

Gestion durable de l'espace

Journée-débats

du 5 octobre 2010

URBANISATION : DU DIAGNOSTIC AU PROJET

- Le diagnostic régional
- Les moteurs de la construction neuve
- Activités économiques et consommation d'espace
- Effets pervers des politiques publiques et pistes d'action
- Vers une armature de villes durables en Limousin :
quelques pistes concrètes au travers de l'exemple
de 6 villes intermédiaires

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



PRÉFET
DE LA RÉGION
LIMOUSIN

Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement Limousin

www.limousin.developpement-durable.gouv.fr

Urbanisation : le paradoxe limousin

par Sara Reux, DREAL Limousin

Résumé

Les lois Grenelle 1 et 2 prônent un nouveau mode de développement durable avec une diminution de la consommation des ressources (espace, énergie, eau, etc). Le Limousin, dont l'image de marque est rurale et forestière, est-il épargné par l'artificialisation croissante des sols ? L'étude révèle notamment que la surface urbanisée en 2006 en Limousin représente 1600 m²/habitant, soit deux fois plus qu'en France. Depuis 1962, la croissance de la tache urbaine dans les espaces urbains a été 4 fois supérieure à la croissance de population. En 10 ans, les surfaces urbanisées en Limousin ont gagné l'équivalent de 20 000 terrains de foot. Cette évolution est comparable à la tendance nationale alors même que la progression de population en Limousin est inférieure. Enfin depuis 2000, la progression des surfaces urbanisées s'accélère en France comme en Limousin.

[Voir le document de présentation](#)

Le débat

Plusieurs pistes d'approfondissements et regards complémentaires à partir des travaux menés par les partenaires sont évoqués à l'issue de la présentation.

Les travaux exposés mériteraient d'être mis en parallèle avec la valeur agronomique des terrains agricoles consommés. Dans le diagnostic en cours sur le SCOT de Brive, cet aspect « qualité des terres agricoles » est intégré. L'impact de l'urbanisation sur les exploitations agricoles fait également sens au travers de la localisation des modes de faire-valoir, en particulier

précaires dans les espaces sous pression urbaine¹.

Les constats établis posent la question du rôle des documents d'urbanisme en matière de gestion économe de l'espace. A ce jour, peu de travaux ont porté sur cette question. Une première approche a été tentée par une stagiaire de la DREAL. Sur les 747 communes que comptent le Limousin seules 107 sont couvertes par un PLU, 70 par un POS. Le travail d'analyse a porté sur 2 communes par département, mêlant espaces urbain, rural et périurbain. Sur la base de ce panel, toute extrapolation est délicate. Néanmoins, sur ces communes, des stratégies de développement plus vertueuses émergent, avec une réduction des zones à urbaniser (souvent de grande surface dans les anciens POS) au profit des zones agricoles et naturelles.

Les questions des modes de vie, du sens et de la « qualité » des lieux pose celle des moyens que l'on se donne pour développer de nouvelles façons d'habiter le territoire. Il s'agirait en particulier de mieux connaître les aspirations des ménages au lieu de privilégier la standardisation imposée par les politiques de l'offre. Pour autant qu'ils soient incomplets, ces premiers travaux doivent être partagés. Ils n'ont pas pour objectif de stigmatiser un territoire ou une politique particulière, mais de poser et objectiver les faits et d'en débattre. Ces résultats heurtent les politiques dites d'aménagement du territoire, alors que la loi de l'offre et de la demande s'est finalement imposée. D'une manière générale, un lien entre faiblesse des réserves foncières et augmentation des prix, a pu être observé.

Les moteurs de la construction neuve en Limousin

par André Pagès, DREAL Limousin

Résumé

La demande en logements neufs est un facteur important de la consommation d'espaces. L'identification des déterminants de la construction liés aux variations du parc et de la population, permet de dessiner des géographies discriminantes entre territoires du Limousin, et mouvantes dans le temps. Au total, le desserrement des ménages est un facteur d'importance

quel que soit le territoire et l'époque. En revanche, il perd de son intensité de manière récente au profit du regain démographique qui bénéficie surtout aux territoires les plus urbanisés.

