

Séance plénière du 22 janvier 2010

**UNE MAITRISE FONCIERE POUR UNE
URBANISATION DURABLE
EN REGION CENTRE**

~~~~

**COMMUNICATION**

**Rapporteurs : GUSTAVE VERGNEAU - GUY JANVROT**

**Groupe Politiques territoriales – Développement durable**

# SOMMAIRE

|                   |                                                                                             |           |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PARTIE 1</b>   | <b>UNE EXPANSION URBAINE INSUFFISAMMENT MAITRISEE</b>                                       | <b>4</b>  |
| A                 | UNE CONSOMMATION D'ESPACE CROISSANTE AVEC UNE URBANISATION CONTRASTEE                       | 5         |
| 1                 | Une croissance spatiale nettement supérieure à la croissance démographique                  | 5         |
| 2                 | Une croissance démographique inégale d'ici à 2030                                           | 7         |
| 3                 | Un espace régional différencié dans ses composantes démographiques et sociales              | 7         |
| 4                 | Une forte emprise au sol pour les activités économiques et les réseaux de transport         | 9         |
| B                 | LES IMPACTS DE LA PERI-URBANISATION SUR LE PATRIMOINE NATUREL ET LES RAPPORTS SOCIAUX       | 10        |
| 1                 | Une extension urbaine soumise à de fortes contraintes                                       | 10        |
| 2                 | Des sols qui s'artificialisent au détriment des espaces agricoles et naturels               | 11        |
| 3                 | Des incidences écologiques                                                                  | 16        |
| 4                 | Des migrations alternantes plus nombreuses et plus longues                                  | 18        |
| 5                 | Des changements dans les relations sociales et la gestion du temps                          | 18        |
| C                 | DES ACTIONS A COURT TERME ET SECTORIELLES DES ACTEURS PUBLICS                               | 19        |
| 1                 | L'élaboration d'une politique foncière pour le logement social ou les activités économiques | 19        |
| 2                 | Une faible organisation des différents acteurs                                              | 20        |
| 3                 | Une utilisation déficiente des documents d'urbanisme                                        | 21        |
| 4                 | Les apports de deux pays étrangers                                                          | 24        |
| <b>PARTIE 2</b>   | <b>DES PISTES POUR UNE APPROCHE GLOBALE DE L'URBANISATION</b>                               | <b>26</b> |
| A                 | REVOIR NOTRE CONCEPTION DE L'URBANISATION                                                   | 27        |
| 1                 | Un coeur d'agglomération renouvelé, respectueux du cadre de vie et de l'environnement       | 28        |
| 2                 | Un espace péri-urbain structuré et économe en espace construit                              | 29        |
| a                 | Une autre organisation de l'espace péri urbain                                              | 29        |
| b                 | Organiser une réelle multipolarisation péri urbaine                                         | 31        |
| 3                 | Revisiter la conception de l'espace agricole et naturel                                     | 31        |
| B                 | LES ETAPES POSSIBLES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE                                             | 34        |
| 1                 | Un projet territorial : le volet foncier du SRADDT ? Préparé avec qui ?                     | 34        |
| a                 | Un projet territorial ouvert                                                                | 34        |
| b                 | La coordination des compétences : les conférences territoriales                             | 36        |
| 2                 | De quels outils disposer pour s'assurer une maîtrise du foncier?                            | 36        |
| a                 | Les missions à assumer : observer, agir, porter, réaliser...                                | 37        |
| b                 | Du choix de l'outil juridique et financier, pourquoi pas un EPF ?                           | 37        |
| 3                 | A l'initiative de qui ?                                                                     | 39        |
| <b>CONCLUSION</b> |                                                                                             | <b>42</b> |
| <b>ANNEXES</b>    |                                                                                             | <b>43</b> |
| ANNEXE 1          | MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL                                                                | 44        |
| ANNEXE 2          | CAHIER DES CHARGES DU « POLITIQUES TERRITORIALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE »                 | 45        |
| ANNEXE 3          | LISTE DES AUDITIONS                                                                         | 49        |
| ANNEXE 4          | SCOT - TAUX DE CROISSANCE                                                                   | 50        |
| ANNEXE 5          | CARTE DES SCOT EN REGION CENTRE EN 2009                                                     | 51        |
| ANNEXE 6          | CARTE AEU                                                                                   | 52        |
| ANNEXE 7          | EXTRAITS CADASTRAUX ST AVERTIN (1960-1999)                                                  | 53        |
| ANNEXE 8          | LISTE DES EPF D'ETAT                                                                        | 54        |
| ANNEXE 9          | GLOSSAIRE                                                                                   | 55        |

La population française augmente, mais plus encore la population urbaine. Au sortir de la deuxième guerre mondiale on dénombrait approximativement 40 millions de métropolitains contre 61.4 en 2006. Cette population était urbaine à un peu plus de 50 % en 1946 mais à 75 % en 2006. La croissance urbaine reste cependant très modérée comparée à celle de certains pays dans le monde. En région Centre comme dans l'ensemble du territoire national cette croissance a donné lieu à un véritable étalement de l'espace urbanisé. Une analyse plus fine montre que les activités de production, à l'exception de l'agriculture, celles de services ou de loisirs sont beaucoup plus concentrées sur le territoire que les zones résidentielles. De là naissent des mouvements incessants au sein des agglomérations générateurs de nuisances multiples et à certains égards préjudiciables aux individus, à la société et à l'environnement. En outre l'étalement urbain que nous tenterons de définir en région Centre se traduit par une dégradation sensible de notre patrimoine collectif. Pourtant cette expansion urbaine s'est faite sous un certain contrôle des pouvoirs publics, par l'intermédiaire des permis de construire ou des documents d'urbanisme, contrôle sur lequel nous reviendrons.

Cette expansion urbaine qui a marqué notre territoire régional depuis quelques décennies est peut-être exceptionnelle dans notre histoire. Les changements profonds de notre système productif et le développement considérable de moyens de transport rapides et bon marché peuvent ne pas perdurer. Néanmoins les effets pervers produits par l'étalement urbain notamment en région Centre demandent que l'on intervienne dès maintenant pour y préparer d'autres formes d'urbanisation. Cette recherche se place dans la ligne des travaux en cours pour un développement durable plus soucieux des hommes, des ressources naturelles et de notre avenir collectif.

Centré sur l'étalement urbain en région Centre, ses modalités, ses effets et la recherche d'autres modalités de l'urbanisation pour un développement plus durable, le présent rapport s'attachera principalement aux zones dites péri urbaines et rurales.

**Nous ne nous limiterons pas ici à une définition académique des zones dites péri urbaines mais considérerons comme telles celles qui, encerclant plus ou moins bien la ville, juxtaposant des espaces agricoles et naturels et ceux nouvellement urbanisés, sans négliger les friches intermédiaires, voient leur population croître au bénéfice le plus souvent d'actifs qui ont leur emploi principalement dans le coeur de l'agglomération.**

Certes, le fonctionnement territorial des déplacements et des activités se fait en continu, sans segmentation spatiale entre ville et campagne. Nous ne saurions oublier le coeur des villes et des agglomérations. Mais ce choix, discutable, a été fait en raison du temps imparti à l'étude.

Très vite nous est apparu l'intérêt de préparer une certaine organisation de notre territoire régional et, pour la mettre en oeuvre, de pouvoir maîtriser le marché foncier. C'est précisément sur ce dernier point, la recherche d'une maîtrise du marché foncier des sols à urbaniser ou à préserver en région Centre, que le CESR a voulu centrer le présent rapport. Ce sont des orientations lourdes, et l'ambition du CESR est d'apporter sa contribution à la recherche de solutions.

PARTIE **1**

UNE EXPANSION URBAINE  
INSUFFISAMMENT  
MAITRISEE

Lieu d'échanges et de rencontres entre les hommes, la ville est au coeur de la dynamique de développement des territoires. Rares sont les civilisations qui n'ont pas célébré la ville par des réalisations monumentales d'avant garde. Ce n'est qu'au XX<sup>ème</sup> siècle que la croissance urbaine a pris des dimensions nouvelles par les effets multiples de la croissance démographique, des changements dans le système productif avec les transformations du monde agricole, les variations du secteur industriel et plus encore l'explosion du secteur tertiaire plus typiquement urbain, auxquels changements s'ajoute la révolution dans les moyens de transport et de communication en général.

Mais cette croissance urbaine, qui peut se faire différemment selon les pays a, dans notre région comme en France métropolitaine et dans beaucoup de pays occidentaux, donné lieu à un véritable étalement urbain dont les effets pervers ont été longtemps sous estimés.

## **A – UNE CONSOMMATION D'ESPACE CROISSANTE AVEC UNE URBANISATION CONTRASTÉE**

Chaque recensement depuis 1954 met largement en évidence le nombre d'habitants dans la commune, la ville et plus récemment, l'agglomération. Mais on a longtemps voulu ignorer dans le même temps la consommation d'espace et son évolution. Or la croissance spatiale de l'espace urbanisé est, dans notre mode de fonctionnement, porteuse de fortes différences entre les territoires urbanisés.

### **1 – Une croissance spatiale nettement supérieure à la croissance démographique**

Ce constat de valeurs inégales entre la croissance de la surface urbanisée et la croissance de la population résulte de plusieurs modalités, lesquelles ne sont pas immuables. C'est d'abord le mode résidentiel retenu par/pour la population. L'habitat urbain traditionnel, fait de maisons de ville ou de logements en immeubles, est beaucoup plus dense que l'habitat pavillonnaire dit de banlieue. Ajoutons que les pouvoirs publics, portés par certaines formes de demande sociale et des considérations sanitaires, ont incité dans les années 60 et 70, voire plus tard encore, à la création d'un tissu parcellaire large de 1000 à 1500 m<sup>2</sup> et beaucoup plus pour un pavillon alors situé en milieu rural<sup>1</sup>. Alors même que la population rurale traditionnellement agglomérée dans les bourgs résidait sur des parcelles somme toute assez voisines de celles des maisons de villes avec toutefois un jardin à proximité.

Aujourd'hui, un couple s'installant en milieu péri urbain consomme cinq fois plus d'espace qu'un autre s'installant en ville. En précisant que la ville centre et sa première couronne constituent des pôles d'emplois et que le prix des terrains est moins cher en périphérie, on voit que la croissance en surface de l'agglomération l'emporte sur la croissance démographique

A cette fonction résidentielle à l'origine de la moitié environ de la croissance urbaine<sup>2</sup> s'ajoutent les surfaces nécessaires aux réseaux, notamment routiers, d'autant plus gourmands qu'ils s'étendent et se densifient comme une toile d'araignée et incitent à leur tour au développement du résidentiel, et bien évidemment les différentes aires d'activités développées à la périphérie ou à proximité immédiate des villes centres.

---

1 - Rappelons seulement à titre d'exemple l'obligation de 1000 m<sup>2</sup> nécessaires pour assurer l'assainissement d'un pavillon individuel. Surface modulée selon la nature du sol et sous-sol.

2 - Aussi étrange que cela puisse paraître, nous n'avons pas réussi à connaître la part du sol concernée dans la région.

Constatons, sans jugement de valeur aucun, que les zones d'activités ont été, sauf très rares exceptions, réalisées en rez-de-chaussée, c'est à dire la croissance de l'emprise au sol et qu'il en a été pareillement pour certains équipements publics comme des écoles.

Au total et pour la France entière, entre 1992 et 2004 la population a augmenté de 5%, mais la surface des sols bâtis, de 15% et celle des sols artificialisés, de 25 %<sup>3</sup>.

### Les exemples de trois agglomérations régionales

La surface de l'aire urbaine de Tours a doublé entre 1990 et 1999<sup>A</sup>. Dans le même temps, la croissance démographique de l'ensemble de l'aire n'a été que de 6,4 % (passant de 353 790 habitants à 376 374)<sup>B</sup>. Ce sont les échanges migratoires qui constituent la composante principale de la croissance démographique.

L'évolution est analogue pour l'aire urbaine d'Orléans dont l'étendue passe de 55 communes en 1982 à 90 en 1999<sup>C</sup> soit une croissance de 80 % du nombre des communes, avec une population sans double compte (SDC), qui croît seulement de 20 %, passant de 297 946 habitants à 355 811<sup>D</sup>. Pour Blois, la tache urbaine a presque triplé entre 1990 et 1999 alors que la croissance démographique n'a été multipliée que par 1,5<sup>E</sup>.

En région Centre, la pression foncière, ou la demande d'achat immobilier, est très forte dans les franges franciliennes, mais c'est dans l'axe ligérien qu'elle est le plus généralisée. Voir les cartes pages 14 et 15.

Au total, la croissance en surface de l'ensemble des aires urbaines de la région Centre a été de 22,5 % entre 1982 et 1999 alors que la croissance de l'ensemble de la population n'a été que de 7,8 %. Certes la pression foncière est nettement plus faible dans le sud régional que dans le nord ou l'axe ligérien mais les communes péri urbaines ou rurales y connaissent aussi les lotissements et le mitage avec les constructions nouvelles<sup>4</sup>.

Les villes de Bourges et Châteauroux ont connu entre 1999 et 2006 une évolution annuelle moyenne négative de leur population alors que les autres communes de leur SCOT ont vu leur population croître<sup>5</sup>.

La consommation de terrain poursuit sa croissance. Dans les couronnes péri urbaines de l'axe ligérien et des franges franciliennes la croissance y a été plus forte entre 1999 et 2002 qu'entre 1995 et 1998.

Dans la seule couronne péri urbaine de Tours, la surface consommée entre 1995 et 1998 y a été supérieure à celle de l'ensemble des communes hors aire urbaine du département. Là encore, la fonction résidentielle n'est pas seule en cause, les plans d'occupation des sols prescrivent pour les zones d'activités des parcelles plus grandes et de véritables réserves foncières pour des extensions éventuelles.

3 – IFEN – audition (15 décembre 2008) de Philippe Verdier, urbaniste

4 – DRE Centre « *Diagnostic foncier en région Centre* », septembre 2006, p. 29 et 30 et INSEE

5 – Voir Annexe n°4 « SCOT - Taux de croissance ». Les villes de Blois et Vendôme sont dans la même situation, avec une évolution négative de leur population 1999-2006, s'opposant à une croissance démographique des autres communes dans le SCOT.

A – DRE Centre, précité, p. 8

B – Avec des variations importantes : + 2,6 % seulement pour la ville centre, + 7,2 % pour la banlieue et + 11,5 % pour les communes périphériques, INSEE, « Portrait de l'aire urbaine de Tours – 2001 », population Sans Double Compte (SDC).

C – DRE Centre, précité, p. 29

D – INSEE, Population SDC aire urbaine d'Orléans, 1999

E – L'INSEE donne une croissance démographique plus faible pour l'aire urbaine de Blois 1999 entre les mêmes dates avec, respectivement 113 093 et 116 544 – population SDC.

## **2 – Une croissance démographique inégale d'ici à 2030**

La croissance démographique, bien qu'inégale selon les bassins d'emploi, devrait se poursuivre tout en s'atténuant d'ici à 2030 selon les analyses de l'INSEE. De ce fait, et si rien ne change par ailleurs, une forte croissance des surfaces urbanisées est à attendre.

Les perspectives tendanciennes de l'INSEE à l'horizon 2030 placent l'évolution de la population dans les zones d'emploi des franges franciliennes à + 22 %, celles de l'axe ligérien, à + 17 % tandis que le sud connaîtrait une régression de l'ordre de 7 %. Ces valeurs constituent le scénario central d'évolution tendancielle de la population en région Centre élaboré par l'INSEE dans le cadre des travaux de la Section Prospective du CESR. En valeurs absolues, la population régionale augmenterait de 265 200 habitants entre 2005 et 2030. Mais avec une distribution très inégale : + 43 000 dans le nord régional, + 167 000 dans l'axe ligérien et – 48 000 dans le sud régional.

C'est dire si les surfaces urbanisées devraient croître d'ici à 2030 dans les deux premiers sous ensembles régionaux et surtout dans l'axe ligérien.

On ne saurait à l'inverse s'attendre à une régression des surfaces urbanisées et imperméabilisées dans le sud de la région. On sait en effet que, d'une façon générale, les besoins en logements demeurent, voire croissent, même si la population reste stable ou régresse légèrement. Quelques exemples localisés de forte urbanisation y sont vraisemblables, encouragés notamment par la valeur relativement faible du foncier. A ces besoins s'ajoutent ceux des zones d'activités et des infrastructures.

Même si le mouvement d'étalement urbain devait s'atténuer en région Centre, il n'est pas pour autant terminé. Le coeur des agglomérations ne sera pas en mesure d'accueillir toute la croissance démographique annoncée. On voit mal en effet comment le coeur des trois agglomérations principales, c'est à dire les villes de Blois, Orléans et Tours qui totalisent à elles trois 298 559 habitants en 2006 pourrait recevoir la majeure partie des 167 000 habitants nouveaux annoncés dans l'axe ligérien pour 2030.

Il importe de se préparer à l'accueil des populations nouvelles dans les banlieues et les couronnes péri urbaines.

## **3 – Un espace régional différencié dans ses composantes démographiques et sociales**

L'étalement urbain n'est pas une simple extension de la ville. Il donne lieu à la formation d'espaces urbanisés ou de territoires fort différents les uns des autres. Intéressons-nous ici aux caractéristiques démographiques et sociales des populations dans les couronnes péri urbaines dans la région.

