

Un développement urbain maîtrisé pour une nouvelle géographie des territoires

Journée d'information et d'échanges du 6 octobre 2005



Synthèse de la journée

Avec la collaboration du pôle de Recherche Urbaine
des Pays de la Loire, et du CETE de l'Ouest

L'amplification de la métropolisation des territoires est un fait majeur des dernières décennies. Cependant, s'il n'est pas maîtrisé, le développement urbain révèle au fil du temps certains impacts économiques, environnementaux et sociaux négatifs pour l'individu comme pour la collectivité.

La DRE Pays de la Loire a donc conduit depuis deux ans avec les DDE de la région et le CETE de l'Ouest, une réflexion intitulée « Caractérisation et maîtrise du développement urbain ». Avant de poursuivre ses travaux, elle a organisé le 6 octobre 2005 une journée d'échanges avec les collectivités et les professionnels.

Enjeux et rôle de l'État pour maîtriser le développement urbain

Philippe GRAND, chef du service de l'aménagement et de l'urbanisme à la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC) a rappelé les modalités d'intervention de l'État dans la maîtrise du développement urbain. Le développement urbain est une nécessité car on constate des besoins croissants de logements provenant de l'augmentation de la population française, des phénomènes de décohabitation et de recomposition des ménages. Cependant, s'il est nécessaire, le développement urbain doit être « durable » : il doit satisfaire les besoins actuels sans porter préjudice aux générations futures. Pour Philippe GRAND, **deux scénarios sont inacceptables** :

- le premier libéral : on laisse la ville s'étaler (le modèle de la ville américaine), ce qui correspond à l'attrait des Français pour la maison individuelle, mais qui est insupportable en termes de consommation d'espace, d'impact énergétique pour les transports et de ségrégation sociale ;
- le deuxième, c'est l'utopie de la ville close, c'est-à-dire refaire la ville sur la ville sans possibilité d'extension.

La seule issue est un développement urbain maîtrisé. Un consensus des pouvoirs publics et du corps social existe autour de cette notion, mais il pose un problème de gouvernance. L'urbanisme a été confié aux communes, souvent regroupées en intercommunalité, mais la taille actuelle des bassins de vie excède souvent ces périmètres. Il faut donc penser large en terme géographique et penser loin en terme de temps. C'est une des missions de l'État notamment dans deux domaines : la planification et les politiques de sécurité et de protection. L'État a vocation à aider les acteurs territoriaux à mener des actions conformément à la loi, et pas seulement dire ce qu'il ne faut pas faire. Par exemple, sur le littoral, la question n'est pas seulement : « comment applique-t-on la loi ? » mais : « quel est le développement possible de ce territoire ? ».

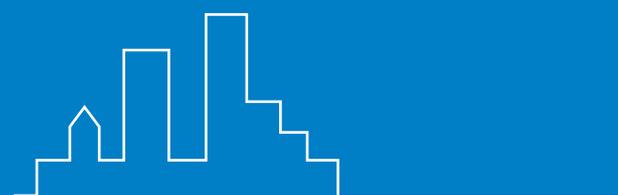
Pour assurer cette mission, le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer doit développer sa réflexion et son action dans plusieurs domaines :

- le développement économique des territoires, en particulier sur le thème de l'impact des coûts du développement urbain pour les citoyens et les collectivités territoriales ;
- la compréhension du phénomène métropolitain ;
- l'action foncière : les établissements publics fonciers sont aujourd'hui favorisés par la loi ;
- la relance de l'urbanisme opérationnel et de ses outils (ZAC, lotissement,...).

Pour être à la hauteur de tous ces sujets, il faut **développer l'intelligence territoriale**. Cette ingénierie, qui n'est pas l'apanage de l'État seul, permettra de construire collectivement une compréhension des territoires. Le ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer s'est engagé dans une évolution ambitieuse des services déconcentrés qui les recentre sur les sujets d'aménagement du territoire, parmi lesquels la maîtrise du développement urbain aura une place centrale.