[Voir le document de présentation](#)

¹ Pour l'articulation avec le volet agricole, se reporter aux travaux menés par la Chambre d'agriculture (PRDA et SCOT Brive), SAFER (SCOT Limoges, CAB Brive)

Le débat

Ces travaux d'analyse sont un travail préalable nécessaire à toute démarche de planification et d'intervention publiques face au développement de l'urbanisation.

La tendance actuelle sur le desserrement va se poursuivre au regard des éléments de connaissance que nous avons sur le passé. Mais elle devrait tendre à terme vers une asymptote. En termes de prospective,

il n'existe pas de modèle économétrique permettant de préciser l'impact de ce phénomène sur la construction neuve.

Une étude démographique sur le Limousin, menée cet été par un universitaire et en cours de finalisation, éclairera ce sujet.

Zones d'activités et consommation d'espace : diagnostic en Corrèze

Par Florence Martin, DDT Corrèze

Résumé

Au même titre que l'habitat, la création d'espaces dédiés aux activités économiques mobilise un volume important de foncier. En Corrèze, 2000 ha d'espaces urbanisés dédiés aux zones d'activités sont recensés dans les documents d'urbanisme et 1300 ha supplémentaires sont inscrits en zones à urbaniser. Les zones d'activités ont tendance à se polariser et se développer le long des routes principales (notamment des autoroutes) et en frange de l'urbanisation existante. Le développement des zones d'activités (ZA) semble également privilégier une implantation en chapelets ou en essaims : dans ces secteurs, les zones d'activités sont très proches les unes des autres (moins de 3km entre deux zones d'activités).

[Voir le document de présentation](#)

Le débat

On constate en Limousin une multiplication des zones d'activité et le remplissage de certaines pose problème. Créatrice de valeur ajoutée et d'emplois, la ZA est d'abord perçue comme un levier de développement économique. Mais elle est aussi consommatrice d'espaces et a donc une part de responsabilité aussi importante que l'habitat dans l'artificialisation des sols.

L'étude montre une propension à l'ouverture de zones à urbaniser pour les activités à proximité des échangeurs routiers de l'A89. Dans le cadre des observatoires sur les effets des infrastructures, les études sur

l'A89 ont montré un rapprochement des entreprises de l'axe routier. La création de ZA le long de l'A89 procède donc en partie d'une recomposition du tissu d'activité. Les entreprises se rapprochent de leurs fournisseurs et de leurs clientèles. Ainsi, il paraît important d'élargir l'approche sur les activités économiques au-delà des ZA et de préciser la part de la création ex-nihilo d'activités dans les ZA, la localisation antérieure et les motivations des activités déjà existantes et qui s'y sont implantées.

D'autres pistes d'études sont ébauchées.

Il est suggéré de s'intéresser à l'aspect économique dans les différences de mise en œuvre entre habitat et activités. Il convient de vérifier dans quelle mesure les aménagements nécessaires pour les zones d'activités sont subventionnés par le public tandis que les aménagements nécessaires pour les lotissements sont plutôt pris en charge par le privé.

Pour travailler sur la précarisation des zones agricoles convoitées, il y a la méthode coercitive (cf. certains axes de la loi de modernisation agricole au travers de mesures de protection notamment) mais les résultats semblent difficiles à apprécier. Une méthode plus incitative serait de compenser pour le milieu agricole le différentiel financier entre le prix du terrain agricole et le prix avec plus-value retirée pour la vente d'un terrain constructible.

Les travaux réalisés par la chambre d'agriculture, révèlent une correspondance entre les terrains exploi-

tés en baux précaires et l'utilisation de ces surfaces comme réserves foncières. On peut ainsi caler la carte de ces baux et celles des ZA.