L'étude de la DRE Centre publiée en 2006<sup>6</sup> montre que la population plus âgée vit plutôt hors des zones urbaines, mais pour celle vivant en zone urbaine elle se localise surtout dans les pôles urbains plutôt qu'en couronne. On perçoit ici l'importance de la proximité des services à la personne. A l'inverse, la péri urbanisation concerne principalement la population active jeune et chargée de famille. Les communes qui accueillent cette population doivent donc faire face à de nouveaux enjeux et s'organiser pour répondre à de nouveaux besoins.

Dans les faits, la situation est plus complexe car pour de nombreux élus, la population nouvelle, parfois vivement recherchée, doit assurer le maintien en activité des services publics ou privés.

Les communes périphériques ne sont donc pas uniquement des zones de déversoir de trop plein urbain. Elles sont aussi des zones d'accueil d'une population nouvelle et mobile venue pour des raisons économiques, coût du foncier moins élevé, mais aussi à la recherche d'un autre style de vie<sup>7</sup>.

---

6 - DRE Centre, précité, p. 10

7 - Voir p. 18, le paragraphe consacré aux migrations alternantes.

L'étalement urbain se traduit aussi dans la variation de la taille des ménages et par là, dans la manifestation de besoins spécifiques en matière de logement. Les familles de trois personnes et plus se situent plus généralement dans les couronnes péri urbaines que dans les pôles urbains. Tout ceci concorde avec la jeunesse dominante de la population mais aussi avec le caractère récent de la formation de l'étalement urbain et la part prédominante du mouvement migratoire.

On pourrait être tenté de croire que la durée va complexifier les situations démographiques par le vieillissement sur place de la population. Mais les analyses relatives aux parcours individuels pour le logement laissent penser que rien n'est moins sûr. Les enfants devenus grands, mais pas encore devenus eux-mêmes parents, s'installent pour le travail et recherchent un logement dans la ville centre ou à proximité immédiate, quand ce n'est pas ici ou là en France, voire à l'étranger. Les parents eux-mêmes devenus plus âgés se rapprochent des services et laissent (ou laisseront si rien ne change) leur pavillon à de nouveaux foyers chargés d'enfants.

Il y a réellement un itinéraire des résidences successives et par là, des caractéristiques durables des couronnes urbaines qui les différencient.

Autre point de différenciation des territoires : les revenus moyens des ménages par commune. On constate certes en région Centre, du nord au sud et de l'est à l'ouest, des différences de niveaux de revenus moyens selon les bassins d'emploi. Mais les zones urbaines présentent de grandes analogies. Le revenu moyen par ménage est généralement plus élevé dans les communes de la première couronne et plus faible dans la ville centre. Ici, les contrastes sont grands entre les ménages mais l'importance du nombre des ménages à revenu modeste voire très modeste fait chuter sensiblement la moyenne de la ville centre. En périphérie, le revenu moyen a tendance à baisser lorsque l'on s'éloigne de la première couronne. L'installation à la périphérie, parce que le terrain et la construction y sont moins chers<sup>8</sup>, des jeunes ménages en première partie d'activité professionnelle, donc à salaire plutôt moins élevé, constitue une explication généralement admise.

Mais une donnée récente, l'attribution de prêts à taux zéro (dits PTZ) pour le logement, semble accentuer le phénomène de l'étalement urbain et très vraisemblablement, la réduction du revenu moyen.

On a en effet observé dans plusieurs régions en France les signes de l'accentuation de l'étalement urbain. Une étude du Centre d'Etudes Techniques du Ministère de l'Équipement (CETE) Normandie - Centre conclut que le PTZ participe en région Centre à l'étalement urbain car il oriente le choix des ménages vers la maison individuelle en couronne péri urbaine précisément là où le terrain est moins cher. L'étude cite l'exemple de l'Indre-et-Loire où de 1997 à 2003, 78 % des PTZ concernent des opérations de construction liées très majoritairement à l'acquisition d'un terrain. La part des PTZ parmi l'ensemble des logements commencés croît avec l'éloignement du cœur de l'agglomération<sup>9</sup>.

---

8 - Jean-Charles Castel (urbaniste de l'Etat) montre bien la réduction des coûts de la construction individuelle par les effets de la relative industrialisation des processus de construction, et par l'importance de la participation des nouveaux venus à la finition des travaux et à l'entretien. Cette réduction des coûts n'a pas atteint encore la construction du logement en immeuble. Voir : « *De l'étalement urbain à l'émiettement urbain* » in *Annales de la recherche urbaine*, n°102 juillet 2007, pp.89-96.

9 - DRE Centre, précité, p.32 Une analyse conduite en région Bretagne aboutit au même résultat. Ainsi les locataires bénéficiaires d'un PTZ habitaient en moyenne à 10,8 km du centre de l'aire urbaine, alors que leur nouveau logement en accession est situé à 14,3 km en moyenne de ce centre. In : « *Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne* », CESR Bretagne, mai 2007, p. 45.

Ces dispositions réglementaires relatives au PTZ et les données économiques relatives au coût de construction de la maison individuelle, rendent possible l'accession à la propriété de ménages à revenus modestes.

Ce mouvement se conjugue avec :

- une offre locative intermédiaire trop faible,
- des loyers dont l'augmentation peut être alors disproportionnée par rapport à l'évolution de leurs revenus.

C'est très souvent dans ce contexte que ces ménages prennent la décision de construire en périphérie en profitant de ces opportunités financières.

Au total, les modalités de réalisation de cet étalement urbain contribuent à faire des banlieues et couronnes péri urbaines des zones urbanisées très distinctes pour ne pas dire opposées à ce que les théoriciens et les professionnels de la ville se donnent comme objectifs pour construire la ville.

On retrouve en effet difficilement ce qui pourrait en banlieue et couronne péri urbaine répondre aux souhaits de mixité urbaine, ou mixité sociale. Certes le temps conduira peut-être à cette mixité généralisée. Mais combien de générations faudra-t-il attendre ? Après la déconstruction de cités des années 60-70 verrons-nous la réurbanisation des banlieues et couronnes péri urbaines ? Cette opération est-elle évitable en raison des caractéristiques de l'organisation de la fonction résidentielle ? Peut-on opérer dès maintenant un ajustement en maîtrisant un tant soit peu le marché foncier ?

#### **4 – Une forte emprise au sol pour les activités économiques et les réseaux de transport**

Il est très difficile de connaître la croissance récente des surfaces utilisées en région pour le développement des activités économiques non agricoles et des réseaux de transport. Malgré nos efforts il n'a pas été possible de disposer des informations statistiques pertinentes pour répondre à notre préoccupation. Des exemples ponctuels ne permettent pas de se faire une vue d'ensemble. Prenons néanmoins celui de la logistique dont le développement en région Centre a été très important depuis une vingtaine d'années. L'étude de la DRE annonce que 500 ha ont été construits pour l'activité de la logistique dans la région depuis les années 80. On a assisté à un phénomène d'étalement des zones captées par cette activité dans les communes rurales aux portes d'Orléans, Châteauroux ou Bourges au détriment le plus souvent des terres agricoles. Mais quelle surface faut-il retenir au total pour cette activité en ajoutant aux 500 ha, les aires d'évolution, de services, de parking et de voirie ? Combien de milliers d'hectares également ajouter pour les zones d'activités à dominante commerciale ouvertes en quelques décennies aux portes même des villes centres afin de mieux capter la clientèle, par ces grandes surfaces et leurs immenses parkings, consacrées « aux besoins » de la personne, de la maison, de l'automobile, etc. ? Combien d'hectares également mobilisés pour les activités de production ? Bien qu'il faille parfois savoir prendre des risques en ce domaine on constate que certaines zones retenues n'avaient pas l'impérieuse nécessité qu'on leur a donnée initialement, notamment parce que trop éloignées d'un centre urbain suffisamment attractif ou pas assez soutenu par une stratégie appropriée.

La région Centre bénéficie d'un bon maillage routier et des axes structurants autoroutiers. En termes de réseaux nous ne marquerons ici que l'extension de l'emprise. D'autres caractéristiques seront considérées ultérieurement. Le réseau routier s'intensifie par les besoins nés de l'étalement urbain résidentiel et des zones d'activités. Comme le couple de la poule et l'oeuf, l'augmentation de l'offre routière (ou autoroutière avec les échangeurs) contribue à l'étalement urbain et inversement. L'artificialisation des sols due aux routes et parkings s'est accrue de près de 13 % en une décennie<sup>10</sup>. Le réseau autoroutier long de 460 km en région Centre en 1990 y a atteint 776 km en 2004 et pourrait atteindre 1000 km prochainement. En considérant un ruban de 100 mètres de large, l'emprise très approximative serait alors passée de 4600 ha en 1990 à 7760 en 2004 avant d'atteindre 10000 ha prochainement !

Au total, l'étalement urbain et la croissance des surfaces artificialisées en région Centre ont eu des effets heureux certes pour le développement résidentiel ou des activités. Il importe de voir maintenant les impacts de diverses natures avant de passer à d'autres analyses.

---

10 - DRE Centre, précité, p.36

## **B – LES IMPACTS DE LA PERI-URBANISATION SUR LE PATRIMOINE NATUREL ET LES RAPPORTS SOCIAUX**

La région Centre, par sa topographie de plaine est, en première analyse, beaucoup moins contraignante pour l'extension urbaine que ne le serait une région montagneuse ou à littoral. De plus, la densité de population de 62 hab./km<sup>2</sup> (inférieure presque de moitié à la moyenne nationale qui est de 110 hab./km<sup>2</sup>) y est particulièrement basse. Toutefois, elle est confrontée à différents enjeux à prendre sérieusement en considération.

### **1– Une extension urbaine soumise à de fortes contraintes**

D'une part, des risques d'inondation que la société prend de plus en plus en compte contribuent à repousser l'extension urbaine sur les plateaux<sup>11</sup>, plus loin du cœur des agglomérations.

L'axe ligérien est une zone soumise à forte pression foncière. Mais le val de Loire, ou lit majeur de la Loire, est en grande partie inondable : de nombreux Plans de Prévention des Risques Inondation (PPRI) réduisent drastiquement les possibilités de construction, ou la permettent sous des formes adaptées.

La région Centre compte 564 communes sur un total de 1842 en zone inondable, la majorité se trouvant sur les bords de Loire, de ses affluents et sous-affluents comme la Vienne et la Creuse, et le reste le long de l'Eure, de l'Essonne, du Loing et de ses affluents. C'est au total 10% de la population régionale qui vit en zone inondable.

En région Centre, il y a eu, en 20 ans, 728 communes concernées par au moins un arrêté de catastrophe naturelle au titre des inondations et des coulées boueuses. En 2000, l'agglomération d'Orléans comptait 53 300 habitants situés en zone inondable, celle de Tours, 127 700 habitants avec des communes inondables à 100% comme Saint-Pierre-des-Corps, la Ville-aux-Dames et la Riche. A Blois, 5 200 habitants résident en zone inondable, à Gien 2 500<sup>12</sup>. C'est dire si les constructions nouvelles devraient être repoussées hors du val alors que les villes sont pour des raisons diverses nées du fleuve comme voie de communication ou en position de carrefour.

A cette restriction majeure, l'homme, pour la sauvegarde d'un patrimoine naturel, a ajouté d'autres restrictions qui ont le même effet à l'égard de l'étalement urbain. Ainsi, aux portes d'Orléans, la Sologne a été classée sur 347 000 ha plus grande zone Natura 2000 européenne, donc à urbaniser sous conditions. Plusieurs forêts domaniales, dont la plus grande de France, celle d'Orléans freinent aussi les aménagements. Même si les sols agricoles ne bénéficient pas, à ce jour, d'une protection juridique particulière contre l'extension urbaine<sup>13</sup>, la richesse de certains sols de la région, notamment en Beauce, ou les zones viticoles péri urbaines comme Vouvray-Montlouis ont conduit, sous la pression des agriculteurs et viticulteurs, à limiter parfois l'urbanisation ou à la repousser.

D'autre part, plusieurs types de risques imposent une gestion précautionneuse du territoire sans pour autant interdire totalement son urbanisation.

---

11 – Source DRE Centre, précité

12 – Source : DRE Centre, précité

13 – A l'exception des Zones Agricoles Protégées (ZAP) que nous évoquerons en deuxième partie.

C'est d'abord l'aléa retrait gonflement des argiles. Les sols argileux se rétractent en période de sécheresse ce qui se traduit par des tassements différentiels qui peuvent occasionner des dégâts parfois importants aux constructions. Les constructions individuelles peuvent être sujettes à ce phénomène. Il faut donc prendre des dispositions appropriées. Entre 1999 et 2002, 300 000 maisons ont été touchées en France. Ce risque est devenu en France, dans le cadre du régime des catastrophes naturelles, la deuxième cause d'indemnisation, par les montants engagés, derrière les inondations.

La mise en oeuvre des Plans de Prévention des Risques (PPR) spécifiques à ce risque devrait permettre de prendre en compte ce phénomène lors de la construction de nouvelles maisons. Des cartes départementales ont été établies par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) pour les 44 départements les plus touchés. Le Loiret fait partie des départements fortement touchés par ce phénomène.

Les 334 communes que compte le département ont été reconnues en état de catastrophe naturelle au moins une fois entre mai 1989 et septembre 2003. Certaines d'entre elles ont été reconnues 7 fois pendant cette période.

La carte d'aléa classe 8,8 % de la superficie du département en aléa fort et 43,5 % en aléa faible<sup>14</sup>.

La zone d'aléa fort prend la forme d'un croissant englobant la partie nord de l'agglomération orléanaise depuis l'Ouest, pour se prolonger dans la zone forestière à l'Est. Hors du Loiret, l'agglomération castelroussine est soumise au même aléa fort ainsi que le nord de celle de Tours et le sud de celle de Blois<sup>15</sup>.

Les risques technologiques peuvent interférer avec l'étalement urbain. Les risques majeurs relèvent des activités agricoles, logistiques et énergétiques. Même si la région Centre est la seconde région la plus nucléarisée de France avec 25 installations regroupées sur quatre sites de production d'énergie électrique, ce risque est à la fois plus local et plus global de sorte que le lien direct avec l'étalement urbain n'est pas vécu comme déterminant par les acteurs. Le lien est en revanche plus immédiat avec les installations classées. En 2009, la région compte 1417 installations classées soumises à autorisation dont 70 relèvent du seuil SEVESO et concernent surtout des stockages de matières explosives et des entrepôts logistiques.

La situation de transit régional par route génère des transports de matières dangereuses. Une importante partie des installations classées Seveso « seuil haut » se concentre dans les principales zones d'emploi les plus urbanisées (Orléans, Tours, Bourges).

Les accidents recensés sont à l'origine de pollution des eaux de surface, d'atteintes à la faune sauvage et, dans une moindre mesure, de pollution des sols. Certaines activités (stockage de matières premières, épandage d'effluents, stockage de déchets) ont contaminé les sols. L'extension urbaine rejoint les anciens sites industriels qui se trouvaient autrefois aux abords des villes comme dans les agglomérations de Châteauroux, Montargis, Orléans, Tours.

Les maires sont tenus de prendre en compte les risques dans les Plans Locaux d'urbanisme (PLU)<sup>16</sup>. Cette prise en compte se traduit le plus souvent par une adaptation de la vulnérabilité plutôt que par des contraintes foncières<sup>17</sup>.

## **2 – Des sols qui s'artificialisent au détriment des espaces agricoles et naturels**

L'étalement urbain au regard de l'agriculture et des milieux naturels ne se traduit pas seulement par une perte des surfaces agricoles que nous mettrons ci-dessous en évidence mais aussi par une dégradation importante des conditions d'exercice de l'activité agricole, laquelle dégradation accentue la fragilité des exploitations et peut conduire à leur disparition.

---

14 – Source : étude DRE, précitée

15 – Site du BRGM : [www.argiles.fr](http://www.argiles.fr)

16 – Plan Local d'Urbanisme qui, depuis la loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) de décembre 2000 remplace le Plan d'occupation de Sols (POS).

17 – DRE Centre, précité, p. 47. C'est dire les incertitudes sur la qualité de certains sites à urbaniser. Dans la conjoncture actuelle caractérisée par des fermetures et des délocalisations, le coût de dépollution des sites peut faire l'objet d'une négociation entre les entreprises concernées et les pouvoirs publics lesquels n'ont pas nécessairement les moyens d'intervenir efficacement.

Au niveau national, la déprise agricole a concerné 877 000 ha entre 1992 et 2004. Cette surface s'est répartie entre 646 000 ha qui ont été artificialisés et 231 000 ha qui ont été gagnés par les accrus naturels et la forêt<sup>18</sup>. Certes la distribution sur le territoire national a été fort inégale et pas toujours en relation avec la seule croissance démographique.

### La perte de terrains naturels et agricoles

La Surface Agricole Utilisée régionale est de 61 % du territoire, et en y ajoutant les zones dites naturelles, on obtient une superficie de 88,97 % du territoire (83 % au plan national). Toutefois, si on compare avec la situation de 1970 puis celle de 1988, les chiffres étaient respectivement de 92,18 % et de 90,11 %. C'est ainsi 126 000 ha ou plus de 1200 exploitations agricoles (soit l'équivalent de 4 fois la forêt domaniale d'Orléans ou encore un quart de la Sologne) qui, en l'espace de 35 ans, ont été artificialisés. Soit une moyenne de 3600 hectares par an.