Pour Francis BEAUCIRE, enseignant-chercheur chargé de l'animation de la journée, la dynamique sociale, spatiale, économique, est connue depuis longtemps. **Pourquoi l'État a-t-il laissé faire ?** Deux raisons principales peuvent être avancées :

- ce ne sont pas les niveaux de décision politique qui font la ville mais ce sont les ménages et les entreprises qui décident de construire ou non en périurbain ;
- c'est l'arbitrage entre le prix du logement et le prix de transport qui structure ce choix. Pendant 50 ans, le coût de l'énergie a été tellement bas que la ville dédensifiée était une réponse facile.





1936



1999

Densités de population (habitants/km²)

> 1000

500 à 1000

100 à 500

50 à 100

< 50

Source DATAR

Des indicateurs du développement urbain

En l'espace de 60 ans, on a constaté à la fois une concentration de la population dans les grandes agglomérations et sur le littoral, et un étalement de l'urbanisation qui se traduit par la périurbanisation. La ville d'hier, traditionnelle, dense, compacte, centralisée, a fait place à la ville d'aujourd'hui, éparpillée, diffuse, étalée, fragmentée. Encore faut-il connaître l'ampleur, la vitesse, les conséquences de cette diffusion dans l'espace de l'urbanisation ? Pour cela, les services de l'Équipement en Pays de la Loire mettent progressivement un ensemble d'indicateurs du développement urbain à la disposition des acteurs concernés.

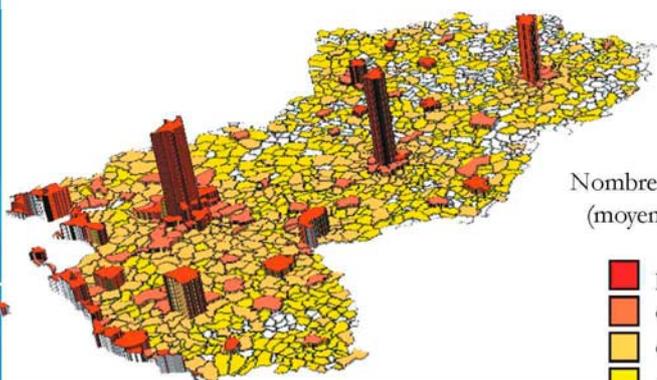
L'objectif est de bâtir **trois familles d'indicateurs** :

- **des indicateurs d'état** qui permettent de faire un constat de la situation et des évolutions ;
- **des indicateurs de pression** qui mesurent les impacts, les conséquences des phénomènes ;
- **des indicateurs des réponses** apportées aux questions soulevées, notamment en terme de politiques publiques.

Le travail est en cours et pour illustrer cette démarche, quelques exemples d'indicateurs et leur traduction cartographique ont été présentés.

Nombre de logements neufs mis en chantier entre 1990 et 1998

□ **indicateur d'état**

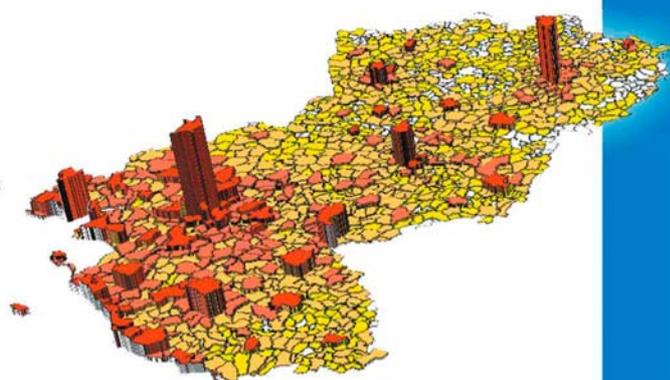


Nombre de logements (moyenne annuelle)

