La gestion économe de l'espace, un regard sur l'habitat

De la prospective à la mise en œuvre

Rencontres sur l'aménagement et l'habitat
vendredi 8 avril 2011

Les points forts de la journée

Les troisièmes Rencontres sur le foncier et l'habitat du Poitou-Charentes ont réuni, dans le site exceptionnel du CREPS de Boivre, ce 8 avril 2011 près de 150 personnes autour des thématiques de la gestion économe de l'espace, et de l'habitat.

Collectivités territoriales, partenaires de l'aménagement, du foncier et de l'habitat, services de l'État ont débattu autour de ces problématiques, avec la présentation des résultats de deux études portées par la Dreal : l'étude sur la caractérisation de la périurbanisation en Poitou-Charentes et l'étude prospective sur les besoins en logements territorialisés en Poitou-Charentes à horizon 2020. Des exemples concrets et innovants sur les éco-quartiers en Bretagne sont venus compléter ces présentations.

Des contre-points ont été apportés grâce à l'éclairage de la directrice de l'association des études foncières (ADEF), spécialiste du foncier et d'un professeur de l'université de Reims, spécialiste de la périurbanisation, mais aussi du directeur de l'association régionale des organismes sociaux pour l'habitat (AROSH), sur la demande en logements sociaux.

Introduction de la journée

Francis Philbert, chef du service énergie, climat, logement et aménagement de la DREAL Poitou-Charentes

Ces **3èmes rencontres régionales** sur l'aménagement et l'habitat sont des lieux d'informations, mais aussi d'échanges et de partages d'expériences autour d'un sujet lié au foncier, à l'aménagement et à l'habitat, avec des partenaires et participants variés : d'abord les collectivités locales, dont le rôle en matière d'aménagement du territoire et de politique de l'habitat est essentiel mais aussi l'ensemble des partenaires intervenant sur le territoire.

Quelques points d'actualité :

- A l'issue de la dernière rencontre sur l'observation du foncier, il a été décidé de mettre en place un r**éseau des acteurs des territoires autour de l'observation des dynamiques foncières.** Il a été installé en septembre 2010 et s'est réuni à nouveau le 30 mars dernier, avec une quarantaine de collectivités, de partenaires du foncier, de l'habitat, des services de l'État. Le secrétariat est assuré par la Dreal et l'animation de ce réseau est réalisé avec

l'appui d'un comité de pilotage. Au programme, des sujets liés au prix du foncier, à l'observation, aux outils de portage (EPF).

- Autre démarche mise en place par la Dreal en 2010 : **l'atelier ville et quartier durables** Outre les réunions d'informations et d'échanges, sont organisées des visites sur site d'éco-quartier à destination des élus intéressés telle qu'à Sainte Christine (Maine et Loire) en décembre 2010. Avec le Grenelle de l'environnement, les volontés publiques et les attentes des citoyens se rejoignent pour organiser autrement l'aménagement de nos villages, bourgs et villes. Les quartiers durables ouvrent des perspectives d'évolution vers des développements urbains maîtrisés et mieux articulés. A noter également l'appel à projet de la région et de l'ADEME pour aider le développement d'éco-quartiers dans la région.

- le plan bâtiment animé en région par la Dreal : mise en place d'une **commission bâtiment** du CRH (comité régional de l'habitat), journées de la sinistralité et de l'accessibilité, etc.

- d'autres partenaires comme le **cluster éco-habitat**, qui a pour finalité de faire du développement durable dans le Bâtiment sans surcoûts, tout en faisant preuve de créativité, d'inventivité pour conjuguer qualité architecturale, performances environnementales et équilibres économiques.

Toutes ces démarches convergent vers une même démarche de progrès pour des bâtiments, quartiers, bourgs, villes, territoires durables tout en préservant et en diminuant la consommation d'espace.

Compte-tenu de ces actualités, de ces sujets de préoccupations communes, le thème de **« la gestion économe de l'espace, un regard sur l'habitat »** a été proposé pour ces rencontres.

Gestion économe de l'espace et périurbanisation

Un regard sur la périurbanisation en Poitou-Charentes

Sandra Ircha de Praticité – – (cf diaporama téléchargeable sur le site de la DREAL)

Souhaitant connaître les processus de périurbanisation à l'œuvre dans la région depuis 1999 et éclairer les actions possibles de l'État et des collectivités face à cette réalité, la DREAL a lancé fin 2007 une démarche en plusieurs volets. Le premier porte sur la caractérisation des périmètres périurbains et l'armature de pôles secondaires autour des neuf principales agglomérations et a été confié au bureau d'étude PratiCité. Le deuxième volet concerne les déplacements.

