activité des ménages qui accroît leur capacité financière pour accéder à la propriété ;
- les incertitudes concernant les évolutions futures du régime général des retraites qui augmentent les motivations traditionnelles des ménages pour accéder à la propriété ;
- une inflexion de la politique du logement en faveur de l'accession à la propriété¹³ (qui a entraîné la multiplication des opérations de lotissement) ;
- un produit logement inadapté et inaccessible financièrement pour les familles en centre urbain (taille, qualité de l'environnement) ;
- l'attractivité des secteurs périphériques qui représentent une offre foncière vaste et meilleur marché par rapport à l'agglomération dense ;
- une fiscalité attractive liée à des mesures nationales (avantages fiscaux pour l'acquisition d'un logement neuf) ou locales (moindres taux, exonérations de taxe professionnelle, de taxe locale d'équipement) ;
- les rendements moindres et beaucoup plus risqués des placements boursiers par rapport aux investissements dans l'immobilier des bailleurs privés ;
- le souhait des ménages de vivre en maison individuelle avec jardin privatif ;
- la recherche d'un mode de vie « entre-soi » permis par le lotissement.

La délocalisation des activités est à relier à l'implantation dès la fin des années soixante, à

proximité des nouvelles infrastructures routières, autoroutes et roades, des grandes surfaces commerciales suivie de celle de bureaux et de commerces plus spécialisés avec également un transfert de bon nombre d'enseignes du centre-ville dans les galeries commerciales.

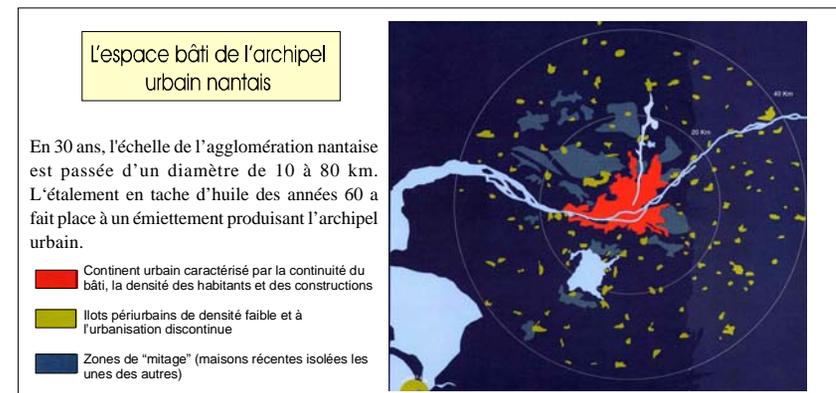
Mais le principal facteur qui explique ces transformations est le besoin d'espace lié à la démocratisation massive de l'automobile.

Les nouvelles infrastructures routières rapides, réalisées pour satisfaire aux exigences économiques contemporaines de l'acheminement des marchandises sans rupture de charge et « juste à temps » rendent également possible, à temps identique de trajet, un allongement des distances domicile-travail.

Les formes de l'étalement

Avec l'étalement urbain, l'échelle spatiale et les formes de la ville se trouvent changées. Des facteurs externes locaux, qui perdurent, donnent des formes différentes d'étalement urbain, plus ou moins compacte, linéaire ou diffuse. Ainsi, l'étalement varie avec le relief, le type d'agriculture, la structure parcellaire des propriétés agricoles, les habitudes régionales en matière d'habitat, les traditions, quand elles existent, de politique foncière des communes.

L'étude¹⁴ commandée en 1995 par la DDE 44, a permis, selon une approche des déplacements domicile - travail, d'appréhender l'« archipel urbain » constitué autour de Nantes.



¹³ Prêt accession à la propriété (PAP) apparu en 1977 bonifié par l'aide personnalisée au logement (APL), prêt à taux zéro (PTZ) depuis 1996

LE CARACTÈRE FLOU DE LA NOTION DE L'ÉTALEMENT URBAIN

L'INSEE a depuis introduit le découpage du territoire national en territoires vécus, avec différents périmètres à l'intérieur d'«espaces à dominante urbaine ou rurale»¹⁵.

Les travaux¹⁶ menés dans le cadre de la démarche ACTEUR ont utilisé ce zonage¹⁷ pour comparer le développement de l'urbanisation dans différentes aires urbaines dont celles de Nantes et d'Angers.