- plus de 50
- de 20 à 50
- de 5 à 20
- de 1 à 5
- de 0 à 1

Nombre de logements neufs mis en chantier entre 1999 et 2004

□ **indicateur d'état**

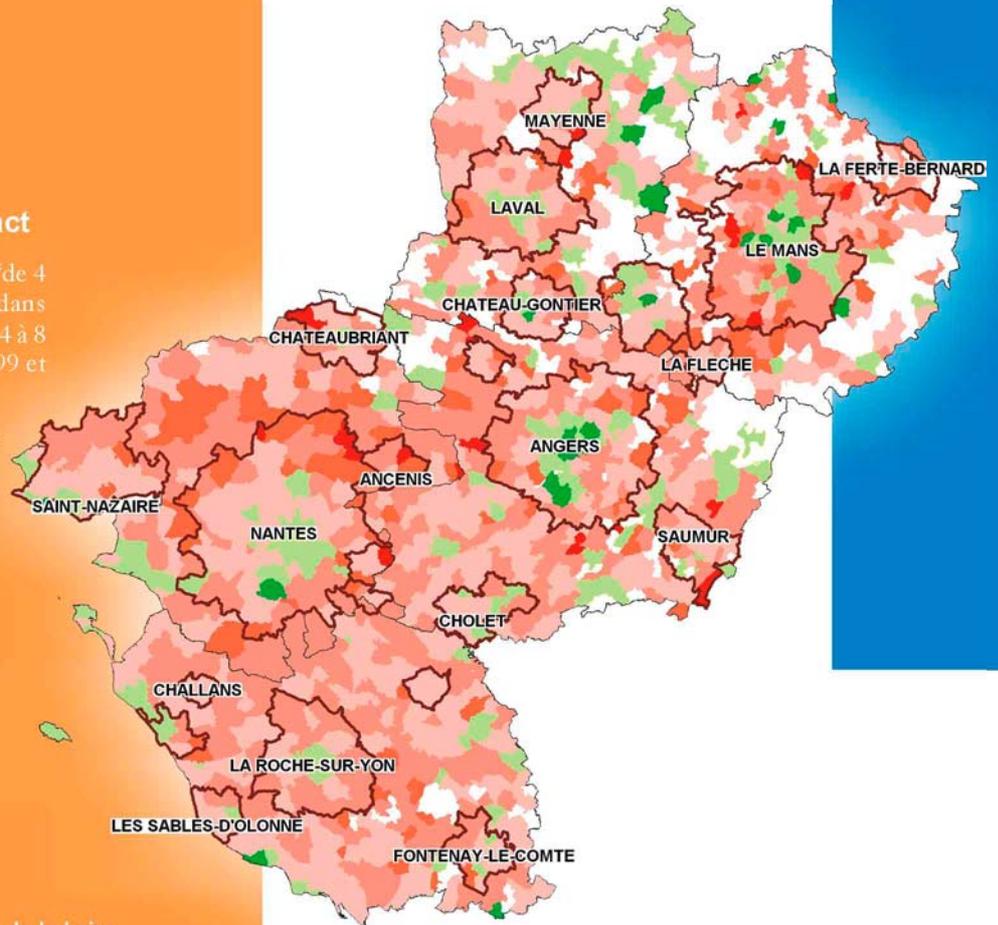
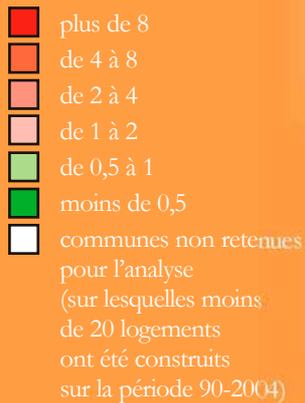


Sources INSEE, BD CARTO, DRE Pays de la Loire

Évolution de la pression à la construction entre 1990 - 1998 et entre 1999 - 2004

□ indicateur de pression/impact

À titre d'exemple, le poste de légende "de 4 à 8" caractérise les communes dans lesquelles on a construit chaque année 4 à 8 fois plus de logements neufs entre 1999 et 2004 qu'entre 1990 et 1998.