L'intercommunalité a eu des effets mais en matière de planification il reste encore beaucoup à faire. Le modèle des années 60 qui consistait à développer les infrastructures, aménager des zones et à attendre les activités pose question aujourd'hui au regard des coûts d'investissements élevés et du retour en termes d'activités implantées et d'emplois créés.

Vis-à-vis des problématiques paysagères, il conviendrait de mesurer l'incidence de la politique 1% Paysage et Développement.

Effets pervers des politiques publiques et pistes d'action

Par Joseph Comby, consultant ²

La croissance des villes n'est pas due, principalement, à l'augmentation de la population urbaine, mais à l'amélioration des niveaux de vie. Pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter aux enquêtes nationales logement (INSEE). Entre 1972 et 2006 (première et dernière enquête disponible), la surface de plancher de résidence principale par habitant est passée de 25m² à 40m², c'est-à-dire un accroissement de 60% en une génération des surfaces de logements par personne. Cela signifie simplement que, une fois satisfaits leurs besoins primaires d'alimentation, vêtements, etc., les ménages consacrent une part croissante de leur budget disponible pour habiter plus au large.

Parallèlement, avec l'accroissement de la productivité, on observe un accroissement constant des surfaces de plancher d'activité par emploi, principalement dans la distribution, dans ce qui reste de l'industrie, et même dans l'agriculture qui est l'une des activités qui enregistre le plus de bâtiments par emploi. C'est au point que selon les statistiques nationales, le logement ne représente plus qu'une petite moitié de l'ensemble de la construction neuve.

Face à cet accroissement de la demande de volumes bâtis supplémentaires, la question est ensuite de savoir pourquoi il y est davantage répondu par une extension de nouveaux espaces bâtis que par une densification espaces bâtis existants. La réponse est simple, la densité coûte cher. Quand on passe d'une construction en rez-de-chaussée à une construction à deux, trois, quatre étages, le coût du m² bâti finit

On constate une forte concurrence dans les aires urbaines pour le développement des ZA. Quelle est l'incidence des taxes (TP et TH) dans cette compétition ? Et de l'impact de la réforme ?

En termes méthodologiques, l'analyse du développement de l'urbanisation, que ce soit pour l'habitat ou les activités, pourra utilement être éclairée par des études de cas. D'autre part l'enquête statistique « Teruti », réalisée chaque année par les services du MAAP, est une source originale qui permet de quantifier la nature et l'usage des sols. Elle mériterait d'être complétée par une information sur le droit des sols à chacun des points enquêtés, afin d'avoir une vision complète de l'évolution du territoire.

par tripler. C'est donc seulement lorsque les prix du foncier deviennent très élevés qu'il devient financièrement rentable d'accepter un coût constructif supplémentaire pour réaliser une économie sur le foncier.

L'extension urbaine est donc parfaitement justifiée, mais pas n'importe où, ni n'importe comment. C'est ici que les règles et les opérations d'urbanisme jouent leur rôle. Et il faut reconnaître qu'elles le jouent souvent très mal. Par manque de clairvoyance, ce sont les règlements d'urbanisme eux-mêmes qui poussent à une surconsommation d'espaces en exigeant de grands terrains pour autoriser de construire.

Il ne s'agit nullement de contraindre les candidats à la construction, à construire dense. Il s'agit de cesser de les obliger à construire à faible densité. Pourquoi ne pas admettre que l'extension urbaine puisse simplement se faire, pour ceux qui le veulent, à la même densité que l'urbanisation existante ? Il suffit d'examiner les POS et PLU existant pour constater que ce n'est pratiquement nulle part le cas.

Dans le cas de l'implantation d'activités en extension urbaine, c'est encore pire, car beaucoup de responsables locaux demeurent convaincus qu'il est possible de créer des emplois avec des hectares. Ce sont donc les budgets publics eux-mêmes qui sont mis à contribution pour organiser un étalement maximum des terrains d'activité.