Depuis 1975, il apparaît que :

- la part des navetteurs¹⁸ s'est accrue de 40% à 60% en 1999 pour l'aire urbaine de Nantes et de 33% à 56% pour celle d'Angers ;
- la dynamique de la construction de logements est globalement supérieure à celle de la population mais concerne différemment les sous-espaces des aires urbaines ;
- les emplois restent plus fortement polarisés que les actifs et se sont plutôt déplacés dans les banlieues.

Taux de croissance annuels moyens de la population de 1968 à 1999

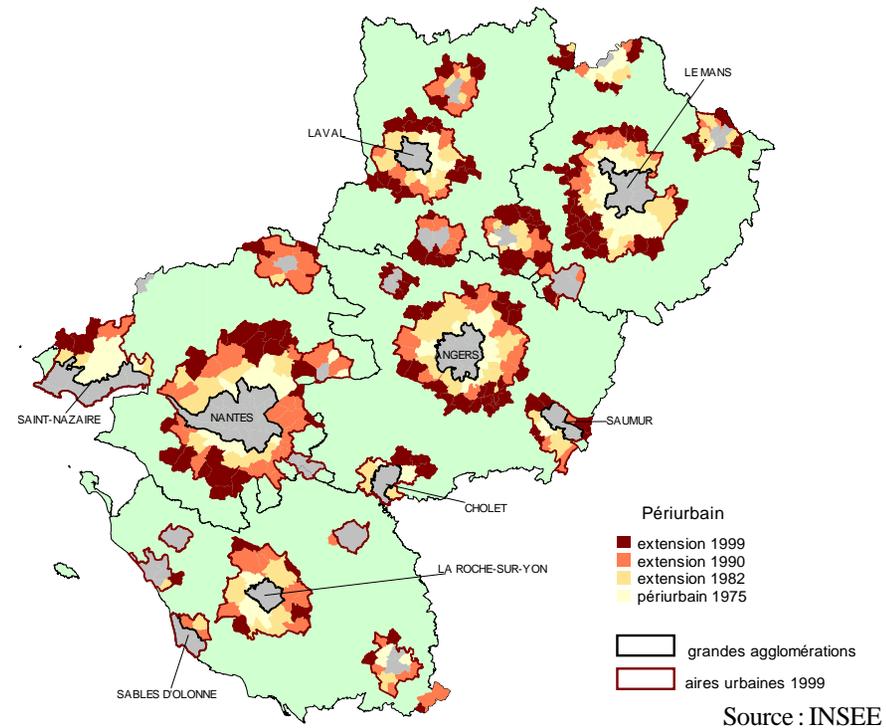
	Type de zone	Nombre de communes	Taux de croissance annuel (%)			
			1968-1975	1975-1982	1982-1990	1990-1999
Angers	Ville-centre	1	1,09	-0,16	0,48	0,75
	Banlieue	10	4,36	2,31	1,03	0,67
	Couronne périurbaine	55	1,76	4,07	2,26	1,23
	Aire urbaine	66	1,88	1,34	1,07	0,86
Nantes	Ville-centre	1	-0,14	-0,92	0,23	1,10
	Banlieue	19	4,30	1,90	1,24	1,00
	Couronne périurbaine	45	1,80	4,04	1,84	1,39
	Aire urbaine	65	1,64	0,94	0,93	1,11

Source : INSEE, Recensements de la population

NB : Les périmètres retenus des aires urbaines sont ceux de 1990.

Les aires urbaines de Nantes et d'Angers se sont encore largement étendues entre 1990 et 1999. Mais par rapport au schéma « classique »²⁰ de l'étalement urbain, on observe une croissance démographique très soutenue des deux villes-centre et moindre en banlieue.