En ce qui concerne la région Centre plusieurs sources convergent pour confirmer ce même type d'évolution. La région Centre est la deuxième région de France par l'importance de la perte de la SAU en valeur absolue ou la cinquième en valeur relative en tenant compte de la surface régionale. C'est en Loiret que le taux de croissance de l'artificialisation des sols est le plus fort en région avec + 23,4 % entre 1993 et 2003. Les 14000 ha perdus étaient à 69 % classés en SAU en 1992<sup>19</sup>. D'autant que ce sont les couronnes péri-urbaines qui ont connu le plus fortement cette évolution. La communauté urbaine d'Orléans a ainsi perdu 265 ha de SAU entre 2003 et 2007<sup>20</sup>. Précisément, dans les couronnes périurbaines régionales les surfaces artificialisées ont augmenté de 20 % entre 1992 et 2003<sup>21</sup>. Chaque année l'activité agricole voit sa surface se réduire. **La diminution annuelle est de l'ordre de 2000 à 3000 hectares auxquels s'ajoutent très approximativement 1000 à 1500 hectares pour les terrains naturels.**

Ainsi en 2007, sur l'ensemble de la région, le marché foncier rural notifié par les notaires à la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER Centre fondée par la loi du 5 août 1960) totalisait 2611 ha de terres agricoles destinées aux infrastructures et à la construction, tandis que 1800 autres ha environ étaient destinés à la construction de maisons à la campagne<sup>A</sup>.

La compétition pour les sols est vive en milieu péri urbain et l'agriculture même à haute valeur ajoutée ne peut lutter sans arguments juridiques contre les prix offerts à la construction.

18 – « *Etudes foncières* » n°133, mai-juin 2008, p. 33. La surface agricole utilisée en France est de l'ordre de 29 millions d'ha.

19 – DDAF 45 et DDE 45 – « *Agriculture, urbanisme et territoires dans le Loiret* », novembre 2009, p. 5.

20 – DDAF 45 et DDE 45 op. cité p. 7

21 – « *Alternatives Economiques* » n° 133, mai-juin 2008, p.20

A – SAFER Centre. Ce phénomène n'est pas seulement régional, ni national.

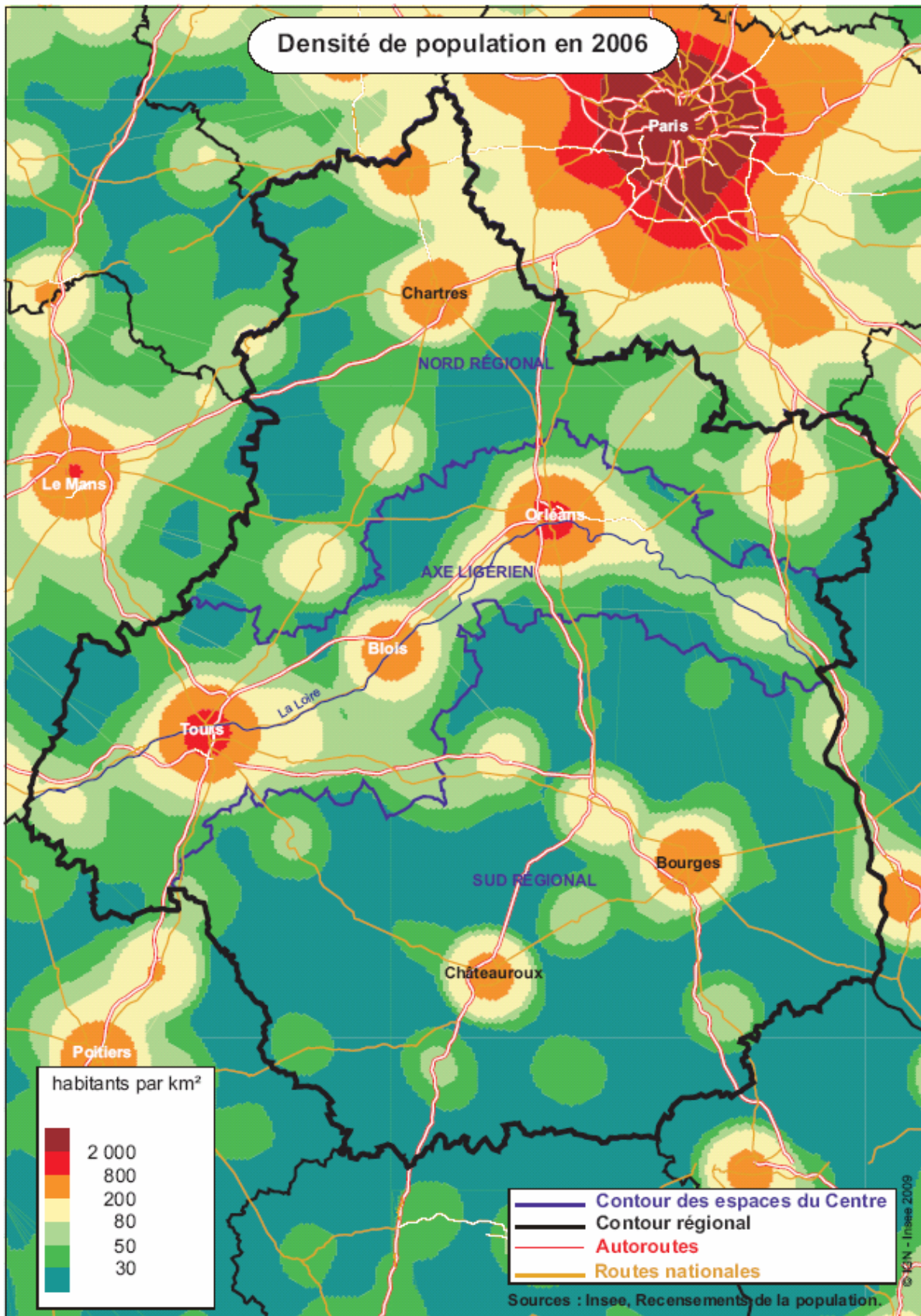
Mais tout autant que cette perte de terrains cultivés, alors que les besoins alimentaires sont en hausse, c'est une organisation du fonctionnement de l'activité agricole qui est mise en péril. L'étalement urbain atteint souvent les meilleurs sols en périphérie urbaine, ceux que les générations anciennes ont enrichis et parfois transformés en sols maraîchers pour répondre aux besoins alimentaires des urbains tout proches. Les circuits courts d'approvisionnement se sont alors fortement réduits. Mais la poursuite de l'étalement urbain a aussi réduit la sécurité elle-même de l'exploitant. La stratégie des aménageurs ou éventuellement celle des propriétaires fonciers a en effet conduit les exploitants à réduire les investissements pour le maintien à moyen et long termes de l'outil de production.

D'une façon générale l'espace agricole et rural est très souvent conçu comme une réserve foncière et non comme un patrimoine à préserver. De ce fait, la péri-urbanisation a modifié considérablement les zones agricoles jouxtant les agglomérations. Elle a déstructuré des espaces viables économiquement en les fractionnant<sup>A</sup>.

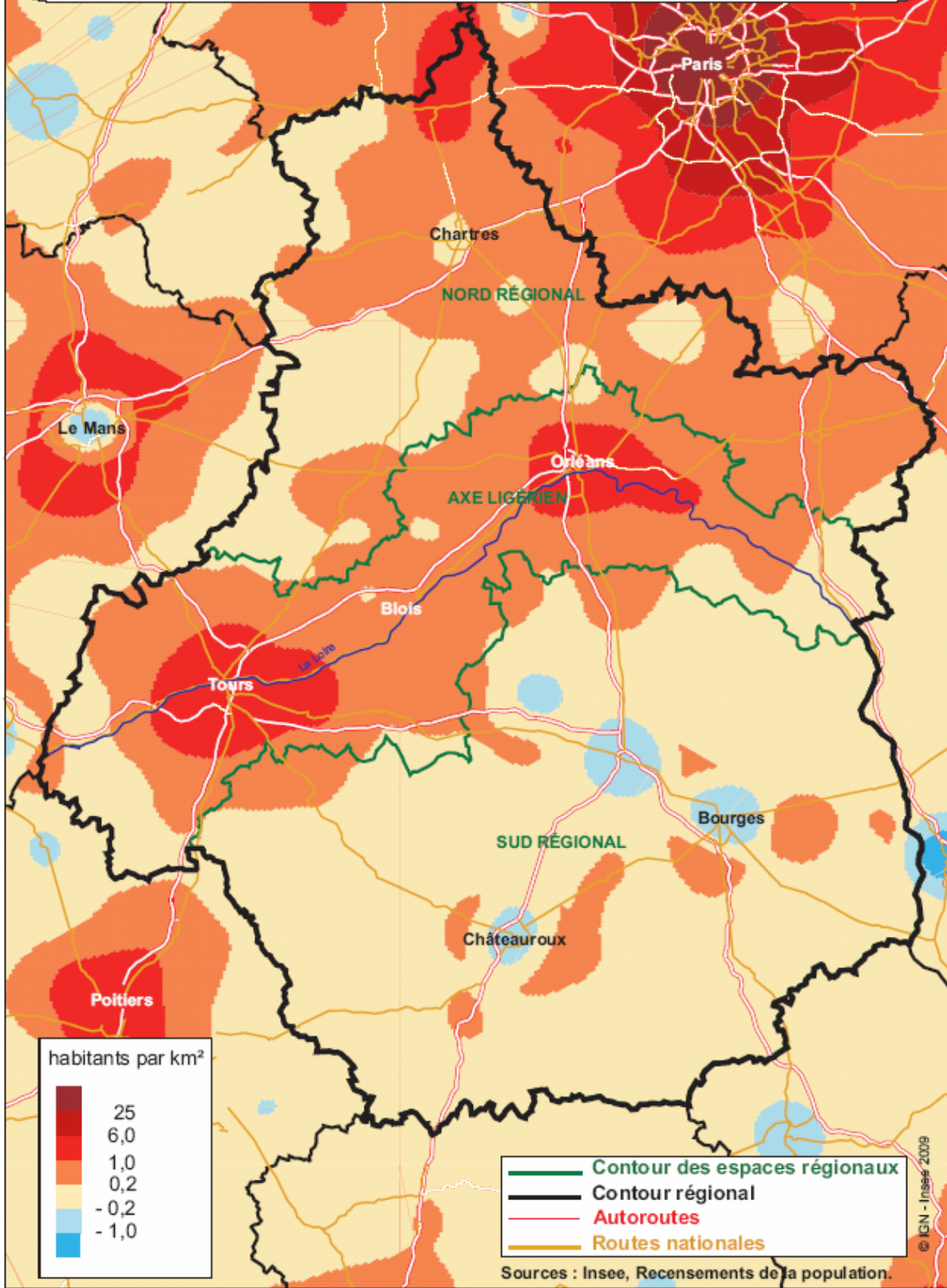
### **Les densités démographiques régionales**

- a – La situation 2006 : l'influence historique des vallées où se concentrent les villes
- b – La dynamique 1999-2006 : l'inégale dynamique territoriale

A – Voir extraits cadastraux 1960-1999 de la commune de St Avertin ou comment passer d'un terroir viticole à des zones pavillonnaires – Annexe 7



# Variation annuelle de la densité de population entre 1999 et 2006



### 3 – Des incidences écologiques

L'artificialisation des sols a de nombreuses autres incidences sur l'environnement. Selon le type de maîtrise technique ou écologique qui sera choisi, les effets pourront être néfastes à des degrés divers, voire positifs dans certains cas. En région Centre, nous en sommes au tout début des réflexions à grande échelle : il existe par exemple peu d'éco quartiers, (un au moins en élaboration à Tours à notre connaissance et d'autres en gestation), la gestion de la ressource en eau est dissociée de l'urbanisation, la biodiversité, lorsqu'elle est prise en compte, n'est qu'au mieux préservée, jamais améliorée.

Les réglementations en cours comme la Directive communautaire sur l'eau (DCE) sur les eaux superficielles ou souterraines, la trame verte et bleue, des plans pour restaurer la nature en ville, les plans climat, etc. seront de nouveaux outils au bénéfice d'un aménagement du foncier plus respectueux des enjeux écologiques (lois Grenelle).

#### **- Les ressources en eau**

La question de la qualité et de la quantité d'eau comme ressource pour la consommation ou les usages agricoles et industriels est corrélée aux interventions multiples qui se déroulent en secteurs urbains ou agricoles. La première des actions consiste à préserver les milieux humides qui fonctionnent comme des stations d'épuration naturelles. La seconde consiste à intégrer dans les aménagements urbains des dispositions favorables aux infiltrations, aux compensations entre milieux naturels, à la non pollution, aux bassins d'orage efficaces, à l'assainissement non collectif, au lagunage lorsque cela est possible. En fait, il s'agit de considérer l'eau, non plus comme un élément à évacuer le plus vite possible, mais bien au contraire comme une matière noble et fragile.

Pour aller plus loin, il s'agit de réfléchir comment le milieu naturel pourrait être source d'aménités. Si l'on étudie le cas bien connu de Munich, on peut alors considérer la gestion de l'eau comme un enjeu majeur : une politique d'acquisitions foncières continue depuis plus de 100 ans, notamment forestières, mais aussi par le boisement de nouvelles surfaces par la suite. La maîtrise de la gestion forestière est faite par la municipalité. En 1991, la ville décide d'encourager l'agriculture biologique (adapter la taille de leurs troupeaux aux capacités fourragères de leur ferme avec un maximum de 2 UGB-N/Ha<sup>22</sup>, utiliser principalement les engrais organiques de la ferme, pas de lisier de fermes conventionnelles, pas d'engrais chimiques. Les agriculteurs doivent faire un stage de formation. Les conversions se font grâce à des incitations financières (275 €/ha/an limités sur 6 ans et considérés comme démarrage, puis la durée est passée à 18 ans avec au terme des six premières années 230 €/ha/an). Les aides sont distribuées après certification écrite des organismes de contrôle sur la conformité de l'exploitation. La municipalité a aussi engagé le soutien de la commercialisation des productions. Le programme d'encouragement coûte 1 c. par m<sup>3</sup> d'eau potable délivrée.

Il est à remarquer qu'en région Centre aucune initiative de ce type n'existe, d'après les informations recueillies, sous une forme ou une autre.

#### **- La protection de l'air**

L'étalement urbain ayant été réalisé sans mise en place de réseaux de transports collectifs, l'éloignement des habitants de divers lieux d'activité favorise l'usage de véhicules individuels et donc une augmentation des émissions polluantes.

En 2004, en région Centre, la moitié des actifs qui ne travaillent pas dans leur commune de résidence parcourent moins de 13,5 km. Depuis 1999, cette distance médiane a augmenté de près de 3 km et de 3 mn en heures pleines, davantage qu'au plan national.

22 - L'UGB-N/Ha est l'unité de gros bétail azote, utilisée en matière de pollution des eaux par les nitrates. Elle correspond à une pollution produite de 73 kg d'azote par an, et contenue dans les effluents d'élevage.

Si on se restreint aux flux inférieurs à 100 km, cette distance médiane passe de 10,5 km à 12,2 km. Les agglomérations sont les territoires dans lesquels les actifs navetteurs sont les plus proches de leur lieu de travail et en premier lieu l'agglomération chartraine (moins de 5 km).

Dans les autres agglomérations, hormis Dreux, les distances médianes des navetteurs à leur lieu de travail ont très faiblement augmenté et sont comprises entre 5 km et 10 km (respectivement pour Bourges et Châteauroux). Dreux est un cas particulier : en raison de l'attraction francilienne, c'est l'agglomération dans laquelle les actifs navetteurs sont le plus éloignés de leur lieu de travail ; c'est aussi le territoire de la région Centre où la distance médiane parcourue a le plus augmenté, passant de 8,8 km à 16,6 km. Les pays Drouais, du Perche et les autres pays des franges franciliennes ont connu un accroissement des distances plus faible (entre 20 % et 50 %). Dans le pays de Beauce, la moitié des navetteurs parcourt plus de 25 km. En raison d'un fort accroissement de leur taux de sortie, on constate un fort allongement des distances dans les pays du Berry Saint-Amandois, de la Vallée du Cher et du Romorantinais et dans les pays ruraux de Grande Sologne, Sancerre-Sologne et Val de Creuse-Val d'Anglin<sup>23</sup>.

Le développement des surfaces commerciales excentrées, la réduction des services publics et privés ainsi que des espaces scolaires en milieu rural aboutissent à des déplacements de plus en plus longs pour remplir les mêmes obligations qu'auparavant. Selon une étude de l'Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS) et de l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) de 2008, le commerce de proximité génère 2,6 fois moins d'émissions de CO<sub>2</sub>, par kilogramme d'achats, qu'un hypermarché de périphérie. L'impact sur l'environnement des trajets effectués par les clients finaux est globalement plus favorable au supermarché de centre-ville car les trajets correspondants nécessitent également 2,8 fois moins d'énergie que dans le cas d'un hypermarché de périphérie. En 2003, 93 % des Français fréquentaient un hypermarché et 88 % d'entre eux utilisaient leur voiture pour faire leurs courses, alors qu'ils n'étaient que 50 % dix ans auparavant.

### **- La biodiversité**

Les biodiversités sauvage, ordinaire et rare diminuent régulièrement depuis plusieurs décennies, à la fois en terme de diversité mais aussi en quantité. Les dernières études font état notamment d'une perte des espèces à dominante biologique agricole. Par ailleurs, il existe quelques espèces anthropophiles qui profitent de l'expansion humaine mais elles sont peu nombreuses. Enfin, le mitage et le tronçonnement des milieux naturels, notamment par les réseaux routier et autoroutier, participent grandement à cette diminution.