Entre 1999 et 2006, la périurbanisation continue à s'éloigner des pôles urbains, en particulier sur la façade littorale où les secteurs d'attractivité représentent un continuum entre les principales agglomérations. Elle s'accompagne de l'émergence de pôles intermédiaires. Un zoom prospectif sur l'axe La Rochelle-Niort propose trois scénarios contrastés d'aménagement à l'échéance 2025 : entre une diffusion de la périurbanisation « au fil de l'eau » au resserrement fort du territoire « en densification » près des transports ferrés et en passant par un resserrement progressif du territoire autour de pôles secondaires « en peau de léopard ».

Présentation d'un projet d'aménagement en faveur d'une gestion économe de l'espace : mise en œuvre d'un éco-quartier

Bruno Servel de l'association Bruded *(Bretagne Rurale et Urbaine pour un Développement Durable)* – (cf diaporama téléchargeable sur le site de la DREAL)

L'association BRUDED est un réseau de collectivités bretonnes qui s'engagent dans des réalisations concrètes de développement durable et solidaire : éco-lotissement, éco-construction, agenda 21, AEU, économie d'énergie, production d'énergie... Un réseau de partage d'expériences pour les élus des collectivités qui veulent aller ensemble plus vite, plus loin ! Cette démarche prend de l'ampleur, les partenaires sont de plus en plus nombreux (conseil général du Finistère dans le cadre de son agenda 21, etc.). 113 communes ont adhéré à ce réseau ainsi qu'une communauté de communes. Les visites de site regroupent 1 000 à 1 500 visites par an.

Les communes de Bretagne sont confrontées à l'éloignement des services, au vieillissement de la population, etc. Par ailleurs la Bretagne consomme trop d'espace (doublement des surfaces artificialisées en 20 ans). Deux exemples sont présentés : l'éco-cité du Pré-Vert à Saint-Nolff (56) dans le périurbain et les éco-lotissements de la Prairie Madame et de la Pelousière à Langouët.

Débat

Région Poitou-Charentes : le schéma régional climat air énergie (SRCAE) en cours d'élaboration, et co-piloté par la Région et l'État, pourrait exploiter les résultats de ces études et analyses en matière d'aménagement, de déplacement, de formes urbaines. Des objectifs ambitieux sont à développer dans le cadre de ce schéma, parmi eux figurent la lutte contre l'étalement urbain.

Association maison de qualité consommateurs et constructeurs ensemble et représentant de l'UDAF : des attentes sont très fortes sur les nouvelles constructions, avec un fort besoin de regrouper constructeurs et associations de particuliers autour d'une fédération nationale. Avec les normes BBC, 20% des familles ne pourraient pas construire leur logement. C'est un vrai problème à prendre en compte.

Dreal : Les maisons en BBC sont effectivement 10 à 15 % plus chères qu'une maison actuelle. Cependant, il faut regarder le projet sur la durée de vie et avoir une réflexion sur le long terme. L'objectif est bien de réduire les surcoûts pour ramener au plus près le coût de l'opération d'un coût classique. L'obligation de construire un logement en BBC entre en vigueur le 1er janvier 2013. Des réflexions sont à mener en partenariat pour proposer des dispositifs permettant de moins dépendre de l'énergie.

Perspectives régionales et nationales sur la périurbanisation

François Mancebo, professeur des universités à l'université de Reims et directeur de l'institut d'urbanisme de Reims *(IATEUR : institut d'aménagement des territoires, de l'environnement et de l'urbanisme de l'université de Reims)*

Bien se reposer les bonnes questions : quelle politique et pour quoi ?

Il faut être vigilant pour éviter toute confusion entre périurbanisation et étalement urbain. Deux catégories existent : d'une part la périurbanisation de type étalement urbain et d'autre part la périurbanisation qui s'appuie sur des bourgs existants et ce n'est pas de l'étalement urbain.

Autre distinction à faire : la distance éloignée de l'habitat vis-à-vis d'un centre urbain et la résidence secondaire le temps des vacances qui n'ont pas les mêmes incidences sur le territoire.