² créateur de la revue Etudes foncières et initiateur de l'Association des études foncières

En réalité, les nombreuses études qui existent sur les facteurs de localisation des activités, indiquent toutes que le foncier n'intervient qu'en 10ème ou 12ème position, derrière d'autres considérations (qualité des infrastructures, qualification de la main d'œuvre, conditions de vie des cadres, logement, etc). Ce n'est qu'une fois la décision prise de s'implanter dans un secteur géographique donné, que l'entreprise va chercher à négocier au mieux les conditions de son installation avec les responsables locaux. Dans ces négociations, les entreprises cherchent évidemment à jouer les uns contre les autres, et cette espèce de mise en concurrence des collectivités renforce les élus dans l'idée qu'ils doivent subventionner le foncier pour créer de l'activité.

Par ailleurs, la loi SRU adoptée il y a dix ans a souvent eu un effet pervers dans sa mise en œuvre. En cherchant à lutter contre l'étalement urbain, on a délégitimé les efforts que faisaient les communes de première couronne des agglomérations pour y conduire des opérations d'aménagement, au profit du malthusianisme ambiant des populations riveraines qui y trouvaient des arguments inespérés. Ne trouvant plus de droits à bâtir en continuité avec l'urbanisation existante, les candidats à la construction allèrent en chercher plus loin. D'où une nouvelle vague d'étalement urbain encore plus importante que celle de l'époque précédente, car beaucoup plus dispersée, dans le cadre de micro lotissements et souvent par simples morcellements, en dehors de toute opération d'aménagement.

Opérations rendues également plus difficiles par l'absorption de l'urbanisme opérationnel dans l'urbanisme réglementaire : la ZAC n'était plus qu'une modification de la règle d'urbanisme et il devenait impossible de lancer une opération avant d'avoir acquis la maîtrise complète des terrains. Le lancement d'opérations nouvelles un peu ambitieuses s'est donc considérablement raréfié.

Dans le même temps, l'affaiblissement de l'agriculture consécutif à la réforme de la PAC, réduisait la résistance du milieu rural aux multiples acquisitions de foncier par les urbains. Lesquelles propageaient à leur tour les espérances de plus-values et installaient l'idée que la vente du foncier était finalement une compensation normale de la faiblesse des retraites agricoles.

A partir d'un tel diagnostic, il reste possible de dégager plusieurs pistes de travail, consistant précisément à revenir sur un certain nombre de politique foncière.

Citons en quelques unes :

- Relancer l'urbanisme opérationnel dans les périphéries immédiates des villes pour y produire des droits à bâtir en quantité suffisante et en faire baisser le prix ? le fait que la taille moyenne des terrains ait augmenté de 50% entre 1996 et 2006, est à rapprocher de la régression des opérations d'aménagement qui a provoqué un report des constructions nouvelles dans le diffus.

- Cesser d'interdire les constructions sur petits terrains, ou d'exiger des marges de reculement inconsidérées, en imaginant préserver le cadre naturel alors qu'on ne fait qu'en étendre la destruction.

- Toujours admettre la construction en mitoyenneté dès lors que les deux propriétaires voisins sont d'accord pour le faire.

- Soumettre à autorisation les morcellements de terrains (même sans intention déclarée de construire) dans les secteurs ayant un intérêt environnemental.

- Ne plus subventionner l'aménagement de nouveaux terrains périphériques surdimensionnés pour l'implantation d'activités et se préoccuper plutôt du recyclage des friches industrielles.

Le débat

Quelle urbanisation encourage-t-on ?

Doit-on laisser les choses se faire au fil de l'eau ?

Il y a une dichotomie entre l'intention de la loi et les effets produits. On a favorisé la densification en centralité : cela a pu engendrer des prix qui ne correspondent pas à la capacité budgétaire des ménages et un effet de verrouillage de la 1ère couronne dans les PLU sous prétexte de densifier le centre. En conséquence, on a constaté une dispersion dans le rural et il serait nécessaire d'accompagner le développement en périphérie.

Les prix du pétrole ne vont-ils pas conduire à une régulation de l'urbanisation ?