Des initiatives parfois anciennes, d'autres plus récentes, sont prises en région mais elles manquent de cohérence. Pour autant, elles sont toutefois heureuses et méritent d'être élargies : utilisation de la taxe départementale sur les espaces sensibles par les départements, Parcs Naturels Régionaux (PNR), dispositions dans le troisième règlement d'application des Pays et des Agglomérations du Conseil régional, chartes environnementales, quelques contrats de rivière.

Pourtant, elles sont largement insuffisantes pour contrer la dégradation de la biodiversité. C'est donc la création de la future trame verte et bleue qui pourrait, après un travail d'inventaire et de sensibilisation, répondre collectivement et efficacement à un usage du foncier plus respectueux.

---

23 - « Les déplacements domicile-travail en région Centre, comparaison 1999 et 2004 » - DRE Centre

## 4 – Des migrations alternantes plus nombreuses et plus longues

Depuis 1995 au moins, et même si la crise financière de 2008 a eu un impact, le prix du foncier a fait un bond spectaculaire repoussant de plus en plus loin des agglomérations les familles modestes. D'autant que les Français restent très attachés à l'habitat individuel. Ce sont principalement les départements ligériens et du nord qui sont les plus touchés par cette augmentation. Notons également que s'il n'y a pas pénurie de foncier en agglomération, avec de nombreux espaces non construits ou en friche, il y a toutefois le problème de sa mobilisation, de son aménagement, de la maîtrise des coûts.<sup>24</sup>

Par ailleurs, il n'existe pas de politique cohérente sur le logement locatif public ou social en région Centre. De ce fait, les jeunes couples, avec ou sans enfants, ont très peu d'alternatives : ils doivent rechercher un équilibre entre les moyens financiers dont ils disposent, la sphère éducative à disposition et le temps ou la facilité d'accès à leur lieu de travail. Si de nombreuses familles ne choisissent pas l'éloignement de leur lieu de résidence de leur poste de travail, il en existe toutefois d'autres pour qui s'installer en milieu péri-urbain éloigné, voire à la campagne, est un choix délibéré. Elles y trouvent le calme, la proximité de la nature, un jardin, des relations de voisinage différentes.

Cette situation engendre plusieurs conséquences sur l'étalement urbain et le mitage non maîtrisé. Elle est complexe à gérer pour les familles et les municipalités. Pour ces dernières, cela implique des réponses fortes sur les équipements, les dépenses de fonctionnement, l'intégration des populations nouvelles.

En moyenne, la distance domicile-travail en France est de 26 km. Elle a doublé depuis 30 ans. Le transport est devenu le deuxième budget des ménages, après le logement et avant l'alimentation. Le sociologue Eric Le Breton indique que les Français consacrent désormais 17,5 % de leur budget pour tous leurs déplacements, contre moins de 10 % en 1960.

En ce qui concerne ces nouvelles dépenses liées au coût de transport pour se rendre sur le lieu de travail, nombreux sont les cas où le montant dépasse au bout de quelques années l'économie faite sur le prix d'achat du logement.

Pour compléter ce panorama, signalons aussi les nombreux actifs originaires des franges franciliennes qui travaillent en Ile-de-France. En 1999, 20 000 actifs habitant les aires urbaines du Centre travaillaient en Ile de France, soit 6 % de plus qu'en 1990. En 2004, c'est en tout plus de 60 000 actifs de notre région qui partent travailler en Ile-de-France<sup>25</sup>.

La mise à disposition de moyens de transports collectifs efficaces modifie considérablement les comportements des résidents : ainsi, depuis la mise en service de la ligne TGV, l'aire urbaine de Tours a connu une croissance spectaculaire du nombre de ses résidents travaillant en Ile de France (+33 % entre 1990 et 1999).

## 5 – Des changements dans les relations sociales et la gestion du temps

Cet éloignement de la « cité » pour les familles installées en milieu péri urbain et rural, par nécessité ou choix, peut s'avérer facteur d'incidences multiples : croissance du stress, difficultés de la gestion du temps, insertion locale et vie sociale perturbées. Cette venue n'est de plus pas toujours acceptée par les habitants plus anciens, notamment lorsque des logements sociaux permettent un brassage des origines et des niveaux de revenus.

24 - FS Conseil Sycomore, « Etude foncière à l'échelle de la Région Centre », novembre 2006

25 - Etude INSEE « Déplacements domicile-travail en région Centre », enquête 2004

*A contrario*, l'arrivée de ces néo-ruraux peut permettre une certaine mixité sociale et générationnelle positive si chacun y met du sien. Comme évoqué précédemment, il existe par ailleurs une réappropriation du rural par une population fuyant la cité pour des raisons évidentes de recherche d'un mode de vie moins soutenu. Cela est à mettre au crédit d'une nouvelle ruralité et d'un mixage des identités.

## **C – DES ACTIONS A COURT TERME ET SECTORIELLES DES ACTEURS PUBLICS**

Même si telle ou telle caractéristique ou encore l'ampleur de l'étalement urbain n'est pas totalement perçue par les acteurs publics, le mouvement en lui-même est connu depuis longtemps. Devant les effets négatifs de cet étalement on pourrait attendre une action concertée des acteurs publics et privés pour trouver une autre solution à la demande de logements et de terrains pour les activités et les infrastructures. Mais, jusqu'à ce jour, les démarches et les actions entreprises se limitent plus au court ou moyen termes et apparaissent essentiellement sectorielles dans les thématiques abordées, les territoires concernés ou par les acteurs pressentis.

### **1 – L'élaboration d'une politique foncière pour le logement social ou les activités économiques**

La forte pression foncière incite les grandes agglomérations surtout en val de Loire, à mettre en place un embryon de politique foncière. Les problèmes à résoudre sont d'importance : la production à court et moyen termes d'espace à construire notamment pour la production de logements sociaux et le coût très élevé du portage foncier. C'est précisément pour surmonter ces difficultés que l'Exécutif régional a soumis avec succès au vote de l'Assemblée en juin 2009 un projet de règlement d'application du volet foncier du Contrat de Projet Etat-Région (CPER) 2007-2013. Ce règlement vise à diminuer les frais de portage liés à la charge des intérêts d'emprunts souscrits par les collectivités et aménageurs publics, acquéreurs de terrains destinés à la création de logements sociaux.

Cette action peut être saluée en raison du fort déficit de logements sociaux en région Centre<sup>26</sup>. Néanmoins cette démarche très sectorielle dans son objet souffre de deux faiblesses majeures. D'une part en réservant des îlots pour la production de logements d'une catégorie définie, on peut segmenter la production d'un espace urbain s'opposant par là à l'objectif exprimé précédemment de développer la mixité sociale dans l'espace urbanisé. On observera d'autre part que le logement social ne constitue approximativement que 20 % du logement total. C'est dire que la maîtrise du marché foncier pour l'ensemble du logement est loin d'être assurée. Le contrôle de l'étalement urbain par les pouvoirs publics n'est pas encore un objectif affiché. Deux études faites en région Centre au milieu de la présente décennie montrent qu'il n'y a pas en région de véritable stratégie foncière élaborée dans la durée contrairement à d'autres régions comme l'Ile-de-France. L'ancienneté et l'ampleur de la question foncière en Ile-de-France peuvent contribuer à expliquer cette différence, mais la proximité des deux régions permet d'en vivre des incidences négatives dans les franges franciliennes.

En outre les outils fonciers mis à la disposition des collectivités sont très sous utilisés, qu'il s'agisse du Droit de Préemption Urbain (DPU), de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ou les procédures de Zone d'Aménagement Différé (ZAD), etc. et ces études de poursuivre que le volet foncier dans les Plans Locaux de l'Habitat (PLH) des agglomérations est peu développé<sup>27</sup>. Ce tableau pessimiste appelle cependant des réserves.

---

26 - 1800 réalisations annuelles pour 2500 prévues par le Plan de cohésion sociale.

27 - DRE Centre, précité, p. 54 et suivantes - FS Conseil Sycomore, précité

Une prise de conscience de la situation est manifeste dans plusieurs départements et agglomérations. Ainsi le département de l'Eure-et-Loir nourrit des projets d'intervention, celui du Loiret a créé un Etablissement Public Foncier (EPF) local pour aider les élus à accueillir les populations nouvelles.

Néanmoins au 1er avril 2006 seuls quatre Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) situés en Indre-et-Loire dont Tour(s) + disposent d'un PLH conforme à la loi. La communauté d'agglomération de Blois par son PLH affiche un effort de densification et de diminution du mitage.

Même si une tendance récente s'affirme de regrouper les maisons nouvelles près des bourgs et hameaux, ceci participe toujours de l'étalement urbain et éloigne toujours les constructions nouvelles des zones d'activité.

## 2 – Une faible organisation des différents acteurs

L'étalement urbain est évidemment lié à la pression foncière. Cependant on ne saurait négliger de mentionner les modalités selon lesquelles est conduite l'extension urbaine. Exprimons ici la faible organisation, pour ne pas parler de coordination, des acteurs tant publics que privés.

La création des communautés de communes ou d'agglomération née de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 a donné l'espoir d'une urbanisation cohérente au niveau intercommunal. Certes, les anciens documents d'urbanisme comme les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) institués par la Loi d'Orientation Foncière (LOF) de 1967 ouvraient la porte à cette coopération sous contrôle de l'Etat. Mais les communes restaient libres de préparer leur POS dans le respect du SDAU les concernant.

Avec la loi de 1999, les communautés d'agglomération, ou de communes selon délégation, assurent la responsabilité de l'aménagement urbain, mais les maires conservent l'attribution des permis de construire sous réserve d'avoir un plan d'urbanisme. Soucieuse de la cohérence territoriale, la Région Centre, dans son règlement d'application des contrats d'agglomération depuis juillet 2004 mentionne l'obligation d'un volet foncier.

Cependant, l'étude de la DRE en 2006 montre que l'on constate (au moins dans l'agglomération de Tours où l'analyse a été faite, mais est-ce le seul cas ?) un manque de coopération entre les communes pour une politique foncière. Chaque commune a développé sa propre politique de gestion de l'espace au travers de ses documents d'urbanisme. Et la DRE de poursuivre : l'absence de maîtrise foncière oblige les lotisseurs et les particuliers à trouver des espaces urbanisables dans les communes périphériques. Ces dernières subissent à leur tour une pression foncière importante. Mais les édiles locaux ont tendance à n'accepter que de petites opérations ayant moins d'impact et présentant moins de risques économiques et politiques pour la commune et ses équipements<sup>28</sup>.

La consommation d'espace par l'habitat pavillonnaire se poursuit<sup>29</sup> et par là même l'étalement urbain et sans parler d'autres inconvénients, l'allongement des temps d'accès au centre et aux zones d'activités et de services. Cette relative autonomie des décideurs publics exacerbe la concurrence entre les opérateurs publics et privés (promoteurs, bailleurs, aménageurs...)<sup>30</sup> et rend difficile la recherche de solutions pour répondre harmonieusement aux besoins en logements notamment sociaux.

28 - JC. Castel « *Annales de la recherche urbaine* », précité

29 - La superficie médiane des terrains destinés à la construction individuelle est en 2004 de 1113 m<sup>2</sup>. DRE Centre, précité, p. 35, étude faite en Indre-et-Loire.

30 - FS Conseil Sycomore, précité, p. 28

### 3 – Une utilisation déficiente des documents d'urbanisme

En créant les SDAU, la loi de 1967 donnait aux agglomérations les possibilités de planifier leurs besoins en infrastructures ou équipements nécessaires à leur développement dans le long terme. Mais en laissant aux communes la charge des POS et des permis de construire, les projets d'étalement urbain se sont multipliés. La fameuse Métropole Jardin conçue pour le val de Loire entre Orléans et Tours dans les années 70, comme zone d'appui du desserrement parisien n'a pu voir le jour. De nombreuses coupures vertes, quand ce n'est pas le val proprement dit, se sont muées en espaces urbanisés.

L'étalement de l'agglomération parisienne s'est alors fait sans projet organisé pour une urbanisation digne de ce nom. C'est d'ailleurs une erreur de croire que le développement des franges franciliennes en région Centre résulte d'un trop plein de l'Ile-de-France. Les zones disponibles pour l'urbanisation y sont en effet encore nombreuses. Les arrivées en région Centre sont plus à mettre au compte du processus classique de terrains moins chers et de liberté d'urbanisation en dehors des régulations apportées par le Schéma Directeur de la Région de l'Ile-de-France (SDRIF).

En créant les Schémas de COhérence Territoriale (SCOT), la loi SRU de décembre 2000 a-t-elle changé la donne ? A certains égards, l'effort de cohérence territoriale de l'urbanisation ne pouvait que croître. Mais les difficultés de gérer l'étalement urbain n'ont pas été surmontées pour autant. Plus même, la loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003, en assouplissant les données de la loi SRU (notamment en donnant aux collectivités le droit de fixer des tailles « minimales » de terrains constructibles), doit être considérée comme un facteur incitant de nouveau à cet étalement urbain. L'effort porté en région Centre sur le renouveau de la ville sur elle-même est méritoire. La densification des villes centres, sous réserve de conduire à une urbanisation plus durable, est un point très positif. Elle conduit à réduire la demande résidentielle en banlieue ou dans la couronne périphérique. Mais le résultat global est navrant. En centrant, en effet, l'attention des acteurs sur la ville centre et en laissant l'urbanisation aux communes, les SCOT, par leur périmètre retenu, leur conception trop étroite de l'urbanisation et sa mise en oeuvre ainsi que par l'insuffisante prise en compte des transports collectifs, n'ont pas atténué l'étalement urbain<sup>31</sup>.

On a en effet maintes fois constaté que, hors de tout découpage administratif du territoire, une aire urbaine fonctionne comme un ensemble qui a ses cohérences pour la répartition des activités y compris résidentielles ainsi que des liaisons de natures diverses entre les différents points notamment par la route et le fer. Au lieu de prendre en compte ce fonctionnement spatial dans sa globalité pour mieux l'organiser ou le réorganiser, les pouvoirs publics, tant locaux que d'Etat, ont dans notre région et pour des raisons diverses, tranché dans le vif et élaboré des SCOT n'englobant que très partiellement les aires urbaines.

**Les solutions ont varié soit en ne retenant que le coeur même un peu élargi de l'aire urbaine comme à Tours, ou restreint au seul coeur de l'aire urbaine comme à Orléans. Ne parlons pas du retard pris sur la mise en place des SCOT en région, leur validation ni sur la faible publicité de la démarche. Est-ce vraiment le chemin d'une recherche de cohérence territoriale de l'urbanisation ?**

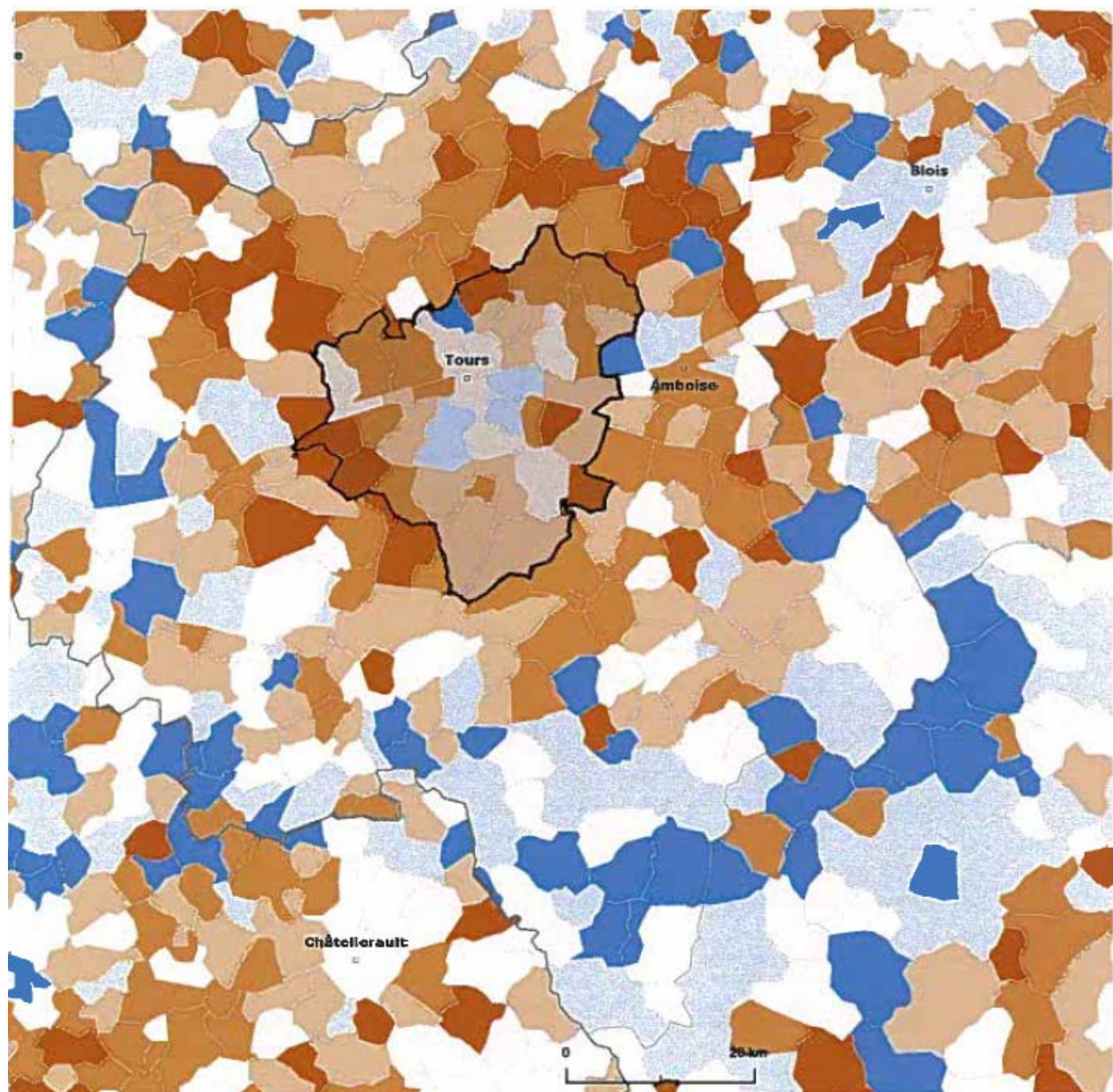
En délimitant une portion trop restreinte du territoire, les SCOT ont créé deux types de zones en matière d'installation résidentielle. L'une des zones, au-delà du SCOT, apparaîtra plus permissive pour les projets, même si la seconde, au sein du SCOT, peut être porteuse d'un avenir globalement plus organisé pour ses habitants.