L'évolution du périurbain des grandes agglomérations régionales de 1975 à 1999



NB : Le zonage des aires urbaines utilisé ici pour visualiser les extensions du "périurbain" repose sur les relations domicile/travail (Cf. en fin de document « L'évolution des concepts pour penser les extensions urbaines »). Aucun critère lié à l'occupation physique de l'espace n'est pris en compte. "Or l'étalement urbain se caractérise d'abord par une artificialisation des sols, soit à usage résidentiel, soit à usage d'activités économiques. Il a avant tout une inscription physique." ¹⁶

¹⁴ « Dynamique urbaine et déplacements domicile-travail dans l'aire d'influence de Nantes », P.H. Emangard, F. Beaucire et Cete Ouest

¹⁵ Cf. à la fin du document le chapitre « L'évolution des concepts pour penser les extensions urbaines »

¹⁶ « Dynamiques territoriales, étude comparée de six aires urbaines », réseau ACTEUR, 2002

¹⁷ Le choix a été fait de prendre comme territoires d'étude les périmètres dans leur définition de 1990

¹⁸ Personne ayant un emploi en dehors de sa commune de résidence

¹⁹ Rapport entre le nombre des emplois et celui des actifs pour une même zone géographique

²⁰ L'étalement urbain se caractérise dans ce schéma par une élévation des taux moyens annuels de croissance de la population communale au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre de l'agglomération vers la périphérie

La difficulté de penser la ville en mutation doit nous garder de croire à une cité idéale et à sortir du débat des experts entre ville compacte et ville étalée. Le fait de la périurbanisation est là. L'ambition est cependant d'organiser le phénomène et de trouver des solutions pour répondre aux enjeux que pose sa non régulation.

Le thème de la lutte contre l'étalement urbain n'est pas nouveau mais on parle moins aujourd'hui de lutter, de limiter ou de maîtriser l'étalement urbain que de le canaliser pour éviter son développement anarchique et pour limiter les effets négatifs qu'il entraînerait.

L'impact économique de l'étalement urbain

Il suffit de remplacer le terme « étalement urbain » par celui de « croissance urbaine » pour considérer le phénomène comme un signe de bonne santé économique.

L'argumentaire « ça coûte cher à la collectivité » développé par certains dans les années 80 pour combattre l'étalement urbain est discutable. En effet si l'aménagement des zones périurbaines engendre des coûts en matière d'équipements et de réseaux publics, le redéploiement d'activités et des zones d'habitat s'accompagne de ressources financières supplémentaires pour ces communes. Et, en comparaison avec un développement urbain plus concentré, les services publics générés par une urbanisation dispersée sont moins nombreux. Une analyse récente²¹ du coût économique de l'étalement urbain dans 186 communes de la province de Milan conclue dans ce sens.

En matière de coût du mode de vie périurbain pour les ménages, les spécialistes des transports publics, favorables à la ville dense, soulignent que « les familles qui habitent en périphérie et possèdent au moins deux voitures, ont des dépenses mensuelles en déplacements à hauteur de la mensualité d'emprunt de leur maison »²².

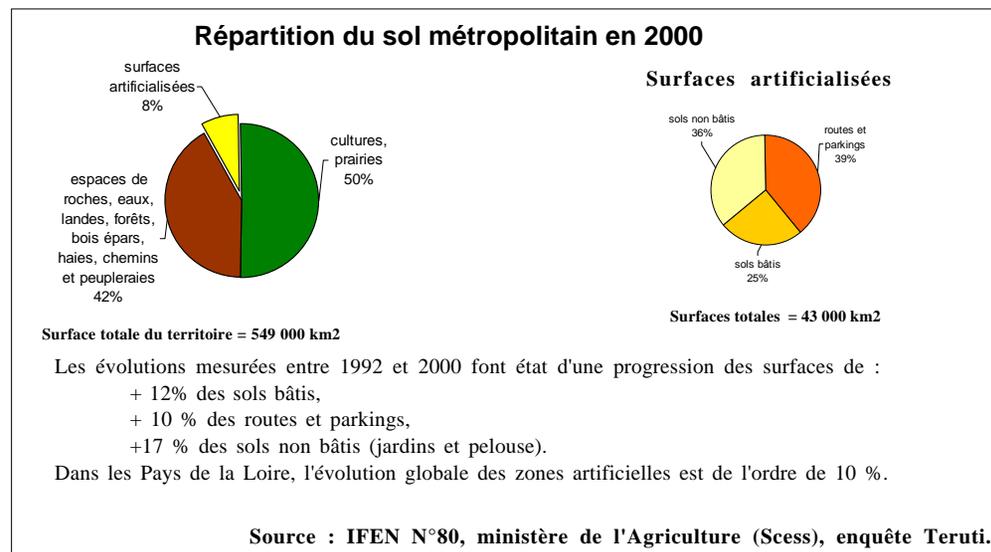
L'impact environnemental de l'étalement urbain