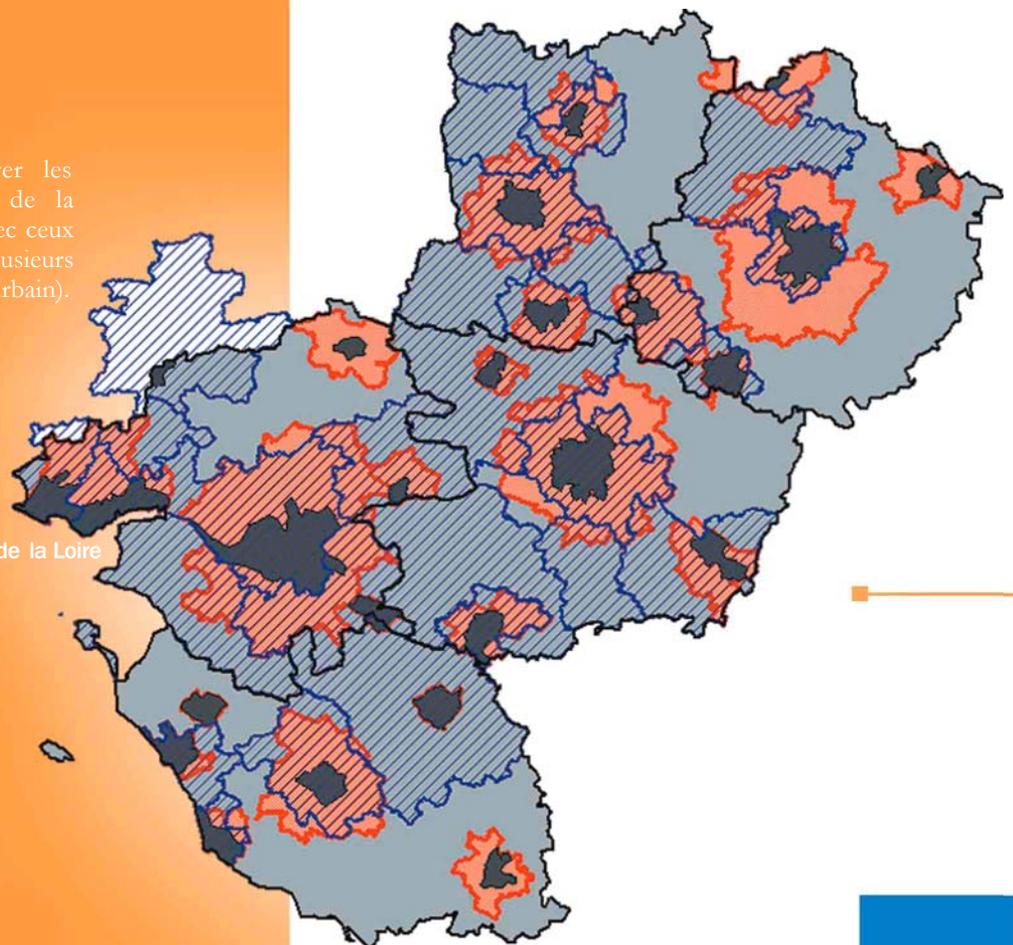


Sources SITADEL, BD CARTO, DRE Pays de la Loire

SCOT et Aires urbaines

□ indicateur de réponses

Cette carte permet de comparer les périmètres des SCOT (échelle de la planification supra-communale) avec ceux des aires urbaines (échelle de plusieurs problématiques du développement urbain).



Sources INSEE, BD CARTO, DRE Pays de la Loire

Le coût de l'étalement urbain - Le coût des aménagements

À l'entrée dans le logement, le **coût de construction neuve** d'un m² de maison individuelle revient moins cher qu'un m² de logement collectif en ville. Par contre, lorsqu'on essaie de comparer les coûts des modes de vie « maison individuelle dans le périurbain » et « logement en ville », les comparaisons sont plus difficiles si l'on tient compte pour le premier type de logement des coûts de transports et de certains coûts externalisés (contribution à l'effet de serre...).