Chaque candidat à la construction continuera à rechercher la situation qui lui conviendra le mieux mais sans être certain que pour lui et la collectivité ce sera le meilleur choix à long terme. Les acteurs publics ou privés seront toujours présents, vu la répartition des pouvoirs et la concurrence entre eux, pour faciliter la mise en oeuvre du projet. Il est hautement significatif que la croissance démographique, au moins en valeur relative, se fasse maintenant au-delà des limites des SCOT, comme en témoignent les cartes ci-après représentant les SCOT de Tours et d'Orléans dans leur département respectif..

---

31 - On se reportera avec intérêt à l'article de Xavier Desjardins : « *Veut-on vraiment lutter contre l'étalement urbain ?* », Etudes Foncières n° 131, janvier-février 2008.

## Evolution de la population communale en Indre-et-Loire entre 1999 et 2006



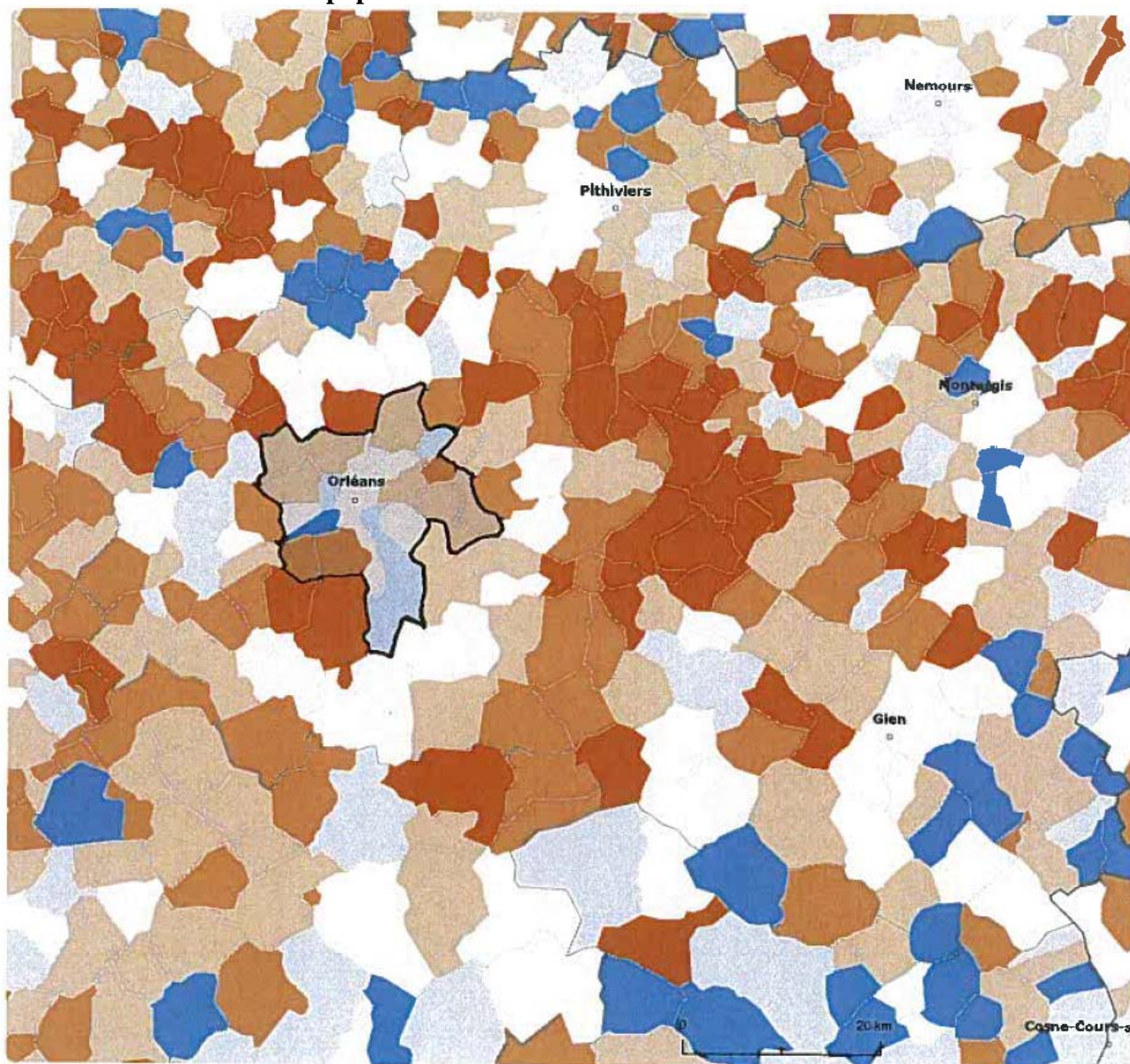
Évolution de la population (var. annuelle moyenne)  
(en %), 1999-2006



source : Insee, RP - Dénombrements

— Limite du SCOT de Tours

## Evolution de la population communale dans le Loiret entre 1999 et 2006



Évolution de la population (var. annuelle moyenne)  
(en %), 1999-2006



source : Insee, RP - Dénombrés

— Limite du SCOT d'Orléans

C'est le même processus qui a conduit ces dernières décennies à l'urbanisation des franges franciliennes en Eure-et-Loir et Loiret comme nous l'avons vu précédemment.

**Parce qu'ils ne concernent qu'une partie du territoire et de toute façon le fractionnement artificiellement en autant de zones distinctes, les SCOT, tels qu'ils sont mis en oeuvre, ne constituent pas une véritable solution pour lutter contre l'étalement urbain. En mettant l'accent sur le coeur de l'agglomération, ils ont aussi laissé dans l'ombre l'urbanisation des banlieues et couronnes péri urbaines et négligé les espaces plus éloignés.**

Il n'y a pas eu d'autorité pour arbitrer au niveau régional, laissant chaque agglomération faire à sa façon. Si l'Etat ne se donne plus les moyens d'agir dans la circonstance, on peut se demander pourquoi la Région est restée hors de la démarche des SCOT alors qu'elle était en droit chargée de donner son avis sur chaque projet et, on peut le penser, avoir une vision globale de la région. Rappelons, en outre, qu'elle abonde financièrement aux différents projets d'agglomération par sa politique contractuelle.

On peut comprendre les difficultés majeures des acteurs publics pour générer une urbanisation harmonieuse et durable. Dans l'immédiat on a constaté l'émergence d'une recherche de solution encore trop étroite par le logement social, sans montrer par ailleurs une volonté de créer un schéma territorial pour une urbanisation durable englobant l'ensemble du territoire. On n'a pas constaté une volonté d'y parvenir en créant un outil pour maîtriser le marché foncier.

#### **4 – Les apports de deux pays étrangers**

Différents pays européens ont conduit, à leur façon, leur politique d'urbanisation incluant ou non des politiques foncières. Ils ne sont pas nécessairement des modèles à suivre mais connaître leur démarche peut nous aider à trouver nos solutions. Arrêtons-nous très brièvement sur deux pays aux solutions opposées : le Royaume-Uni qui a pratiqué l'étalement urbain et l'Espagne qui a, au contraire, maintenu la ville dense en contact brutal avec la campagne.

Le Royaume-Uni nous a habitués de longue date à l'étalement urbain. On a même célébré en France cette évolution comme un objectif possible. On oublie trop souvent que cet étalement réalisé principalement en maisons individuelles s'est opéré d'une façon organisée autour des centres urbains petits ou grands<sup>32</sup>. Cette expansion s'est faite selon un schéma directeur élaboré dès 1955 par les élus et mis en oeuvre sous leur contrôle. Ce ne fut donc pas, sauf exception, le domaine de la liberté ni du mitage territorial que l'on connaît chez nous. Le plan de 1955 met en place une politique d'aménagement du territoire très stricte en instituant autour de villes des « ceintures vertes » qui couvrent 12 % du territoire.

Ces ceintures vertes avaient le même objectif que celles préconisées dans la Métropole Jardin, maîtriser l'extension des villes en empêchant d'une part les villes voisines de se regrouper et d'autre part, les zones bâties d'empiéter sur la campagne.

Dans le même temps, les terres agricoles sont classées en cinq catégories selon leur qualité dont on tient compte dans les décisions d'aménagement. Les autorisations d'urbaniser les meilleures terres sont difficiles à obtenir<sup>33</sup>. Avec le temps et les passages des différentes tendances politiques au pouvoir, les ceintures vertes ont été maintenues.

Les avancées de l'expansion urbaine autorisées par l' « Autorité publique régionale »<sup>34</sup> se traduisent par une égale avancée de la ceinture verte sur la zone agricole.

---

<sup>32</sup> Rappelons une donnée majeure : le nombre d'habitants au km<sup>2</sup> : 110 pour la France métropolitaine, près de 250 pour l'ensemble du Royaume Uni. « *Images économiques du monde 2006* », ouvrage collectif, A. Colin.

<sup>33</sup> AGRA Presse, n° 3038, lundi 9 janvier 2009, p.39.

<sup>34</sup> Cette « Autorité publique régionale » composée principalement d'élus élabore ce que nous appellerons un schéma spécial de stratégie régionale fixant, entre autres, les zones à urbaniser et les logements à y construire. A charge pour les aménageurs locaux, sous contrôle des pouvoirs publics, de passer à la réalisation. Précisons que 65 % des logements nouveaux doivent globalement être construits chaque année sur les friches industrielles et urbaines. Témoignage de Stuart Farthing, professeur d'université, Université Polytechnique de Bristol.

Les plans régionaux actuels concentrent généralement la croissance urbaine autour des grandes agglomérations, ce qui pose aux agglomérations plus modestes des difficultés pour organiser leur avenir. Le concept de protection des sols contre l'urbanisation est régulièrement mis en oeuvre et pour des causes multiples. Aux critères connus en France ajoutons tout simplement celui de la beauté ou la qualité des paysages. Au total environ 40 % du sol britannique font l'objet d'une protection.

L'Espagne nous offre une tout autre expérience. Sur la quasi totalité de son territoire, à l'exception notable des Provinces Basques, et de très grandes agglomérations notamment l'agglomération madrilène, la ville y est compacte avec un habitat en immeubles et entre en contact brutal avec la campagne voisine. Les explications en sont multiples, d'origine sociale, économique, juridique et bien sûr culturelle.

Nos voisins préfèrent le logement en immeubles. Faut-il y voir l'effet d'un style de vie sociale organisé différemment du nôtre ? L'espace public urbain, avec ses promenades, ses terrasses, ses lieux de consommation ouverts qui sont autant de lieux de vie collective, demande en fait une ville compacte. Il y a bien sûr d'autres réalités concrètes.

Le logement locatif, y compris aidé, est rare en Espagne, moins de 10 % du parc de logements. Les prêts bancaires pour le logement sont pratiquement réservés à l'habitat en immeubles en accession à la propriété. Dans ces conditions, les jeunes générations ne peuvent se loger aisément et restent chez leurs parents jusqu'à l'achat ou l'héritage d'un logement en immeuble. Ceci ne signifie pas une fixité des limites de la ville. Les constructions de logements neufs sont ces dernières années plus nombreuses en Espagne qu'en France. La ville avance tout simplement par blocs compacts<sup>35</sup>.

Dans cette relation entre la ville et la campagne on ne saurait négliger la défense de la propriété foncière, voire de la très grande propriété foncière, devant l'avancée de l'espace construit. Cette protection des sols cultivés ou pâturés, riches ou non, assurée sans dispositions réglementaires particulières, résulte d'une pression sociale forte exercée par la société rurale un peu comme nous l'avons constaté dans notre région sur certains terroirs mais parmi les plus riches.

Comme on le voit, chaque pays, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, a géré différemment la croissance de la population urbaine et son emprise au sol afin de pourvoir à ses besoins.

---

<sup>35</sup> - Témoignage de JP Carrière, professeur d'université, Ecole Polytechnique de Tours, Département Aménagement Université de Tours

PARTIE **2**

DES PISTES  
POUR UNE APPROCHE  
GLOBALE DE  
L'URBANISATION

L'augmentation récente en région Centre des emprises au sol pour répondre aux besoins de logements nouveaux, des zones d'activité et des infrastructures montre bien que l'étalement urbain se poursuit. Nous avons pu constater des points positifs de cet étalement tant pour des particuliers que pour des collectivités qui ont pu retrouver une certaine vitalité. Mais nous avons vu aussi le cortège d'impacts négatifs dans de multiples domaines.

Ce constat n'est pas propre à la région Centre. Est-ce une raison pour avouer son impossibilité à surmonter régionalement un problème majeur et rester dans l'attente d'une solution imposée de l'extérieur qui pourrait ne répondre que partiellement à la situation régionale ?

Nous avons préféré développer des pistes de réflexion qui, sans être exhaustives, pourraient permettre de jeter les bases de solutions pour mieux préparer l'avenir de l'urbanisation dans la région Centre. Des actions en cours lancées par plusieurs collectivités montrent des volontés d'agir ici ou là en région.

Deux pistes complémentaires sont développées ci-dessous. La première veut revisiter notre conception de l'urbanisation, la rendre plus globale et plus durable dans ses caractéristiques et son fonctionnement, en maintenant l'accent pour des raisons exprimées en première partie sur les couronnes péri urbaines et les espaces plus éloignés de la ville centre. La seconde, plus technique peut-être, concerne la question foncière. Passage obligé pour maîtriser un tant soit peu le développement de la ville et répondre aux différents besoins en logements, activités, infrastructures etc. en abordant la gouvernance territoriale qui, malgré des avancées depuis plus de 30 ans, doit encore être améliorée.

Ces pistes paraîtront insuffisantes en elles-mêmes. Elles ne changent, en effet, rien aux systèmes politique ou économique et social englobant, lesquels doivent évoluer pour être plus respectueux d'un développement plus durable du territoire. Néanmoins, ces deux pistes peuvent ouvrir sur des solutions parfaitement réalisables en région Centre, au besoin, après avoir fait l'objet d'un débat démocratique pour en enrichir le contenu.

## **A – REVOIR NOTRE CONCEPTION DE L'URBANISATION**

Notre objectif n'est pas de lancer une réflexion générale sur l'urbain dans une dimension universelle et intemporelle. Nous voulons centrer notre analyse sur l'urbanisation souhaitable en région Centre. Évidemment quelques aspects plus généraux ne seront pas écartés dans la mesure où ils enrichiront notre démarche.

De nombreux auteurs et spécialistes de l'urbain se sont déjà penchés sur les caractéristiques possibles d'un modèle de développement urbain que l'on voudrait qualifier de durable. Mais nous retiendrons les propos du rapport de FS Conseil/Sycomore de novembre 2006 intitulé : « Étude foncière en région Centre ». On y lit page 41 : « le renouvellement urbain se présente comme un modèle alternatif à l'étalement urbain et à la péri urbanisation qui sont présentés comme une fuite en avant ayant des effets sur l'environnement très néfastes ». C'est bien ce que nous avons montré en première partie. Et le rapport, de continuer : « la ville compacte est définie comme le modèle efficient en matière de développement durable car économe en terrains, (comme nous l'avons vu en Espagne), en ressources notamment énergétiques et en infrastructures. En limitant les déplacements souvent assurés par l'automobile, le renouvellement urbain réduit les sources de pollution et de nuisances. Facilitateur de mixité et d'aménités, il est source d'urbanité que ne peut produire l'étalement urbain. En renouant avec le fil de l'histoire urbaine, il est un instrument de valorisation et de transmission du patrimoine. Il est une mesure indispensable d'accompagnement des investissements lourds réalisés par les métropoles en matière de transports publics et notamment le tramway ».

Ce modèle de ville compacte et durable semble avoir des points communs avec celui mis en oeuvre en Espagne. Il diverge moins de celui observé au Royaume-Uni que de celui pratiqué en région Centre.