Les effets de l'imperméabilisation des sols, associée à des manques de prévention des risques se sont parfois révélés de façon dramatique à l'occasion de graves inondations. Même s'il reste difficile de quantifier la part spécifique liée à l'étalement urbain, les transports terrestres, en fortes progressions, sont responsables du quart de l'émission planétaire des gaz à effet de serre qui contribuent au réchauffement de la planète. Le bruit lié au transport a des impacts fortement nuisibles à la santé des riverains et il conduit également à une forte dévalorisation des secteurs d'habitat exposés.

L'impact de l'étalement urbain sur l'agriculture et sur les paysages naturels

Le total des surfaces consommées par les nouvelles extensions urbaines en France n'explique qu'une faible part du recul de la surface agricole utilisée. C'est en effet plutôt l'intensification de la production qui a produit un abandon de terres cultivées. Pourtant, au niveau des espaces périphériques des agglomérations, les extensions urbaines progressent au détriment de terres agricoles devenues terrains à bâtir. De plus, l'impact ne se limite pas aux seules surfaces ouvertes à l'urbanisation. En effet, plus l'habitat urbain est dispersé, plus il déstructure le foncier des exploitations et génère des difficultés d'usage agricole. Au final, le recul des espaces entretenus par l'agriculture contribue à augmenter le sentiment urbain de disparition des espaces naturels.

Pour les espaces néo-urbains, il s'agit d'éviter le passage systématique du foncier libéré de l'activité agricole traditionnelle au terrain à bâtir. Cet enjeu est aussi celui de toute l'agglomération qui devrait pouvoir bénéficier de nouveaux lieux récréatifs (poumons verts, forêts urbaines, fermes écoles,...).



²¹ Forme urbaine et mobilités. Les coûts collectifs des différents types d'extension urbaine dans l'agglomération milanaise. R Camagni, M-C gibelli, P Rigamonte; 2002 CF. article dans recherches et synthèse n° 18 - Idées de villes en Italie. PREDIT - janvier 2005

²² « L'étalement urbain », note de J.C.Castel, CERTU, juin 2004

L'impact social de l'étalement urbain

L'étalement urbain n'est pas la cause principale de la ségrégation sociale, laquelle a toujours existé dans l'histoire. Les espaces périurbains peuvent cependant être caractérisés par la prédominance de familles avec enfants et une moindre représentation des personnes seules et des personnes âgées. Cette différenciation démographique du territoire peut se doubler d'une aggravation des polarités sociales entre communes ou quartiers riches et secteurs plus pauvres. Encore une fois, l'importance de l'échelle retenue pour l'observation est primordiale et le débat sur la part de responsabilité de l'étalement dans l'augmentation de la fragmentation de la ville n'est pas tranché.

Si la densité ne garantit pas davantage de cohésion sociale la raréfaction, par rapport à la ville traditionnelle, de l'espace public limite cependant les lieux de frottements entre les différentes catégories sociales de la population. La nouvelle centralité que peut représenter l'hypermarché et tous les autres espaces commerciaux qui s'y sont greffés (multiplexe de cinéma, galeries marchandes,...) reste des lieux privés adressés en priorité aux consommateurs motorisés.

De plus, les nouveaux secteurs périurbains présentent la caractéristique d'être des zones de contacts, souvent de conflits, entre une population en place et des populations arrivantes. L'enjeu d'arriver à faire société, au sens d'intégrer l'autre, qui se pose à l'échelle de tout l'archipel urbain, concernerait surtout les habitants de ces nouveaux espaces.

En fait, **les enjeux de la maîtrise d'un étalement urbain anarchique** sont ceux d'un (a)ménagement du territoire régional permettant de répondre aux enjeux locaux de développement durable qui imposent à toutes les communes un usage économe de l'espace. Plus particulièrement et selon le modèle polycentrique, il s'agit pour les anciens villages ruraux passant sous influence urbaine, d'associer à un développement urbain, principalement axé sur une fonction résidentielle, une préservation - voire amélioration - de leur cadre de vie. Les communes périurbaines plus importantes ont également comme enjeu de développer un essor économique diversifié leur garantissant la fonction de pôles secondaires.