Dans un autre registre, les **coûts de l'accueil de ces nouvelles populations** sont lourds pour les finances des petites communes.

Pour Mme France MENAGER, maire de Teloché, commune périurbaine de l'agglomération nantaise en forte croissance démographique, « le déclencheur de notre démarche de maîtrise de l'urbanisation en a été le coût financier pour la collectivité. En effet, l'étalement urbain entraîne des dépenses en réseaux routiers et d'assainissement ; à titre d'exemple, les habitants d'un hameau situé à deux kilomètres du bourg nous demandent de financer une station d'épuration. On remarque également que les nouveaux arrivants souhaitent un niveau de services équivalent à celui des centres-villes. Or, les petites communes n'ont pas les moyens d'y répondre. On en a tiré des leçons. Dans le cadre du PLU nous avons essayé d'avoir une démarche d'anticipation de notre développement pour maîtriser la croissance de notre commune au regard de la capacité des équipements, des infrastructures et de nos finances ».

Dans le cas du logement collectif en ville, le **coût de l'aménagement** est un facteur important pour réussir des opérations denses et de qualité comme nous l'a rappelé Bernard VALY de la Société d'Équipement de la Loire-Atlantique. « Dans des opérations du type de La Chapelle-sur-Erdre, il faut réaliser un équilibre entre quatre paramètres : la qualité (du bâti, des espaces publics), la densité, la mixité de la population (qui peut mettre en cause l'équilibre financier de l'opération car la charge foncière acceptable par les logements sociaux est plus faible) et les prix de sortie. Le tout demande de nombreux allers-retours pour équilibrer l'opération : en effet, certains paramètres sont liés. Par exemple, c'est la qualité des espaces publics (augmentation des coûts) qui fait accepter la densité (laquelle diminue la charge foncière) ».

Ainsi, le coût global du type d'urbanisation présenté ci-dessous n'est pas obligatoirement plus important si on intègre pour le logement individuel isolé l'ensemble des coûts annexes évoqués précédemment.



Les ZAC de la Source et des Perrières
à la Chapelle sur Erdre

Quelle politique foncière ?

Qu'il s'agisse de lutter contre l'étalement urbain ou de reconstruire la ville sur elle-même, **la maîtrise du foncier est un élément déterminant**. En France, la maison individuelle représente les deux-tiers de la construction neuve par an. Dans 50 % des cas, il s'agit d'une accession pour les revenus modestes : moins de deux SMIC. L'étude sur la localisation des prêts à taux zéro (PTZ) réalisée par la DRE Pays de la Loire et publiée en juin 2003, a montré que la plupart des logements acquis par des ménages modestes sont situés dans la deuxième couronne des agglomérations en raison d'un coût du foncier trop élevé dans les communes proches du centre. Ce qui suppose ensuite des frais de transport importants pour ces ménages. Francis BEAUCIRE pose également une autre question : quand ces personnes vont vieillir, elles souhaiteront se rapprocher des équipements, pourront-elles alors trouver, en revendant leur bien, un logement adapté à leurs besoins (valeur de remplacement) ?

Une alternative à la maison individuelle en périphérie lointaine est de proposer de se loger plus près des centres-villes grâce à **une politique foncière dynamique**. C'est le cas de la commune de La Chapelle-sur-Erdre qui avait acquis une propriété de 70 hectares à proximité du centre-ville. C'est également le cas de la ville d'Angers qui s'est dotée d'un programme global dans ce domaine afin de mener une politique de renouvellement urbain dans la durée. Les premières opérations ont concerné les ZAC du front de Maine et de St-Serge qui ont permis d'inverser la tendance au déclin démographique de la ville-centre. Mais Angers se trouve dans une nouvelle phase où le manque de foncier a entraîné une baisse du nombre de permis de construire. D'où la décision de rechercher des emprises foncières à partir de 5 pistes :

- urbaniser les derniers grands espaces libres gelés en zone NA, c'est-à-dire le plateau des Capucins et le plateau de la Mayenne. Il y est prévu à terme 4 000 logements ;
- acquérir les friches urbaines (friches industrielles ou ancienne caserne) ;
- utiliser le foncier libéré par les démolitions liées aux opérations de renouvellement urbain (ANRU) ;
- densifier les secteurs autour du futur tramway ;
- recenser tous les terrains qui sont susceptibles de muter dans les prochaines années afin de constituer un atlas foncier pour agir.