Est-ce à dire qu'il n'y a pas d'autre solution que de se rapprocher de ce modèle et de mettre fin à l'étalement urbain somme toute, récemment développé en France. Peut-être, sans doute même, mais c'est un cheminement à faire collectivement en y mettant beaucoup de volonté, de moyens et de la créativité. Les dispositions arrêtées dans le cadre de Grenelle 1, celles en cours de discussion, du Grenelle 2, nous conduiront à l'action. Mais on ne saurait copier en l'état des réalisations pratiquées dans d'autres pays. La région Centre ne verra sans doute pas la mise en oeuvre du modèle espagnol de ville compacte en contact brutal avec l'espace naturel ou cultivé. C'est pourquoi nous proposons ci-dessous, en trois points, une analyse de l'espace à produire dans notre région.

En premier et succinctement, car notre choix initial pour ce rapport nous entraîne ailleurs, nos observations consacrées au coeur des agglomérations, puis, en second et plus longuement, des pistes pour les espaces dits péri urbains, enfin nos orientations pour les milieux naturels et cultivés, qu'ils soient proches des villes ou plus éloignés mais toujours sur le territoire régional.

Les espaces ruraux ne devront pas être laissés pour compte. En les isolant de la réflexion sur les territoires à urbaniser on produirait une distinction conduisant à l'assistanat alors que nous devons oeuvrer à la solidarité territoriale et à la valorisation des potentialités de tout le territoire.

## **1 – Un coeur d'agglomération renouvelé, respectueux du cadre de vie et de l'environnement**

Ne soyons pas dupes, si le rêve français du pavillon à la campagne a pu s'épanouir dans les années 60 et par la suite, c'est qu'il a bénéficié de puissants appuis politiques et économiques pour le nourrir<sup>36</sup>. Evoquons ici les conditions réglementaires d'attribution de prêts bancaires pour les constructions neuves nettement plus favorables en ce temps là, que pour les réparations/améliorations des maisons villageoises anciennes. N'oublions pas non plus la demande sociale dominante dans un contexte culturel nettement favorable à la modernité.

Pour autant, la culture française plonge ses racines dans la vie rurale à l'inverse en somme de la culture espagnole et plus encore de l'italienne qui sont notoirement urbaines. Notre image négative de la ville partiellement à l'origine de la fuite de la population génératrice de l'étalement urbain, reste sous-jacente dans notre mémoire collective avec sa charge de risques multiples, de pollutions ou gênes diverses que la modernité n'a fait que développer. L'étroitesse des logements, le manque de nature, les bruits de la rue, ceux internes des appartements ou des immeubles, les dangers de la circulation etc. sont souvent mis en avant pour signifier la ville. Plus rarement sont évoqués les multiples avantages que sont la proximité, l'abondance et la diversité des services et des loisirs, les opportunités et la richesse des potentialités.

Reconsidérer l'urbanisation, lutter contre l'étalement urbain, c'est aussi oeuvrer pour construire une image positive de la ville surtout auprès des populations les plus mobiles résidentiellement parlant et portées à s'installer à la campagne ou tout simplement en milieu péri urbain. Répondre aux besoins de ces populations serait donner à la ville de nouvelles dimensions porteuses de développement.

Conduire des opérations de renouvellement urbain est une démarche fort complexe qui demande des compétences multiples et de haut niveau. Le CESR ne saurait s'immiscer dans une démarche hors de son champ de compétence. Néanmoins il constate que de nombreuses opportunités s'offrent aux collectivités pour densifier le coeur des villes et développer l'offre de logements et partant réduire l'étalement urbain.

---

<sup>36</sup> Notamment les modifications de l'aide à la pierre par la réforme de financement du logement, loi du 3 janvier 1977.

Reconversion des friches urbaines et industrielles comme au Royaume-Uni, réhabilitation/restructuration de logements anciens, transformation d'espaces et changement de destination de certaines constructions, recomposition de quartiers d'habitat social, densification de « dents creuses », réalisation de zones d'activités et d'espaces commerciaux sur plusieurs niveaux, sont autant d'exemples d'actions possibles en milieu urbain.

Mais l'offre de logements fut elle diversifiée à souhait et appropriée aux besoins et moyens des populations ne suffit pas à créer la ville durable. D'autres composantes que les spécialistes connaissent bien sont indispensables, prendre en compte d'une façon nouvelle les déplacements tant collectifs qu'individuels ; prendre en compte également la qualité du cadre de vie et de l'environnement sont des demandes pressantes des habitants. La nature est dans la ville, elle fait aussi la ville. Que l'on se rappelle seulement l'importance des fleuves et rivières qui traversent les villes de la région.

Pour le CESR, la mise en oeuvre de la ville renouvelée et plus précisément du coeur de l'agglomération que nous considérons brièvement ici sera facilitée par l'élaboration du projet urbain démocratiquement partagé et la mise en place d'outils appropriés.

## **2 – Un espace péri-urbain structuré et économe en espace construit**

L'enjeu incontournable de la cité de demain va concerner le mode d'appropriation des territoires dits péri-urbains. En effet, sachant que les emplois se situent en grande partie en première couronne des agglomérations, qu'une majorité de population souhaite accéder aux services, aux loisirs et au système éducatif le plus proche, le péri-urbain est le lieu sur lequel une pression majeure s'exerce. Avec le risque que ce soit au détriment de nombreuses aménités ou activités (espaces naturels, qualité de l'eau, agriculture à valeur ajoutée...).

Nous avons vu en première partie les modalités de l'étalement urbain.

**Ces éléments, une fois posés, nous invitent à plusieurs réflexions. La première est de considérer qu'il est nécessaire de construire des règles d'urbanisation qui s'appliquent à tous, la seconde, que la maîtrise des aménagements doit tendre à réduire, autant que faire se peut, le mitage et la disparition des milieux naturels et agricoles, la troisième, que les équipements et infrastructures doivent dorénavant être réfléchis en termes d'usages et donc de mutualisation, de temps d'utilisation et donc d'efficience, de biens collectifs et donc d'appropriation.**

### **a – Une autre organisation de l'espace péri urbain**

Revenons sur ces réflexions pour les développer. Nous touchons du doigt les limites de nos pratiques démocratiques fondamentales qui confient aux communes, sous la responsabilité du maire, la maîtrise du foncier sur leur commune. On a vu comment cette disposition conduit des élus, même après avoir pris conseil, à choisir leurs propres solutions sans aboutir pour autant à une cohérence globale, quand ce n'est pas favoriser au contraire l'émiettement des opérations d'urbanisme afin de ne pas porter atteinte à une recherche d'équilibre local.

**Il faut reconnaître la complexité de la tâche des élus en matière d'urbanisme. Le suivi du conseil par des spécialistes n'est pas nécessairement assuré, laissant alors le décideur dans la difficulté.**

Il convient donc de mettre en oeuvre d'autres modes d'actions pour réguler et structurer l'extension urbaine. Il n'est même pas certain que les communautés de communes ou d'agglomération soient toujours à elles seules les bonnes échelles pour agir tant nous avons vu les candidats à la construction ou à l'aménagement de zones d'activité franchir leurs limites et s'installer au delà. La solution est difficile. Ne passerait-elle pas par la prise en compte d'un territoire plus large, comme le bassin de vie pour établir les bases d'une réflexion et préparer l'avenir ? Mais au total ne conviendrait-il pas de couvrir dans un regard global la région tout entière et d'élaborer un schéma territorial, en un mot, un SRADDT, que les communautés de communes ou d'agglomération devraient mettre en oeuvre avec créativité ?

Ne serait-ce pas une possibilité de traiter des questions de fonds sur des points forts de l'urbanisation durable entre autres :

- La mixité sociale : la multipolarité ne sera riche que si la composition sociale de ses regroupements est diverse (logements sociaux et privés, en locatif et en propriété) permettant un réel parcours résidentiel pour ses habitants, mais aussi **une meilleure gestion et valorisation des équipements publics**, autre argument auquel les élus ne peuvent être que très sensibles. La présence d'une population variée socio-démographiquement évite de construire puis de fermer successivement crèches, classes maternelles, primaires, centres sociaux. Pour autant, il ne faudrait pas recréer des ghettos ou des lieux d'exclusion. Cette juste répartition ne pourra émerger que si les responsables locaux peuvent prendre un peu de recul par rapport à l'action et travailler collégalement en intercommunalité.
- Les éco-quartiers : il s'agit de quartiers urbains, conçus de façon à minimiser leur impact sur l'environnement, visant généralement au moins à une autonomie énergétique, et cherchant à diminuer l'empreinte écologique de ses habitants. Deux hypothèses : celle d'une conception descendante par la volonté des élus, celle moins commune d'une demande locale de citoyens qui, se regroupant, souhaitent prendre leur part de responsabilité dans la réalisation du projet en y incluant par exemple la question des transports en développant au besoin le covoiturage. Il serait illogique en effet de concevoir des éco-quartiers mal desservis en transports collectifs et éloignés des lieux d'emplois et de services ?

Ne serait-ce pas également une possibilité de traiter des questions englobantes relatives à la fois à la qualité de l'urbanisation et à la protection des espaces naturels :

- L'Approche Environnementale de l'Urbanisme (AEU) : c'est un outil de l'ADEME destiné à favoriser une plus-value environnementale dans les pratiques urbanistiques. C'est une démarche qui aboutit à faire en sorte que l'environnement (toutes les thématiques sont traitées) ne soit plus une contrainte mais un élément fondateur du projet. En région Centre, il existe plus d'une dizaine de démarches de ce type (cf. annexe 6).
- La qualité de l'eau : comme évoqué en première partie, des initiatives devraient être engagées pour une gestion plus valorisante de notre besoin en eau propre. Pour cela, l'agriculture peut y répondre nous y reviendrons au point suivant ; d'autres possibilités existent, notamment en cas de présence de milieux forestiers. Dans tous les cas, l'approche globale autour de la question de l'eau va devenir pressante devant sa raréfaction et sa dégradation. Convenir d'une réflexion dans tous les projets d'aménagement territoriaux et donc de maîtrise foncière est une nécessité absolue.
- La continuité écologique : la trame verte et bleue, issue des lois Grenelle, va devenir une des composantes majeures d'une bonne articulation entre les grands foyers de biodiversité et la nature ordinaire, incluse dans le dédale urbanisé. La prise en compte de ses contraintes doit être collective et défendue par les aménageurs. Elle va demander de laisser une partie du foncier mobilisable à cette part naturelle non monétarisée.

La question de l'activité agricole et forestière et de la protection des sols nous a semblé mériter un développement particulier. Nous le ferons au point suivant n°3.

## **b – Organiser une réelle multipolarisation péri urbaine**

Une périphérie d'agglomération se tourne vers sa ville centre ou la première couronne pour un certain nombre de services ou équipements lourds : administrations, hôpital, gares... Mais ne pourrait elle pas aussi s'organiser en espaces multipolaires aux composantes multiples mettant fin à la forte spécialisation de certaines communes : cité dortoir, zones d'activités ou parfois à forte dominante d'espaces récréatifs composés de terrains de sport, d'espaces forestiers.... Cette spécialisation peut être source de faiblesses et de déséquilibre pour la commune et le territoire concerné. Les pôles secondaires que nous préconisons dans l'agglomération seraient constitués d'habitats redensifiés et diversifiés, avec un cadre de vie approprié prenant en compte ses espaces verts, diversifiés dans leur nature, afin d'éviter l'urbanisation en continu ; une organisation impérative de ses transports en commun et une attention à la répartition géographique des activités, loisirs et services.

Urbaniser ne se réduit pas à construire des maisons même en continuité des villages anciens. La requalification de ces pôles de proximité doit s'envisager dans la recherche de solutions économes en énergie, en favorisant les circuits courts, en dynamisant le commerce local...

Cette réorganisation de l'espace péri urbain devenu multipolaire devrait réduire les nécessités de longs déplacements pour le travail, les services et loisirs et de ce fait les engorgements quotidiens à l'approche des centres des agglomérations. Ce serait aussi de la qualité de vie gagnée pour les habitants.

L'agglomération unipolaire a conduit à la mise en oeuvre d'un réseau routier centralisé et techniquement de plus en plus performant. Les chercheurs qui ont étudié la question expriment l'idée que les automobilistes acceptent les limitations de vitesse en ville parce que la vitesse croît sur le réseau péri urbain, de sorte que le temps de déplacement total est assez stable. Mais ce faisant, on facilite la course à l'étalement urbain avec toutes les incidences observées précédemment. Là encore, quelles solutions adopter ? Limiter la vitesse de circulation sur les axes routiers péri urbains ? Cette disposition devrait inciter à la réduction de l'étalement urbain en raison de l'allongement du temps pour le transport. Mais sera-ce suffisant ? Organiser la multipolarisation en révisant le réseau routier et le plan de circulation n'est-ce pas une autre piste qui devrait faciliter la mise en place de transports collectifs appropriés et par là, réaliser, entre autres avantages, des économies d'énergie et l'amélioration de la qualité de l'air ?

## **3 – Revisiter la conception de l'espace agricole et naturel**

L'ambiguïté est patente entre le besoin<sup>37</sup> de conserver de l'espace consacré aux cultures ou à l'élevage et l'idée généralement admise faisant de ces terrains de véritables réserves foncières. S'il faut totalement changer de paradigme, il faut reconnaître que la question n'est pas simple.

Dans les années 60-70 plusieurs chercheurs ont émis l'idée que les espaces agricoles péri urbains étaient en fait de précieux espaces verts entretenus gratuitement par la profession agricole pour le plaisir des nouveaux urbains. Mais si aujourd'hui les élus sont souvent soucieux de la qualité des paysages péri urbains et de la proximité avec la nature, l'agriculture ne fait plus l'unanimité pour être pourvoyeuse d'espaces verts péri urbains de qualité. Ceux-ci sont avant tout liés aux productions animales traditionnelles avec pâturage.

---

<sup>37</sup> On pourrait parler d'impérieuse nécessité pour la production de denrées alimentaires eu égard à la croissance annoncée de la population mondiale laquelle passerait de 6,8 milliards actuellement à 9 milliards ou plus en 2050 soit dans 40 ans. Rappelons qu'il y a 40 ans, en 1970, la population mondiale était de 3,6 milliards environ.

Pour être la première région céréalière d'Europe, la région Centre est reconnue comme terre de grande culture, aux paysages célébrés par Charles Péguy. Cette image ne s'est pas améliorée après des décennies de productions intensives apportant aux riverains des nuisances fortes liées notamment aux travaux et épandages multiples. Mais la région Centre est plus complexe et ses paysages très divers ont un réel pouvoir attractif et pas seulement pour les touristes.

L'interpénétration des espaces agricoles, (et nous pouvons ajouter forestiers, car le cas est fréquent en région) avec les espaces urbanisés demande aujourd'hui à être solutionnée.

Les sols agricoles doivent être protégés d'une urbanisation excessive laquelle génère on l'a vu de la fragilité pour les exploitations. L'exploitant agricole ou forestier doit pouvoir exercer son métier convenablement. Or beaucoup de parcelles agricoles et/ou forestières se trouvent aujourd'hui isolées ou pire, enclavées, ce qui rend leur exploitation de plus en plus problématique. Comment sortir des arbres avec des grumiers de parcelles quasi enclavées dans des zones urbaines ? A cela, il faut ajouter un nouvel obstacle à cette exploitation : les réactions de plus en plus émotionnelles des riverains face aux coupes de bois, pourtant en âge d'être exploités.

La mise en place effective de la Politique Agricole Commune (PAC) depuis bientôt cinquante ans a conduit les élus à croire que l'évolution de l'agriculture relève des décisions de l'Union Européenne voire des organisations professionnelles et non de l'action des collectivités locales. Ces dernières n'avaient donc pas à se soucier de l'agriculture face à l'expansion urbaine.

Dans le même temps, les agriculteurs sont devenus de véritables entrepreneurs. Les divergences ont été parfois fortes entre collectivités et agriculteurs. Mais ces deux mondes gagneraient maintenant à s'entendre pour élaborer de nouveaux schémas d'organisation des espaces péri urbains soucieux de développement durable.

### Créer une médiation

Nous rejoignons la position de José Serrano qui préconise pour certaines zones péri urbaines la création d'une médiation entre élus et agriculteurs, seule façon pour lui de clarifier la prise en compte des espaces agricoles et forestiers par les élus et de répondre au processus de réappropriation de la campagne par les citoyens<sup>A</sup>.

Le monde change et aujourd'hui de fortes potentialités existent pour le développement de cette agriculture de proximité basée alors sur la vente directe. Depuis quelques années se mettent en place des Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne (AMAP) qui associent sous contrat producteurs et consommateurs urbains pour leur approvisionnement régulier toute l'année en produits frais locaux et de qualité reconnue<sup>38</sup>. Le succès des AMAP est accentué par la complémentarité et la diversité de l'offre en produits animaux et végétaux ce qui n'est pas une donnée acquise en région Centre. Un véritable travail est à faire entre partenaires professionnels et acteurs multiples.

Mais souvent le bouche à oreille fonctionne pour le lancement d'une AMAP aidé par le réseau associatif et parfois par la presse locale quand ce n'est pas par des élus eux-mêmes. Cette démarche est contraire, il faut le reconnaître, à l'orientation prise par la production agricole de masse qui éloigne le producteur du consommateur et l'oriente vers des marchés plus lointains. D'autres orientations sont d'ores et déjà réalisées soit pour des loisirs, équestres ou autres, tourisme, voire la cueillette de fruits ou légumes. Elles contribuent ainsi au maintien de l'activité agricole en milieu péri urbain.