Pour tous les territoires, il s'agit de **concilier un développement urbain durable et solidaire avec un enjeu de diversité sociale**. Pour ce faire, les principaux pôles urbains qui alimentent l'évasion urbaine, doivent limiter les départs des ménages avec enfants toujours plus loin en périphérie.

Un enjeu collectif majeur : celui de la densification

A l'échelle de la parcelle, il s'agit de



passer de la maison sur grand terrain à de l'individuel groupé



Le cadre réglementaire nouveau apporté par la loi SRU

La loi SRU dont la vocation est la maîtrise de l'étalement urbain prône un usage économe de l'espace et notamment le renouvellement urbain. Elle donne aux collectivités les moyens de mise en cohérence des différentes politiques et des outils qui doivent être compatibles avec le SCOT :

- Les Programmes Locaux pour l'Habitat (PLH) intercommunaux de la 3^{ème} génération²³, comme celui adopté depuis peu à Nantes ;
- Les Plans de Déplacements Urbains (PDU)²⁴ qui contribuent à développer une alternative à l'usage de l'automobile et dont se sont dotées les agglomérations de Nantes, de Saint-Nazaire, d'Angers et du Mans doivent intégrer les objectifs de cohésion sociale et urbaine inscrits dans les dispositions de la loi SRU ;
- Les schémas de développement commercial.

De plus, l'élaboration des Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et des SCOT doit permettre de dépasser les logiques d'un développement urbain trop axé sur le zonage, volatile, des anciens documents locaux d'urbanisme.

Les modifications apportées par la loi pour l'Urbanisme et l'Habitat²⁵ (LUH) ont confirmé les ambitions affichées par la loi SRU. Certains « assouplissements²⁶ » rendent moins opérationnelle la régulation de l'étalement urbain par le biais réglementaire mais vont dans le sens d'une plus grande responsabilité attribuée aux communes pour mettre en place leurs projets urbains et projets de territoires.

Les stratégies d'intervention des collectivités

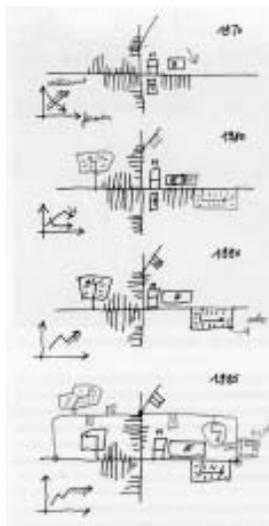
Face aux enjeux de la maîtrise de l'étalement urbain, les communautés d'agglomération de la région ont développé et cherchent encore des réponses dans deux directions :

- Contenir les extensions urbaines de manière réglementaire avec l'élaboration des documents locaux d'urbanisme intégrant notamment le maintien d'une agriculture périurbaine et des espaces préservés de type « ceinture verte » ;
- Limiter les départs des ménages en développant l'attractivité des centres et en gérant la mobilité.

S'agissant de l'urbanisation de nouvelles zones d'habitat, les communes périurbaines ont des réponses de deux types qui oscillent entre ouverture plus ou moins maîtrisée et fermeture.

Dans les différents choix possibles, les municipalités en place sont guidées par la situation démographique et financière de leur commune et le niveau de pression foncière à laquelle elle est soumise. L'intensité de l'éloignement et surtout la qualité d'accessibilité à la ville-centre apparaissent comme des facteurs prépondérants de la pression locale pour ouvrir les zones à l'urbanisation. Dans les communes les plus éloignées, cela peut entraîner une surabondance de l'offre foncière conduisant à une dispersion des constructions.

La construction de la ville "polyradioconcentrique"



Le schéma ci-contre représente un village ou bourg contemporain où se trouve la grande majorité de ce qui se construit actuellement : en 1980, on construit un premier lotissement pour garder l'école, ensuite un deuxième en 1990 pour la même raison, puis une "micro-rocade" d'abord justifiée par le souci d'éviter le village, qui s'avère en réalité génératrice d'une urbanisation sur la maille large d'un "urbanisme de secteurs". Ce processus saute l'étape de la sédimentation et du faubourg, c'est à dire de la densification. Il débouche sur des secteurs bâtis conçus comme éternellement neufs et qui n'ont, de fait, pas de grandes possibilités d'évoluer.