Les espaces touchés par la périurbanisation sont souvent stigmatisés, il faudrait plutôt regarder les travers que l'on associe à la périurbanisation, tels que la standardisation des paysages, l'augmentation des consommations d'énergie et notamment des transports, l'absence de sociabilité urbaine.

Un développement diffus multifonctionnel n'est pas forcément incompatible avec des choix de développement durable, si c'est un espace diffus avec un maillage de fonction (commerces, emploi, résidentielle, etc.).

Ce n'est pas la périurbanisation en elle-même qui pose problème, c'est tout ce qui l'accompagne : la séparation entre les espaces résidentiels et les emplois, etc.

Est-ce que la périurbanisation est un nouveau mode d'urbanisation ? L'approche climatique accentue les effets pervers et les dispositifs techniques et ponctuels prennent le pas sur la ville. A titre d'exemple, on passe parfois d'un éco-quartier à un quartier basse consommation au niveau des bâtiments sans prendre en compte les déplacements, …, qui ne se voient pas. Les effets pervers concernent souvent la question des coûts. Pour que l'opération soit une réussite, on vise une catégorie de personnes plutôt aisées. Il faut une politique très volontariste pour que le logement social soit pris en compte afin de proposer de la mixité sociale. Il existe par ailleurs des des incompatibilités en lien avec des questions d'échelles. La question de la densité illustre bien cette difficulté. Construire la ville sur elle-même est positif mais les températures augmentent et il faudrait davantage végétaliser, la question des déchets est à appréhender différemment selon les territoires (recyclage, …).

Débat

Se croire moderne en abandonnant certaines racines rurales n'est-il pas un risque ?

F. Mancebo : il n'est pas sûr que la différence entre rural et urbain soit réelle. Les personnes qui ont un mode de vie rural disparaissent. La population a aujourd'hui un mode de vie urbain à la campagne, les symboles ruraux imprègnent l'urbain.

Patricité : la question de la planification est importante à prendre en compte. La périurbanisation se déroule en Poitou-Charentes dans des espaces où on n'a pas le contrôle.

Dreal : on ne fait pas le procès de la périurbanisation : on récolte une production d'aménagement. Comment accueillir une population nouvelle, il faut gérer l'espace pour produire quelque chose ensemble. Alors, comment réussir à moins consommer sur les espaces agricoles, naturels et forestiers.

La gestion économe de l'espace dans les politiques foncières : enjeux et perspectives

Caroline Gerber, directrice de l'association des études fonciers (ADEF) - (cf diaporama téléchargeable sur le site de la DREAL)

L'immobilier, c'est un enchainement de cycles : le dernier connu en France débute en 1998 avec une explosion des valeurs immobilières. Les dernières tendances (courbe de Friggit) montrent que la hausse repart et qu'il y a peu de chance que l'on retrouve le niveau d'avant 1998.

Il est admis socialement que l'on peut consacrer 1/3 de son revenu au logement. La propriété garantit aussi une forme d'avenir. La relation du citoyen à l'espace est valorisée de façon considérable. Cette valeur du paysage fait une urbanisation plus lointaine comme celle de nos grands-parents.

La demande d'espace est toujours plus importante : l'évolution de la surface totale aux sols consacrée à l'habitat (+36% en 16 ans) est plus forte que l'évolution du nombre de logements (+19% en 16 ans). Souvent, le milieu rural considère que la la loi SRU ne s'applique qu'à l'urbain et ne se sent pas concerné par les problématiques de consommations d'espace.

La difficulté des politiques foncières repose sur la méconnaissance du foncier : de quoi parle-t-on quand on parle de consommation d'espace ? On dispose de peu d'éléments excepté avec la source Teruti (ministère chargé de l'agriculture). Par conséquent, c'est le bâti que l'on observe. La production de logements en zone opérationnelle est constante alors que celle produite en zone diffus (non opérationnelle) est en forte augmentation.