Déjà en 1975, lors de la première crise pétrolière, on annonçait un retour vers les centres... En réalité, sur la longue durée, on n'observe toujours pas de hausse significative du budget-carburant des ménages. Les voitures consomment moins et, à terme, l'électricité, ou tout autre carburant, peut prendre le relais du pétrole. Il y aura plusieurs marges d'adaptation pour

continuer à se déplacer.

Par contre, ce qui est irréversible (à horizon humain) c'est l'artificialisation, la dégradation et la fragmentation des terres agricoles (ou forestières). Là, il sera impossible de faire machine arrière. Il est donc impératif de cesser de les gaspiller et les détruire sans retenue, alors même que, dans les conditions actuelles des marchés, leurs prix restent encore très bas, particulièrement en France (en Europe, seule la Pologne a des prix plus bas pour le foncier agricole).

Que peuvent apporter les SCOT ?

Le scénario qui s'est produit avec les SCOT à la suite de la loi SRU de 2000 est similaire à celui qui avait eu lieu avec les SDAU après la LOF en 1967. On a commencé par mettre à l'étude les nouveaux documents d'urbanisme réglementaires (POS puis PLU) et les schémas qui étaient sensés les encadrer (SDAU puis SCOT) ne sont venus qu'après. En pratique, leur rôle a donc été surtout décoratif, même s'il est toujours bénéfique d'amener les communes voisines à discuter ensemble d'aménagement.

En guise d'argumentaire contre l'étalement, ne faut-il pas opposer les coûts pour les ménages et les coûts publics ?

Si un ménage décide d'aller habiter loin de son lieu de travail, c'est sans doute qu'il y trouve son compte, en fonction des coûts et des avantages relatifs des diverses localisations. Une bonne façon de les faire revenir serait donc de produire suffisamment de droits à bâtir proches des pôles d'emploi pour en faire baisser le prix.

Quant aux coûts publics, en dépit d'une idée répandue, il n'est pas évident qu'ils baissent quand la densité augmente. Bien au contraire, une rapide étude statistique des budgets communaux des 300 communes situées entre 15 et 30 km du centre de Paris a montré qu'à richesse fiscale égale, les budgets des communes à fort taux de logements collectifs étaient plus élevés que ceux des communes à prédominance d'habitat individuel. Cela revient à dire que dans une commune où la part du collectif est plus importante, il y a également davantage de besoins d'équipements collectifs et de jardins publics.

Quels types d'habitat pour répondre aux besoins des ménages ?

Le collectif peut être pertinent en termes de prix sur des petites surfaces (T3 max) et pour une cible définie : étudiants, personnes âgées, couple sans enfant par exemple. A partir de T4, les surfaces sont trop grandes et ne correspondent plus aux capacités financières des ménages. Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles formes d'habitat. Comme par exemple des micro-parcelles avec mitoyenneté et vis-à-vis, avec des cahiers des charges précis et bien encadrés pour un bon rendu architectural. Mais la solution n'est pas dans les logements dit « intermédiaires » en bande ou petit collectif. Cette typologie annulerait les avantages du collectif sans retrouver ceux de l'individuel. En revanche, davantage de mixité collectif/individuel « raisonné » sur de petites parcelles est souhaitable.

A Nantes un coût de sortie en ZAC publique de 2900 à 3100 euros/m² sans garage ni jardin ne peut pas être assumé par les ménages. Il faut donc tendre vers un coût de sortie plus faible, de l'ordre de 2300 à 2400 euros/m².

Il y a une véritable interaction entre l'étalement et l'usage de l'automobile, ne vaudrait-il pas mieux agir sur les conditions de mobilité pour freiner l'étalement urbain ? Ne pas faciliter les déplacements serait-il un moyen de limiter l'étalement ?

Le déplacement n'est-il pas un besoin physiologique ? L'étude statistique des déplacements quotidiens montre que leur durée tourne autour d'une heure et demie par jour et varie peu. La régulation se fait par le retour ou non au domicile à l'heure du déjeuner et les déplacements de week-end (les citadins qui se déplacent peu durant la semaine compensent en se déplaçant davantage le week-end). Ce qui varie ce sont les distances parcourues au cours de cette heure et demie. Quand on améliore les conditions de déplacement, on ne réduit pas leur durée, mais on augmente les distances parcourues (et inversement).