38 - Généralement les AMAP incitent au développement de l'agriculture biologique avec des producteurs certifiés.

A - José Serrano « *Quel équilibre entre urbanisation et préservation des espaces agricoles péri urbains ? Le cas d'une agglomération moyenne* », Développement durable et territoire, Dossier 4 : *La ville et l'enjeu du développement durable*, novembre 2005.

José Serrano est ingénieur agronome et Maître de Conférences à l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, Département Aménagement.

Dans le contexte actuel de débat sur la multifonctionnalité de l'agriculture<sup>39</sup> se pose la question de l'autorité qui la définit et de la façon dont elle est légitimée et reconnue. Les élus ont donc à faire preuve de volontarisme en ce domaine. Enfin, des aménités remarquables découlent du maintien d'espaces cultivés : préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité, amélioration de la qualité de l'air, protection des captages<sup>40</sup>, zones paysagères. Le maintien de la vitalité de l'agriculture péri urbaine peut être bénéfique pour la collectivité.

On ne peut que se féliciter de la création en cours en région Centre d'une association « Terre de liens » qui promeut l'achat collectif de terres agricoles par appel public à l'épargne solidaire. Les terres sont ensuite louées à de nouveaux agriculteurs en zone péri urbaine ou non<sup>41</sup>. Ou encore de l'association Initiatives Pour une Agriculture Citoyenne et Territoriale 37 (InPACT37) qui, avec le soutien du Conseil Général de l'Indre-et-Loire et plusieurs communes de l'agglomération tourangelle veut aider au développement de l'agriculture biologique sur le département et la zone péri urbaine en particulier. Cette reconnaissance accrue ne pourra se faire que si le type d'agriculture en vigueur est orienté vers une réduction de ses impacts sur l'environnement.

Si les initiatives se multiplient, des questions juridiques demeurent pour la protection réelle des espaces agricoles et naturels devant l'expansion urbaine mal contrôlée. Il ne s'agit pas pour le CESR de rechercher une interdiction absolue et permanente de toute forme d'urbanisation aux dépens des terres agricoles comme l'a décidé il y a près de quarante ans la Province du Québec au Canada. La loi alors mise en place a bloqué tout développement considéré pourtant comme pertinent même pour les pôles ruraux.

Dans l'attente d'une législation appropriée comme en dispose à sa façon la Grande-Bretagne nous l'avons vu sur les zones paysagères de qualité, on ne peut que mettre en évidence les efforts de plusieurs départements comme le Rhône ou la Loire-Atlantique pour la protection et la valorisation des espaces agricoles et naturels péri urbains. L'objectif est de « préserver les ressources environnementales et (de) maintenir une agriculture péri urbaine viable en privilégiant la recherche de complémentarité entre une activité économique agricole et les besoins de la population du département (alimentaire, environnement de qualité, loisirs nature de proximité...) ». <sup>42</sup> Dans un programme analogue, le département de Loire-Atlantique mise sur le maintien et la valorisation de la forêt urbaine. <sup>43</sup>

En poussant l'analyse relative à la protection des terres agricoles notamment en milieu péri urbain on n'oubliera pas la possibilité de soustraire à la pression urbaine des espaces agricoles par la création d'une servitude publique.

**C'est le rôle des Zones Agricoles Protégées (ZAP) créées par la loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, zones dont la préservation présente un intérêt général en raison soit de la qualité de leurs productions soit de leur situation géographique. L'initiative de la procédure peut relever d'une collectivité locale ou du préfet. A notre connaissance une seule ZAP a été créée en région Centre, celle de Montlouis-sur-Loire<sup>44</sup> pour la protection, entre autres, du vignoble AOC Montlouis.**

Au total, on le perçoit nettement, la péri urbanisation s'insérant dans un aménagement durable du territoire demande une véritable mise à plat des processus mis en oeuvre jusqu'à ce jour et par une réflexion partagée sur les composantes de cet aménagement durable notamment en milieu péri urbain.

---

39 - Débat introduit de longue date dans les milieux liés à la recherche sur l'agriculture, son rôle social et environnemental s'ajoutant à sa fonction économique, débat conforté dans les années 2000 par le constat officiel fait en ce sens par l'OCDE dès 1999.

40 - La protection des zones de captage passe par une réglementation lourde et coûteuse pour les collectivités. Des solutions alternatives existent, moins coûteuses pour tout le monde et très efficaces ; pour autant, elles ne font pas l'affaire de certains intérêts. Vichy est approvisionnée en eau potable non traitée chimiquement. Des conventions ont été passées avec un cahier des charges précis entre les agriculteurs, les forestiers et la ville.

41 - Voir à ce sujet mais aussi sur l'agriculture de proximité, la synthèse du colloque « *L'agriculture de proximité : un remarquable enjeu pour les territoires et les terroirs d'Ile-de-France* », CESR Ile-de-France, 3 février 2009.

42 - Site : [www.Rhone.fr](http://www.Rhone.fr). Cette disposition, de la compétence du Conseil Général, permettant de lutter contre la spéculation foncière, a été introduite par la loi du 23 février 2005.

43 - Voir le rapport du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces ruraux et du Conseil Général de l'Environnement et du développement durable « *Protéger les espaces agricoles et naturels face à l'étalement urbain* », 58 pages, mai 2009.

44 - Créée par arrêté préfectoral du préfet d'Indre-et-Loire du 17 août 2007.

## B – LES ETAPES POSSIBLES DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

Nous avons pu constater les modalités de l'étalement urbain en région et ses impacts positifs mais plus souvent négatifs. Si rien n'est fait, le phénomène devrait se poursuivre. Les impacts négatifs ne manqueront pas de s'accroître. C'est pourquoi nous avons évoqué ci-dessus la nécessité de revoir les modalités de la croissance urbaine en région. Cette nouvelle urbanisation devra s'insérer dans un projet partagé de développement territorial durable. Il convient maintenant de voir l'organisation possible de ce projet territorial et son élaboration. Par la suite nous pourrions réfléchir à la nature et à la mise en oeuvre des outils nécessaires à la maîtrise du foncier pour une urbanisation durable du territoire régional.

### 1 – Un schéma foncier territorial : le volet foncier du SRADDT ? Préparé avec qui ?

Les solutions à mettre en oeuvre pour remédier aux impacts négatifs de l'étalement urbain, auquel il convient d'ajouter celui de l'émiettement urbain, ne peuvent être apportées au coup par coup. Les risques seraient alors grands de produire des effets incohérents pour un territoire donné et des effets non souhaités sur les territoires voisins. Nous avons pu le constater dans les Franges franciliennes avec la croissance urbaine de l'Ile-de-France ou encore en région, notamment hors des SCOT des plus grandes agglomérations.

#### a – Un schéma foncier territorial ouvert

Pour administrer un territoire on peut le découper en portions. De la commune à la région, la France connaît la question. Le découpage est plus délicat à réaliser pour maîtriser et coordonner l'urbanisation du territoire surtout si on veut prendre les dispositions avancées ci-dessus relatives au renouvellement de l'urbanisation notamment en milieu péri urbain et au-delà.

La LOF de 1967 avec les SDAU et la loi SRU de 2000 avec les SCOT n'ont pas réellement permis de maîtriser l'étalement urbain. Certains auteurs vont même jusqu'à prétendre qu'elles l'ont favorisé et contribué au débordement des zones constituant les SDAU ou les SCOT<sup>45</sup>. Quelle solution préconiser ?

Couvrir seulement le territoire régional de SCOT ne serait pas une solution heureuse. On produirait alors un ensemble territorial morcelé qui découperait en portions nécessairement incohérentes un fonctionnement territorial global lequel a lui même ses logiques. On imposerait en outre à tous les territoires de la région ainsi constitués un outil unique de planification spatiale inapproprié aux conditions de nombre d'entre eux.

Supprimer les SCOT ne serait pas plus heureux car il y a besoin d'une structure intercommunale pour mettre en oeuvre une politique locale en matière d'urbanisation. Mais chaque commune ne peut et ne doit plus construire son tennis, sa salle polyvalente, etc., sans une analyse du fonctionnement du bassin de vie, pour une meilleure qualité de la vie pour tous grâce à des investissements mieux répartis.

45 - Jean-Charles Castel notamment, « *Annales de recherche urbaine* » n° 102, juillet 2007.

**Pour le CESR, il y aurait avantage à distinguer deux processus, celui de l'élaboration d'un schéma foncier territorial (économie générale de l'utilisation des sols) et celui de la mise en oeuvre de ce schéma. Cette mise en oeuvre pourrait se faire au niveau du SCOT revu et corrigé au besoin ou à défaut, de la communauté de communes, ou d'agglomérations.**

S'agissant de l'élaboration de ce schéma foncier territorial, quel serait son contenu et quel territoire considérer ? Il va de soi que l'on ne peut ici qu'être sommaire mais il conviendrait de définir officiellement les espaces à urbaniser et ceux à protéger comme les espaces naturels, agricoles ou forestiers avec les prescriptions nécessaires. Ce schéma n'est pas une vue de l'esprit. Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) a, pour certaines zones du territoire régional de l'Ile-de-France, limité la croissance urbaine et même fixé des valeurs de densité minimum de logements à obtenir. L'Autorité régionale spéciale en Grande-Bretagne présentée en fin de première partie, procède de la même façon.

Quel territoire considérer pour élaborer ce schéma en région Centre ? Pour le CESR, la réflexion qui doit conduire à l'élaboration de ce schéma doit s'enraciner sur l'ensemble du territoire régional à tous les niveaux, communal, intercommunal<sup>46</sup> et même bassin de vie<sup>47</sup>. C'est à ces niveaux que le territoire respire, que le citoyen s'exprime en plus grand nombre, qu'il peut nourrir la réflexion collective. Quoi de plus normal quand il s'agit de préparer l'avenir. Mais il faut aussi prendre du recul, veiller à la cohérence globale du projet territorial, lui donner une dimension intersectorielle (en considérant toutes les données évoquées précédemment pour conduire au développement et à l'urbanisation durables du territoire régional) et prospective. Il faut donc, pour élaborer ce schéma foncier territorial, dépasser largement les limites intercommunales évoquées il y a quelques lignes. On peut même s'interroger sur l'intérêt de donner des limites territoriales infra régionales à un tel type de schéma après avoir observé les insuffisances de celles des SCOT ? Il s'agit bien d'élaborer un schéma foncier territorial unique pour la totalité de la région.

Ce schéma foncier territorial s'insérerait évidemment dans le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) sur lequel a travaillé le CESR et en constituerait le volet foncier. Après une préparation conduite avec soin sur l'ensemble du territoire régional, sa réalisation et son acceptation constitueraient un engagement collectif que les différents acteurs porteront.

La région Centre pourrait même faire plus en coopérant sur cette démarche avec les régions voisines afin d'éviter les effets de bordure de part et d'autre des limites régionales. Certes les effets seraient majeurs au contact de l'Ile-de-France, mais ils seraient loin d'être négligeables avec la Bourgogne entre Cosne-sur-Loire et Nevers et plus ponctuellement avec le Poitou-Charentes autour de Châtelleraut, les Pays de Loire près de Chinon-Saumur et la Normandie, près de Nogent-le-Rotrou pour la Basse, et Dreux-Nonancourt pour la Haute. Rappelons seulement que la Région Centre coopère déjà avec les Pays de Loire et la Basse-Normandie dans le cadre de deux PNR. Le travail inter régional n'est donc pas insurmontable.

Certes avant de passer au niveau régional, d'aucuns pourraient prétendre que l'on pourrait s'arrêter au département pour définir un territoire adéquat à l'élaboration d'un tel schéma.

Plusieurs difficultés seraient alors à surmonter. On trouvera difficilement dans l'état actuel de la répartition des compétences une légitimité au département pour élaborer une politique départementale d'aménagement du territoire, car c'est bien de cela qu'il s'agit. En outre les territoires départementaux ne forment pas en région Centre des entités ayant une fonctionnalité territoriale évidente de telle sorte que les effets de bordure évoqués pour la région seraient dans cette hypothèse considérablement multipliés. Il y aurait les effets explicités ci-dessus au contact des régions voisines, mais aussi ceux, plus importants qu'on peut le penser, entre les départements à l'intérieur de la région. Les six départements n'agiraient probablement pas simultanément ni en concertation ou n'aboutiraient peut-être pas aux mêmes dispositions. Les effets de bordure seraient probablement parfois difficiles à surmonter. Une meilleure coopération entre les Départements et la Région, comme cela semble se dessiner, conforte notre analyse au bénéfice de l'espace régional.

---

46 Nous pensons ici aux intercommunalités officielles : communautés de communes et d'agglomération.

47 On pourrait parler de Pays mais tous n'ont pas en région Centre la cohérence de bassin de vie.

Ce schéma foncier territorial régional ou volet foncier du SRADDT ne constitue qu'une étape mais elle est essentielle à la véritable maîtrise de l'urbanisation et à la mise en oeuvre des outils nécessaires à la maîtrise du marché foncier. Sans elle, les outils peuvent être contre-productifs, accentuer même l'étalement urbain et ne remédier à aucun des dysfonctionnements observés. Mais encore faut-il que ce schéma ait été conduit avec les précautions nécessaires.

### **b – La coordination des compétences : les conférences territoriales dédiées**

Contrairement au SDRIF qui jouit d'un statut spécial, le SRADDT n'est pas opposable au tiers. Il faut donc lui donner une forte légitimité collective comme nous le préconisons, loin du consensus mou, pour le rendre efficace. Un projet de développement territorial ne se décrète pas, encore moins lorsqu'on veut traiter du foncier. La répartition des compétences décisionnelles est actuellement très éclatée. Le CESR est conscient que la perte de pouvoir en la matière enlèvera de l'attrait à la fonction de l' élu local. Il y a donc un impérieux besoin de coopération et de dialogue entre tous les acteurs publics dépassant largement le cadre intercommunal jusqu'à l'Etat en région. C'est, on le perçoit, une étape difficile à franchir. Pour la réaliser, **le CESR préconise la mise en place de conférences territoriales dédiées**, lieux de débats organisés de la commune ou intercommunalité jusqu'à la région pour proposer les éléments constitutifs de ce schéma.

On n'oublie pas que la décision d'urbaniser est un peu comme un bon à tirer à la disposition des élus pour assurer le développement du territoire communal, mais on a vu en première partie les limites de cette façon de faire. En revanche, il serait judicieux d'analyser, simultanément à l'élaboration d'un tel schéma territorial, les nouvelles solidarités intercommunales à mettre en oeuvre.

**Si ce schéma foncier est élaboré au niveau régional, il ne devient pas pour autant seulement celui de la Région en tant qu'institution. Ainsi, ne pourrait-on pas également imaginer, dans un souci de plus grande concertation, que ce projet de schéma soit soumis, préalablement, pour avis, aux conseils élus en place (les communautés de communes et d'agglomérations, les Départements et la Région). Théoriquement, cette consultation pourrait aussi concerner les communes hors communauté.**

**Après avoir été élaboré et approuvé par la Région, ce schéma pourra être mis en oeuvre au niveau local intercommunal, dans le cadre d'un SCOT ou non, selon les situations, et selon des modalités à définir. Pour conduire tout ce processus, il faudra un chef de file légitime à cette opération.**

## **2 – De quels outils disposer pour s'assurer de la maîtrise du foncier?**

Une fois décidé pour l'ensemble du territoire régional, ce schéma d'urbanisation ou d'affectation des sols, ou volet foncier du SRADDT, imposera la création de plusieurs outils pour sa mise en oeuvre. Certes le choix final sur la nature des outils et leurs statuts doit résulter d'une concertation conduite entre les acteurs publics<sup>48</sup>. On peut néanmoins jeter un regard sur les missions qui devront être assumées.

Le CESR de Bretagne a réalisé sur ces questions une analyse de qualité valable pour d'autres régions. Nous y puisons quelques informations exprimées ci-après et encourageons le lecteur à la consulter plus longuement<sup>49</sup>.

48 - Communautés de communes et d'agglomération, Départements et Région. La démarche sera différente de celle conduisant à l'élaboration du schéma territorial.

49 - « Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne », mai 2007, notamment pages 231 à 290.

## a – Les missions à assumer : observer, agir, porter, réaliser...

Permettre de nouvelles constructions que ce soit pour le logement aidé ou non, assurer le développement d'activités économiques y compris de l'agriculture et de la forêt, celui d'infrastructures, assurer la protection des milieux naturels notamment dans la mise en place des trames verte et bleue, tout cela va nécessiter des interventions foncières dans les espaces concernés.

Pour être judicieuses, ces interventions devront être finement préparées.

Il faut d'abord connaître le marché foncier, ses composantes multiples et ce, sur l'ensemble de la région. Une bonne politique foncière a besoin d'un bon système d'observation foncière nous dit le CESR de Bretagne. Il faut plusieurs années (4 ou 5) pour acquérir une connaissance efficace du marché et travailler d'une façon pertinente pour saisir les opportunités et agir peut-on dire sur le marché. On perçoit

Il y aura lieu d'organiser la coopération avec la SAFER Centre qui traite de ces questions avec le milieu agricole et les collectivités territoriales sous contrôle de l'Etat.

La mise en place d'un observatoire foncier, son organisation, la définition de ses missions sont donc à prévoir. Mais il est nécessaire, nous dit le CESR Bretagne, que l'observatoire soit autonome des autres opérateurs.