David Mangin (architecte-urbaniste), "La densification est plus importante que la densité", article paru dans la revue Urbanisme, hors-série n°24 - mars - avril 2005

²³ Les premiers PLH communaux avaient été instaurés par la loi de décentralisation de juin 1983 pour la production de logement social et élargis au niveau intercommunal par la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991

²⁴ La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi LAURE du 30 décembre 1996)

²⁵ Loi UH du 2 juillet 2003

²⁶ Par exemple, le retrait de l'interdiction de fixer un seuil minimal pour ouvrir un terrain à l'urbanisation (cf. article 5 des POS)

Les pistes d'action et leurs limites

Trois grandes pistes pour la régulation du phénomène peuvent être dégagées :

- Le renouvellement urbain ;

Dans les pôles urbains des agglomérations, « refaire la ville sur la ville » n'est pas une nouveauté. Plutôt que leur rareté, le manque de disponibilité de terrains nus à bâtir impose également aux communes périurbaines « proches » de ne plus gaspiller la ressource. En outre, pour équilibrer les opérations, la hausse des prix fonciers rend économiquement nécessaire la production de programmes immobiliers plus denses que dans le passé.

Pour tous les territoires, il convient d'insister sur le fait que la recherche de qualité dans les formes urbaines produites doit absolument accompagner les projets de densification, tout comme les réflexions sur le maintien et la création d'un véritable espace public permettant de recréer des lieux de convivialité.

- Une réflexion globale à mener sur la mise en cohérence des actions ;

Le développement des intercommunalités et des Pays favorisées par les dispositions législatives²⁷ qui précédaient de peu la loi SRU, ont permis d'enregistrer des évolutions positives. Mais si l'échelle d'intervention des politiques locales de l'habitat, des déplacements a progressé de la ville-centre à celle de l'agglomération, la principale difficulté que rencontrent les collectivités des territoires agglomérés est le manque de coordination de leurs actions avec celles des territoires qui les jouxtent.

- Des mises en œuvre de politiques foncières à une échelle supra-communale ;

A une époque certes plus favorable, des réserves foncières avaient été constituées pour l'urbanisation future par certaines villes-centres sous l'impulsion de volontés politiques. L'abandon de politiques foncières depuis une vingtaine d'années a certainement contribué à l'envolée des prix. Et actuellement, dans leur recherche pour un habitat en maison individuelle avec jardin à un prix abordable, ou du moins considéré comme tel, les ménages ne trouvent de réponse que dans les offres développées par les communes périurbaines de plus en plus lointaines.

Le plus souvent d'ailleurs, l'action foncière des communes n'est toujours pas concertée au niveau communautaire que pour la création et l'extension de zones d'activités pour attirer et retenir les entreprises en raison des emplois et des ressources financières qu'elles offrent.

L'émergence de politiques foncières communautaires dans les grandes agglomérations (Nantes, Angers) à l'occasion des nouveaux Programmes Locaux pour l'Habitat (PLH) et parallèlement à l'élaboration des SCOT devrait permettre d'atteindre les objectifs contractualisés de production de logements par commune. Pour ce faire, ces nouvelles politiques sont tributaires de la mise en place de ressources et d'outils d'observation - prospection, de montage d'opérations...

Au niveau régional, la création prochaine d'un établissement public foncier (EPF²⁸) apportera aux décideurs publics un outil pour des actions foncières au service du développement des territoires.

Les leviers d'actions pour les services de l'Équipement

Sur le champ opérationnel (comment agir ?), la principale difficulté pour la mise en œuvre des actions de régulation, relevée par la DDE 44 dans sa démarche pour « un argumentaire sur l'étalement urbain » est le décalage existant entre des leviers supra-communaux régionaux, départementaux, d'agglomérations (infrastructures; politiques de déplacements; politiques de logement) et un niveau décisionnel encore très communal.