Les comportements changent-ils progressivement ?

Si l'on veut inciter les gens à habiter en centres-villes il faut privilégier l'accès à l'ensemble des services et équipements de grande taille aujourd'hui souvent relégués en périphérie (hôpitaux, équipements sportifs...).

Quelle part de rêve dans l'étalement urbain ? Construit-on plus en Limousin parce qu'on a une campagne banale ?

L'attraction de la maison individuelle pour les familles avec enfants, est un fait qui n'est propre ni au Limousin ni à la France ; il serait absurde de le nier ou de refuser de répondre correctement à cette demande. L'isolement que provoquent la dispersion et la grande taille des terrains est une autre affaire : des maisons de village sur petits terrains, à proximité de quelques services répondraient souvent mieux à la demande si

leur construction était rendue possible.

Quand à la politique qui consiste à pousser les ménages vers l'accession à la propriété sous prétexte de «rattraper» la moyenne européenne, c'est encore une troisième affaire. Qu'il suffise de rappeler qu'en Europe, c'est l'Albanie qui a le taux de propriétaires le plus fort, tandis que le pays où les locataires sont le plus nombreux est la Suisse.

Vers une armature de villes durables en Limousin

Par Emmanuel Emery, DREAL Limousin

Résumé

Cette étude prospective met en évidence quelques idées de projets qui se proposent de répondre à l'enjeu de gestion durable de l'espace. Des propositions mettent en lumière le potentiel d'évolution du bâti existant (ou de friches existantes) et invitent à penser «recyclage» avant «extension». De même, certains bâtiments peuvent être conçus de façon à répondre à de multiples usages, ce qui est générateur d'économie de surface et de coûts. Un travail sur les découpages parcellaires (et les «dents creuses») peut révéler de nouvelles ressources foncières au cœur des tissus urbains existants. Même en milieu rural, certaines petites villes peinent à répondre à l'aspiration pour la nature de nos concitoyens. Jardins partagés, liaisons douces, valorisation des espaces naturels en bordure de villes, sont autant de pistes pour rendre les villes plus attractives.

[Voir le document de présentation](#)

Le débat

Finalement la morphologie des villes est-elle une conséquence des modes de vie ou des représentations des modes de vie ? L'offre en partie formatée qui est proposée aux ménages répond-t-elle à leurs besoins ?

L'intérêt de cette étude est de donner à voir aussi bien des propositions de formes urbaines durables adaptées au contexte de petite villes intermédiaires en Limousin que des propositions de reconfiguration du tissu existant.

On note que les aspirations évoluent dans le temps. Mais, la densité n'est pas un sujet récent. Autrefois les hameaux étaient déjà construits de manière dense.

La question du parcours résidentiel est encore insuffisamment intégrée dans les réflexions d'aménagement.

Certaines de ces petites villes sont peu dynamiques sur le plan démographique, elles doivent donc faire plus d'efforts pour accueillir de nouvelles populations. Le bâti est souvent abandonné dans les centres -bourgs en milieu rural par absence ou insuffisance de terrain. La question de l'évolution de ce bâti ne doit pas être mise de côté. Par exemple, le simple apport d'un jardin rend plus attractif les biens immobiliers.

Un des défis de la « ville durable » est sans doute de faire évoluer le métabolisme de la ville sans remettre en cause sa morphologie existante.

**Direction régionale de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement du Limousin**

22, rue des Pénitents Blancs
CS 53218 - 87032 Limoges cedex

Tél : 05 55 12 90 00 - Fax : 05 55 34 66 45

Mél : DREAL-Limousin@developpement-durable.gouv.fr

Directeur de publication : Robert MAUD

Chef de projet : André PAGÈS

Réalisation DREAL/Communication/Jean-Michel PLUMART

Dépôt légal : En cours
N° ISSN : En cours