Un projet d'Établissement Public Foncier d'État est envisagé au plan régional. Son action, traduite dans un programme pluriannuel d'intervention, aura comme première priorité la construction de programmes de logements dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale.



La ville d'Angers
Aménagement de la ZAC Terrien Cocherel
(projet F. Rolland)

Quelle place pour les professionnels ?

Conduire des stratégies foncières et d'aménagement nécessite **une volonté politique mais aussi des moyens techniques pour les mettre en oeuvre.**

Marcel ALBERT, maire des Herbiers, a très vite constaté pour sa collectivité la nécessité de renforcer son service urbanisme pour mener une politique urbaine plus ambitieuse. Le service était constitué à l'origine par un technicien et son adjoint. Depuis, la ville a recruté un architecte-urbaniste puis un géographe.

« Si nous n'avions pas eu autour de nous de telles compétences, les projets n'auraient pas pu être de cette qualité. Ces professionnels nous ont obligés à prendre du recul, pour cela il fallait accepter leurs remarques et suggestions. Il faut des personnes qui nous bousculent et qui nous aident à franchir des étapes car les élus ne sont pas des techniciens ».

Dans certains cas, les communes, telle La Chapelle-sur-Erdre, font appel à des sociétés d'économie mixte, des bureaux d'études ... Il n'en demeure pas moins que les petites communes situées en périphérie et sur lesquelles se créent de nombreux logements, n'ont pas tous les moyens de constituer à leur échelle ce support technique.

Dans d'autres cas, les collectivités s'appuient sur le réseau des services de l'Équipement pour leur conseil et assistance technique.

Le rôle de l'intercommunalité

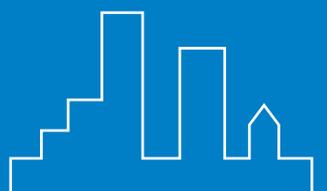
Autour de l'expérience de Teloché qui souhaitait réguler le nombre des nouveaux habitants dans la commune afin de maîtriser son urbanisation et le rythme de création des équipements, la question de l'intercommunalité a été abordée. **Dans quelle mesure une commune peut-elle ignorer ou répondre aux besoins en logements d'une entité plus large ?** La commune de Teloché adhère à une communauté de communes dont certaines sont extérieures au SCOT du Mans. Seules 8 communes sont concernées par ce SCOT. Pour toutes les autres, la réflexion est seulement communale. On constate un phénomène identique dans d'autres agglomérations des Pays de la Loire.

Aux Herbiers, le développement de l'habitat a été plus rapide dans les communes périphériques que dans la ville-centre. Plusieurs raisons peuvent être avancées : aux Herbiers, l'offre n'est sûrement pas suffisante, le prix des terrains est élevé (50 % plus cher qu'en périphérie) alors que la population du canton a des revenus modestes.

La communauté de communes s'est fixée comme objectif que sur les 10.000 habitants attendus, la moitié devrait être accueillie aux Herbiers.