Dans le cadre du prolongement de la décentralisation, l'État local et tout particulièrement les services de l'Équipement, connaissent une évolution de leurs missions traditionnelles. Les leviers d'action pour réguler le développement urbain sont différents selon le type de collectivité avec laquelle on recherche le dialogue :

- Soutien aux politiques transversales de transport et d'urbanisme lancées par les grandes agglomérations ;
- Actions d'aide à la maîtrise d'œuvre auprès des collectivités de taille plus modeste avec une sensibilisation des élus pour développer des politiques foncières visant à maîtriser le rythme de leur urbanisation et à promouvoir sa densification.

Sur ce deuxième point, les territoires périurbains « proches » en dehors des périmètres institutionnels de l'intercommunalité de la ville-centre et ou du littoral sont ceux sur lesquels se cristallisent les enjeux de la régulation et où doit se porter toute l'attention.

Un préalable à l'action est la connaissance du phénomène et l'étude en cours menée par le CETE de l'Ouest doit contribuer à doter les services d'une typologie des territoires à enjeux au regard des avancées urbaines et à jeter les bases d'une analyse en continu du processus de l'étalement dans les Pays de la Loire.

²⁷ La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 et celle relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999

²⁸ L'intervention classique d'un EPF consiste à acquérir pour le compte d'une collectivité locale, reconverter le cas échéant (cas des friches industrielles et sites pollués) et porter pendant une durée limitée un bien foncier. Dans tous les cas, son action se situe à l'aval de la formulation de la stratégie et en amont de l'intervention des aménageurs publics ou privés.

« *Nouvelles banlieues, conurbanisation, suburbanisation, rurbanisation, exurbanisation, périurbanisation, éclatement urbain, dédensification, déconcentration urbaine, urbanisation « inutile », métropolarisation, ville émergente, ville fragmentée... ».*

La diversité des termes employés est le résultat d'approches et d'hypothèses formulées à des périodes différentes selon des points de vues variés de géographes, d'urbanistes, d'architectes, de sociologues...

Rurbanisation : G.Bauer (urbaniste et architecte) et J.F. Roux (économiste et agronome), « la rurbanisation ou la ville éparpillée », 1976

En étudiant les effets territoriaux de la vague pavillonnaire, les auteurs rendent visible la « dissémination discontinuée » dans la campagne d'une « ville éparpillée. Ils discernent trois types d'« ensembles urbains » : pavillons indépendants, lotissements compacts, nouveaux villages.

Périurbanisation : En France, le terme est utilisé dès 1967 par J.B. Racine (géographe) mais la notion de périurbanisation était apparue auparavant dans les pays anglo-saxons avec l'essor des pavillons au-delà des limites de la banlieue du fait de l'installation de ménages des classes moyennes travaillant à la ville. Au début des années 80, le concept supplante celui de rurbanisation. La dichotomie centre / périphérie remplace celles d'urbain / rural ou de ville / campagne. La rurbanisation, en tant que dispersion résidentielle de maisons individuelles dans l'espace agricole, est assimilée à une étape dans un processus plus long conduisant à la périurbanisation. La prise en compte de l'apparition dans ces espaces périphériques de fonctions autres que d'habitat (locaux d'activités et centres commerciaux) rend compte d'une urbanité nouvelle.

Dans leur ouvrage « *La périurbanisation en France* », 1991, B.Dezert, A.Metton, J.Steinberg (géographes) ont identifié quatre catégories de périurbanisations :

- la périurbanisation, au sens littéral, autour des villes ;
- la rurbanisation dans la « troisième couronne de périphéries » ;
- la périurbanisation littorale de l'habitat en bord de mer ;
- la périurbanisation touristique de montagne.

Urban sprawl : « Notre » étalement urbain se distingue du « modèle » nord-américain en raison de deux caractéristiques fondamentales. D'une part, la dispersion de l'urbanisation en Europe affecte un territoire rural préexistant qui dispose d'un maillage important de villes moyennes et petites. D'autre part, en dehors de Paris, les agglomérations françaises ne sont pas du tout à l'échelle des mégapoles d'outre-Atlantique.

La ville diffuse : l'espace périurbain est pensé comme « un territoire ample, à développement extensif (donc le contraire de la ville compacte) et à fonctionnalité urbaine », F.Indovina (urbaniste), « *Citta diffusa* », 1990 - 2001.

Ce concept largement utilisé dans les années 90, peut être rapproché de celui de la périurbanisation mais il rend mieux compte d'une nouvelle organisation des espaces, réelle ou à trouver, sans connotation péjorative portée sur des espaces dits périphériques, marginaux, dépourvus d'une « dignité de ville » qui serait réservée à la seule ville-centre.