Des problèmes liés au foncier sont déjà connus : fragmentation des espaces naturels, paysages, espaces agricoles, combat inégal du foncier entre urbain et rural, conflits d'usage. Cependant des usages nouveaux apparaissent : renforcement de la demande d'espace (double résidence, espaces naturels de loisirs, …) et renforcement des conflits d'usage (agriculture, économie, …). Par ailleurs, des nouveaux besoins émergent : stockage du carbone, production d'énergie, agriculture biologique, secteurs de sécurisation des risques industriels (la réglementation ICPE est très consommatrice d'espace), …

Il existe de nouvelles stratégies de valorisation foncière, avec des propriétaires fonciers plus offensifs (la cour européenne est parfois saisie), une évolution des formes de propriété. L'espace est valorisé, parfois sanctuarisé (littoral).

Des évolutions sont à anticiper : comment redistribuer les droits à bâtir en fonction du développement et du vieillissement de la population. Le foncier n'est pas rare mais le foncier accessible de qualité l'est.

Un regard sur l'habitat et les besoins en logements : perspective et outils

Suite aux échanges de la matinée dédiés à la gestion économe des espaces, l'après-midi a été axé sur le champ de l'habitat, composante essentielle de l'aménagement foncier. Elle a été principalement consacrée à la présentation d'outils de connaissance des besoins en logements. Définir les besoins en logements selon les territoires est une tâche complexe et nécessite une vision régionale stratégique et sur le long terme.

Les besoins territorialisés en logements en Poitou-Charentes : présentation de l'étude régionale à horizon 2020

Par Guy Taïeb, bureau d'études GTC (cf diaporama téléchargeable sur le site de la DREAL)

La DREAL a lancé au printemps 2010 l'élaboration d'une étude régionale prospective afin notamment de répondre aux attentes nationales de territorialisation des besoins en logements. Cette étude propose une méthode hiérarchisant les besoins en logements des territoires et permet ainsi aux collectivités de se positionner au regard d'éléments de comparaison régionaux. Cette approche technique n'a pas vocation à se substituer aux décisions mais c'est un outil d'analyse apportant des repères et qui peut servir d'appui notamment aux collectivités.

Guy Taïeb présente la présentation des grands enjeux identifiés dans le diagnostic ainsi que la typologie des territoires qui a résulté du travail de synthèse réalisé en régie par les services de la DREAL. Il s'est ensuite attaché à expliquer la méthode d'évaluation des besoins qui a été choisi et qui se base sur la confrontation de l'offre et de la demande selon les territoires.

Cette analyse quantitative reposant sur l'articulation d'indicateurs significatifs du fonctionnement des marchés de l'habitat a été confrontée à une approche qualitative issue des échanges avec les acteurs de terrain.

Les résultats prospectifs de cette démarche ont été exposés, notamment les objectifs de production de logements à atteindre par territoire pour satisfaire les besoins identifiés. Ces objectifs seront mis à jour annuellement afin d'assurer la pérennité de cet outil qui a été voulu évolutif et réactif aux évolutions des marchés. Pour cela, la DREAL envisage de poursuivre le développement des partenariats mis en place avec les acteurs locaux notamment dans le cadre d'un observatoire de l'habitat en Poitou-Charentes qui s'articulera avec celui du réseau des acteurs des territoires autour de l'observation des dynamiques foncières.

L'observatoire régional de la demande et des attributions de logements sociaux : un outil pour mieux identifier les besoins

Par Axel David, directeur de l'AROSH, association régionale des organismes sociaux pour l'habitat (cf diaporama téléchargeable sur le site de la DREAL)

Le second outil qui a été présenté au cours de l'après-midi était l'observatoire des demandes et des attributions des logements sociaux mis en place par l'association régionale des organismes sociaux pour l'habitat (AROSH).

Axel David directeur de l'AROSH a présenté l'outil d'observation de la demande et des attributions de logements sociaux en Poitou-Charentes qui est née de la volonté des bailleurs sociaux de participer à la connaissance des besoins en logements. L'analyse de la demande et de ses caractéristiques est un des apports incontournables permettant d'alimenter cette connaissance.

Elle s'appuie sur une typologie des territoires selon leur niveau de tension. La mise en œuvre prochaine d'un fichier commun de la demande permettra de perfectionner cet observatoire et d'élargir son champ d'analyse. L'objectif est également de s'assurer que le parc HLM joue bien son rôle social en assurant un parcours résidentiel adapté aux locataires et en maintenant la mixité sociale dans les grands ensembles.

Cet observatoire pourra utilement s'articuler avec celui de l'habitat qui sera mis en place par la DREAL en l'alimentant d'indicateurs qualitatifs sur la demande dans le parc social.

- - - -