Opération de renouvellement urbain
aux Herbiers

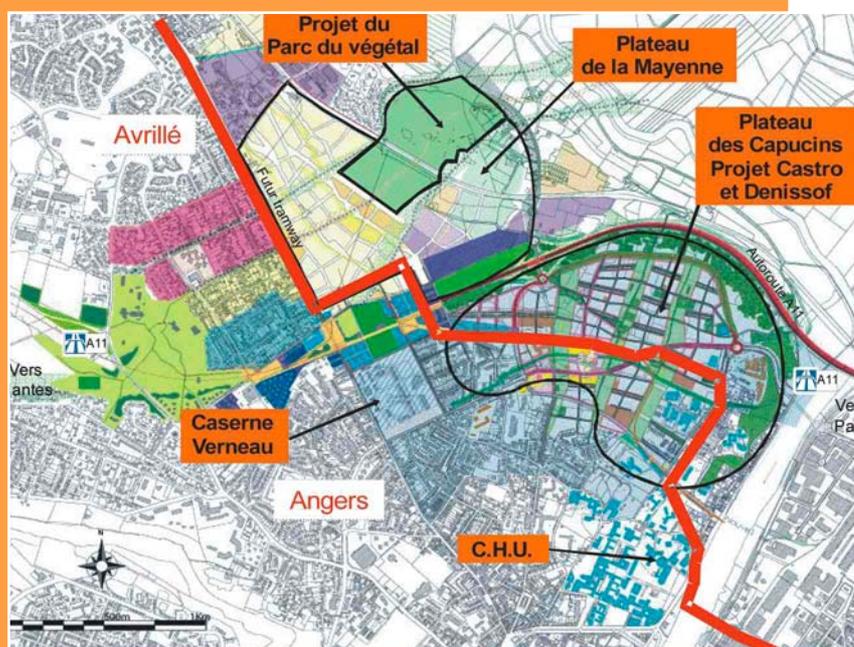


Maîtrise de l'urbanisation et des transports

A priori, on pourrait rechercher cette maîtrise **en limitant l'accessibilité du territoire urbain**. Certains prônent une politique générale de la régulation par la congestion pour éviter l'étalement urbain et favoriser les modes de déplacements alternatifs à la voiture particulière. Cette posture est impopulaire et peut avoir des répercussions sur la productivité des entreprises. Dans les grandes agglomérations, on s'oriente plutôt vers un partage de la voirie qui dépend du trafic automobile. Les périurbains ne sont pas interdits de cité mais sont invités à laisser leur véhicule dans les parcs-relais.

Dans le cas des opérations d'aménagement (ZAC de la Source et des Perrières) de la Chapelle-sur-Erdre, ce thème a été largement évoqué: optimisation de la desserte par bus, prise en compte dans le plan-masse de la future ligne de tram-train, polarisation de l'urbanisation autour de la gare prévue, accessibilité facilitée à la gare pour les modes doux (piétons, deux-roues). Si de nombreux points ont été traités positivement (concertation aménagement - SEMITAN (Transport de l'Agglomération Nantaise), liaisons deux-roues et piétons), le point sensible mis en exergue a été la difficulté de coordination des programmations de l'aménagement de la zone et des équipements de transports (tram-train).

À Angers, l'aménagement du plateau des Capucins est doublement lié à la question des infrastructures, il est longé par une autoroute et traversé par une ligne de tramway. En ce qui concerne l'autoroute, le débat a tourné autour de la question : fallait-il urbaniser des espaces à proximité d'une telle infrastructure en raison des nuisances possibles ? Comment peuvent-elles être maîtrisées ? Quant au tramway, il a été souligné qu'il est rare en France, à la différence de certains pays nordiques, que l'on assiste à une articulation entre la création d'un axe lourd de transports en commun (première ligne de tramway) et d'un quartier nouveau (plateau des Capucins).



Aménagement du plateau des Capucins à Angers
(projet CASTRO et DENISSOF)

Conclusion de la journée

Les présentations effectuées au cours de la journée et les interventions du public ont montré que **des acteurs de tous horizons ont pris conscience de l'importance de maîtriser le développement des agglomérations**, mais aussi que des progrès restent encore à accomplir pour approcher, à l'échelle régionale, un « développement urbain durable ». Ainsi en est-il par exemple de la mise en œuvre des outils de planification, SCOT et PLH, souvent appliqués à des territoires trop restreints, et de la difficile coordination entre les acteurs du développement urbain et des modes de transport autres que l'automobile. La DRE va poursuivre ses travaux sur la caractérisation du développement urbain, en mettant à disposition de tous, dès 2006, les premiers indicateurs d'état, de pression et de réponse.