La ville-archipel : J.M. Roux, « *Un effet de l'habitat individuel : la ville archipel* », 1983

Les espaces périurbains pensés précédemment restaient dépendants du centre de par leur construction. Les archipels urbains sont des centralités secondaires qui fonctionnent

avec un certain degré d'autonomie par rapport au centre. De plus, la notion rend mieux compte du caractère discontinu des extensions urbaines.

La « ville émergente », G.Dubois-Taine, Y.Chalas, 1997 étudie les impacts des dynamiques en œuvre sur les transports, les formes urbaines produites et le fonctionnement de ces espaces. C'est le concept de la ville des flux, des choix libres, de l'interconnectivité (possibilité de se brancher ou de se débrancher, de s'inscrire dans les flux ou de se mettre à distance), qui n'est cependant pas spontanément accessible à tous, et peuvent aboutir à augmenter les exclusions sociales.

La ville polycentrique : Ce concept, très en vogue dans les années 80, au-delà de l'étude des mécanismes à l'œuvre, porte l'idée de la participation des îlots urbains dispersés à la création de la « ville territoriale polycentrique » qui ferait système. De nombreux auteurs utilisent ce concept d'aménagement soutenu à l'échelle du territoire national par la DATAR, avec un modèle de villes régionales d'équilibre.

Pour arriver à la « métropole » de l'urbaniste F. Ascher, « *Métapolis* », 1995, il convient de structurer un réseau de centralités de différents niveaux reliés entre elles par des axes de communication de transports en commun. C'est ce modèle que retenaient les études préalables à la rédaction de la DTA de l'estuaire de la Loire avec un bi-pôle Nantes-Saint-Nazaire et autour des centralités secondaires reliées par le fer.

Comme le souligne C.Baratucci, dans un article pour la revue *Urbanisme en 2002* « *Du périurbain aux urbanisations dispersées* », la notion de ville polycentrique donne des « outils au dialogue entre les différents acteurs » mais en plus, par rapport aux autres concepts, il incite à l'action pour se rapprocher d'un modèle construit pour être le garant des équilibres territoriaux.

Le découpage INSEE du territoire national en territoires vécus, diffusé en 1997 (en remplacement des zones de peuplement industriel ou urbain (ZPIU) élaborées dès 1962 et abandonnées après le recensement de 1990), comprend :

- L'espace à dominante urbaine (ou ensemble des espaces urbains) est constitué d'aires urbaines et de communes multipolarisées.

L'aire urbaine comprend un pôle urbain (unité urbaine de plus de 5 000 emplois) et sa couronne périurbaine. Les communes retenues pour constituer une unité urbaine sont celles où les espaces bâtis présentent moins de 200 m entre les habitations.

Le pôle urbain correspond à l'agglomération au sens INSEE. Il peut s'agir d'une ville isolée (Cholet par exemple) ou d'une ou d'un ensemble de ville(s)-centre(s) et de communes de banlieue.

La couronne périurbaine est composée de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire. Les communes multipolarisées sont celles dont au moins 40% des actifs ayant un emploi travaillent dans plusieurs aires urbaines sans atteindre ce taux avec une seule.

- L'espace rural regroupe les communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine.

Le pôle d'emploi de l'espace rural est constitué d'une ou d'un ensemble de communes ou d'unités urbaines comptant 1 500 emplois ou plus. Le même seuil de 40% est appliqué pour définir une couronne du pôle rural.

**centre
d'études
techniques
de l'Équipement**

**Direction
Régionale de
l'Équipement
Pays de la Loire**

**division Urbaine
MAN
rue René Viviani
BP 46223
44262 Nantes cedex 2
téléphone :
02 40 12 84 71
télécopie :
02 40 12 84 44
mél : division-
urbaine.cete-ouest@
equipement.gouv.fr**

**16 Rue Gaëtan Rondeau
BP 90409
44204 NANTES CEDEX 02
téléphone :
02 40 67 26 26
mél : dre-pays-de-la-
loire@
equipement.gouv.fr**

**Le CETE de l'Ouest
appartient au Réseau
Scientifique et Technique
de l'Équipement**