L'Ile-de-France dispose dans l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF)<sup>50</sup> d'un observatoire de grande renommée dont les attributions dépassent largement celles évoquées présentement.

Plusieurs missions relèvent de l'intervention sur le foncier, celle de l'acquisition mais aussi du portage par l'autorité publique du bien foncier acquis et bien évidemment la cession sans parler des opérations d'aménagement. En un mot, **il s'agit d'assurer l'ingénierie territoriale**. Ces phases ou ces missions ne posent généralement pas de difficultés particulières hormis les engagements financiers pour les collectivités importantes. En revanche, elles demandent des compétences auxquelles des collectivités plus modestes, faute de moyens et de personnels, ne sont pas toujours en mesure de faire face. C'est pourquoi l'outil juridique et financier mis en place pour les interventions devra alors les assumer ou les confier à un autre opérateur.

## b – Du choix de l'outil juridique et financier : pourquoi pas un EPF ?

Accéder au foncier, c'est aussi savoir le libérer et à un « juste »<sup>51</sup> prix. Pouvoir disposer de terrain c'est pouvoir être assez certain d'en disposer effectivement et à un prix acceptable et au moment convenable. Cela suppose donc avoir une certaine régulation ou maîtrise du marché foncier. Mais les interventions ne seront pas à faire sans organisation. Qu'elles soient faites ou à faire ici ou là et pas ailleurs, en priorité ou ultérieurement cela veut dire qu'elles soient faites en application du schéma régional accepté, avec des outils juridiques et financiers pour agir. Ces outils resteront toujours comme tels et doivent restés soumis à des objectifs d'aménagement définis par le schéma territorial élaboré et adopté comme on l'a défini précédemment.

Quelle structure mettre en place pour assumer les missions de la maîtrise du foncier et l'aide au financement ?

50 - Placé sous contrôle du Conseil régional, ses missions englobent l'analyse et l'évolution de l'urbanisation en Ile-de-France mais aussi la proposition d'outils d'aménagement.

51 - Le mot « juste » est ici employé dans le sens de l'analyse économique. Il signifie simplement prix sur lequel vendeur et acheteur s'accordent, sans prêter au mot « juste » une valeur morale.

**Il s'agit bien d'acquérir du foncier pour le compte de l'autorité publique locale reconnue, pour répondre aux besoins en terrain, sans pour autant procéder aux opérations d'aménagement dudit terrain. Le terrain sera concédé à un autre opérateur par le biais de l'autorité publique locale, communauté de communes, d'agglomération etc. On reste bien dans l'action pour le développement durable de l'espace urbanisé considéré dans sa globalité y compris l'espace dit actuellement péri urbain en protégeant les espaces naturels, prenant en compte les besoins de l'activité agricole et forestière dans une dimension prospective.**

Il ne s'agit plus de prendre en compte seulement des besoins sectoriels même majeurs comme le seul logement social ou le seul développement économique etc. Comment assurer l'achat foncier, le portage et les missions évoquées ci-dessus, comment assurer sa prise en charge financière ?

Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) utilisées avec succès par les collectivités territoriales depuis les années cinquante ne répondent pas à de tels besoins. On le sait, elles interviennent dans les opérations d'aménagement. Puisque nous avons donné de l'envergure au territoire d'élaboration d'un schéma de développement territorial pourquoi ne pas prendre un chemin analogue pour créer ces outils ? Nous proposons que soit analysé le projet d' Etablissement Public Foncier (EPF). Evoquons succinctement la question.

L'EPF est un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC). Il y a deux types d'EPF, l'EPF d'Etat et l'EPF local, faisant l'un et l'autre l'objet d'articles distincts dans le code de l'urbanisme<sup>52</sup>. Leur objet est assez voisin et convient aux missions que nous avons définies avec quelques distinctions à faire entre les deux EPF quant aux possibilités d'intervention. Leur financement est assuré en dehors des contributions de l'Etat, des collectivités ...par une Taxe Spéciale d'Equipement (TSE) perçue sur leur territoire de référence<sup>53</sup>. Avec quelques ressources supplémentaires possibles pour l'EPF d'Etat. En raison des objectifs de cette communication, nous nous limiterons ici à une présentation très sommaire et renvoyons à des travaux plus complets pour une présentation détaillée<sup>54</sup>.

L'EPF local a été instauré par la loi d'Orientation sur la ville de juillet 1990. Même s'il peut intervenir pour toute personne publique (Région, Département, bailleur social etc.), il est manifestement plus adapté pour intervenir au niveau départemental ou infra départemental. L'EPF local est créé par arrêté du préfet au vu des délibérations concordantes des EPCI compétents en matière de SCOT, ZAC et PLH ainsi que des conseils municipaux hors EPCI. Le contrôle de légalité est assuré par le préfet et la Chambre régionale des comptes.

Ajoutons à ces caractéristiques institutionnelles un commentaire relatif au périmètre possible de l'EPF local. En faisant correspondre le périmètre de l'EPF à celui des EPCI membres, on perçoit une cohérence territoriale intéressante au niveau de la mise en oeuvre d'un projet territorial décidé préalablement ailleurs. Mais en y adjoignant des communes isolées, la notion de cohérence spatiale disparaît et nous fait douter de la pertinence d'un tel EPF pour résoudre les questions avancées, sauf si l'ensemble des communes du département adhère au même EPF local. Un même territoire ne peut en effet relever de deux EPF qu'ils soient locaux ou d'Etat. Se posera en outre la question cruciale du seuil de viabilité abordé ultérieurement.

Considérons maintenant l'EPF d'Etat. Il a été créé par décret du 26 avril 1968, avant donc les premières lois sur la décentralisation, puis modifié par la loi du 18 janvier 2005 sur la programmation pour la cohésion sociale.

---

52 - Respectivement L 321-1 et suivants pour l'EPF d'Etat et L 324-1 et suivants pour l'EPF local.

53 Cette TSE est votée chaque année par le Conseil d'Administration (CA) de l'EPF dans les limites du plafond instauré par la loi de Finances. Dans les faits, en 2007, la TSE, par habitant et par an, variait de quelques euros à 10 pour les EPF d'Etat et atteignait un maximum voisin de 16 € pour un EPF local. Le maximum fixé par la loi de Finances était alors de 20 €.

54 La revue Etudes foncières n°132 de mars-avril 2008 présente les deux types d'EPF tandis que le travail du CESR Bretagne ne concerne que l'EPF d'Etat. On lira avec intérêt l'article de Maurice Goze professeur, directeur de l'Institut d'aménagement, de tourisme et d'urbanisme, Université Michel Montaigne, Bordeaux 3 sur le site [www.Outil.de.l.amenagement-Etablissement-public-foncier](http://www.Outil.de.l.amenagement-Etablissement-public-foncier).

Chaque EPF d'Etat est créé par décret en Conseil d'Etat après avis des collectivités locales concernées, et placé sous tutelle du préfet de région et contrôle de la cour des comptes<sup>55</sup>. Les décisions sont prises par son Conseil d'Administration. L'aire d'intervention de l'EPF d'Etat est définie par le décret de création et peut évoluer. Les premiers EPF, sauf celui de la Basse Seine, ont été créés pour traiter des friches industrielles de grande envergure comme pour la métropole lorraine en 1973, puis dans le Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes dans les années 80. Ce n'est que dans les années 2000 que les missions des EPF d'Etat ont couvert les espaces régionaux et ont été centrés par la loi de cohésion sociale de janvier 2005 sur le marché foncier et les opérations immobilières et foncières en abandonnant la mission d'aménagement. De ce fait, l'EPF d'Etat répond exactement aux missions exposées précédemment.

Malgré son appellation : EPF d'Etat, son conseil d'administration comporte majoritairement des représentants des collectivités territoriales. A titre d'exemple celui de Bretagne (créé en 2009) est composé ainsi : conseil régional : 12 représentants, conseils généraux : 12, communauté urbaine et d'agglomérations : 12, communautés de communes : 5, chambres consulaires : 3, Etat : 3 (SGAR, TPG, DRE).

En août 2008 il y avait au total 13 EPF d'Etat dont l'un des derniers nés était l'EPF de Bretagne. Généralement et surtout depuis 2005 les EPF d'Etat couvrent l'ensemble du territoire régional.

Le cas de l'Ile-de-France est particulier, comme il ne peut y avoir superposition d'EPF, il y a trois EPF d'Etat d'assiette départementale pour les Yvelines, les Hauts-de-Seine et le Val d'Oise et un EPF d'Etat d'Ile-de-France, lequel couvre en fait les cinq autres départements de la région.<sup>56</sup>

#### **L'EPF d'Etat : la solution à analyser**

Pour le CESR, l'EPF d'Etat constitue la solution à analyser. Il serait plus efficace de ne créer qu'un EPF d'Etat pour l'ensemble régional, mais comme le statut d'EPF local est déjà en application dans un département, le nouvel EPF ne pourrait couvrir au mieux que le reste de la région sous réserve que d'autres initiatives ne soient pas prises isolément. Le débat doit s'ouvrir entre les acteurs publics institutionnels pour arrêter la nature de cet outil juridique et financier, définir la composition du CA, le mode de fonctionnement et ses missions.

### **3 – A l'initiative de qui ?**

Pour remédier à l'étalement, pour ne pas parler d'émiettement urbain actuel, construire une urbanisation durable dans une approche globale de la question, nous avons mis en évidence la nécessité de maîtriser le marché foncier. Cette maîtrise, rappelons-le, passe d'abord par l'élaboration d'un schéma foncier territorial, volet foncier d'un SRADDT, réalisé sous contrôle des pouvoirs publics puis par la mise en place d'outils qui pour le CESR pourrait prendre la forme d'un EPF d'Etat sur l'espace régional. Qui actuellement peut lancer le débat en région Centre ?

Incontestablement le CESR, comme représentant officiel de la société civile en région, peut et entend jouer son rôle en la matière. D'autres CESR comme celui de la Bretagne ont déjà montré le chemin. Pour avoir mis en place depuis plus de quinze ans une section Prospective le CESR Centre a montré son souci de l'avenir régional. Pour autant, si le CESR peut lancer un cri d'alarme et faire entendre sa voix, il n'a pas pouvoir de décision. Or c'est précisément ce qu'il importe de posséder pour lancer l'initiative et élaborer démocratiquement le schéma territorial de développement durable et agir pour obtenir la maîtrise du foncier.

<sup>55</sup> Le contrôle est effectivement exercé par délégation par la Chambre régionale de comptes.

<sup>56</sup> Seine, Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne. Dans les faits, il y a coopération entre les quatre EPF en ce sens que les trois EPF d'Etat départementaux sont demandeurs auprès de l'EPF d'Etat régional.

Parmi les pouvoirs publics en place, seule la Région, par ses compétences affirmées en matière d'aménagement du territoire, nous semble être le niveau territorial adapté pour être chef de file de la démarche. C'est donc sous son contrôle que devra s'élaborer le SRADDT avec son volet foncier en ne négligeant aucun acteur local, ni l'Etat en région. De la commune au département chacun a sa connaissance du terrain et c'est ensemble que devra être construit l'édifice commun comme nous l'avons analysé précédemment.

Ne serait-ce pas aussi à l'initiative de la Région que pourraient être analysés, en forte concertation, avec, entre autres partenaires, les Départements, la nature, la composition du conseil d'administration, les missions et le fonctionnement de l'outil foncier à mettre en oeuvre. L'intérêt d'un EPF d'Etat régional<sup>57</sup> est réel. La tentation de retenir des assiettes départementales pour créer autant d'EPF serait en fait ne pas donner nécessairement à chacun une assise financière suffisante pour être efficace et perdurer. Pour fixer un repère simple on peut avancer qu'un territoire de 400 à 500 000 habitants pourrait constituer le seuil critique pour créer un EPF viable.

Pour exister durablement, agir sur le marché et procéder aux acquisitions foncières nécessaires, l'EPF a besoin d'une assise financière suffisante. Cette assise lui vient, entre autres sources, de la taxe spéciale d'équipement. Si la population du territoire concernée est trop réduite, la TSE sera trop lourde pour chaque habitant ou bien, la collecte sera insuffisante pour répondre aux besoins de l'EPF. Son efficacité en sera altérée, voire anéantie<sup>58</sup>.

Une autre tentation serait de constituer l'EPF pour les départements du Nord et du val de Loire, c'est à dire en fait en l'état actuel, de l'Eure-et-Loir, du Loir-et-Cher et de l'Indre-et-Loire, là où la pression foncière est plus grande. Ce serait alors laisser les deux départements berrichons à l'écart et leur enlever les moyens d'intervention car ils n'auront pas à eux seuls, et encore moins séparément, l'assise financière pour répondre localement à leurs besoins pour s'assurer de la maîtrise du foncier à urbaniser.

### **La solution pourrait bien être l'EPF d'Etat régional.**

On imagine les craintes et les oppositions de principe possibles à cette simple évocation d'une recherche de maîtrise du marché foncier par les pouvoirs publics. Faut-il se remémorer les oppositions dans les milieux agricoles à la création des SAFER en 1960, et pourtant quelle reconnaissance aujourd'hui ! Rappelons que l'EPF n'a pas pour mission d'intervenir partout en région mais seulement en application du schéma territorial préalablement défini. Mais interrogeons-nous aussi sur les relations que peuvent entretenir les EPF avec les acteurs privés opérant sur le marché foncier.

« En situation de marché tendu<sup>59</sup>, les acquisitions foncières d'un opérateur public peuvent parfois inquiéter les acteurs privés, parce qu'elles contribuaient à une raréfaction de l'offre foncière pour les opérations de droit commun (hors équipements publics, logements sociaux par exemple qui justifient l'intervention de l'opérateur public). Cependant, dans le même contexte, la mise sur le marché de fonciers détenus par l'opérateur public au titre d'acquisitions antérieures, peut s'avérer bénéfique et souhaitée par les opérateurs privés ». Et les auteurs de poursuivre, en cas de marché déprimé ou de marchés en situation d'obsolescence, l'intervention des EPF trouve légitimité aux yeux des acteurs privés notamment sur les marchés des fonciers recyclés après démolition, dépollution ou désamiantage de bâtiments par exemples. On a vu en première partie au point B1 combien la question se pose en certains secteurs en région Centre.

57 Le ou les autres EPF existants pourront se définir sur leur maintien ou leur insertion dans l'EPF régional.

58 C'est la conclusion que l'on peut tirer de l'analyse des données 2007 des EPF, *Etudes foncières n°132, mars-avril 2008*.

59 Selon les auteurs de l'article cité dans « *Etudes foncières n° 132 de mars-avril 2008* » : Catherine Bersani, Marc Kaszynski et Philippe Vansteenkiste.

Mais n'est-il pas tout simplement légitime que les pouvoirs publics, ayant pour mission de garantir le bien général pour les générations d'aujourd'hui et demain, prennent les mesures adéquates pour construire une urbanisation et un développement durable du territoire ?

Qu'on ne s'y trompe pas, cet EPF intervenant sur le foncier, le ferait, en application du volet foncier du SRADDT, pour le compte des collectivités locales et les EPCI qui auront fixé par convention avec l'EPF leur demandes et obligations.

# CONCLUSION

Il ne s'agit pas seulement de mettre fin à l'étalement et/ou à l'émiettement urbain tant la situation devient problématique en France, mais aussi de mieux concevoir l'espace urbain et celui à urbaniser dans sa globalité et sa diversité pour y vivre mieux et durablement sans oublier les territoires ruraux. Il s'agit aussi de préserver pour les besoins des générations à venir un patrimoine naturel incluant les terres agricoles que l'on a trop souvent gaspillé ou délaissé.

Pour atteindre cet objectif, le CESR propose que soit établi sur l'ensemble du territoire régional et à l'initiative de la Région mais élaboré en concertation, un schéma foncier régional, volet foncier du SRADDT, définissant l'économie de l'usage des sols (ceux à urbaniser, cultiver, préserver, etc.) avec les prescriptions nécessaires. Ce volet foncier, accepté, sera mis en oeuvre localement par les communautés de communes ou d'agglomérations.

Cette mise en oeuvre locale sera facilitée par la création, toujours à l'initiative de la Région et toujours en concertation, d'un outil juridique et financier d'envergure régionale. Le CESR demande que soit analysée la création d'un établissement public foncier (EPF) d'Etat pour assurer l'achat et le portage du foncier acquis en application du schéma régional. Les modalités de création de l'EPF, la composition de son conseil d'administration, ses missions, son financement etc. restent à définir. L'EPF travaillera sous convention avec les acteurs publics locaux qui le souhaiteront.

L'efficacité et la pertinence des acquisitions réalisées par l'EPF ou des acteurs publics locaux, toujours dans le cadre de l'application du SRADDT, seront grandement facilitées par les travaux d'un observatoire public du foncier. Cet observatoire sera indépendant de l'EPF, mais son territoire d'action sera celui de l'EPF. Cet observatoire reste à concevoir.

Cet ensemble de propositions offrirait aux collectivités locales une alternative ou encadrerait la mise en oeuvre à venir de mesures nationales d'inspiration plus « centralisatrices » telles les trames vertes et bleues (TVB), voire d'éventuelles directives territoriales d'aménagement (DTA).

Ce sont là des conclusions en l'état des travaux. Le CESR veut assumer ses missions de représentant de la société civile organisée. Il ouvre le dossier et diffuse sans tarder cette première communication volontairement succincte. Le CESR entend poursuivre son travail et, dès l'année 2010 organisera un débat public en présentant son analyse et ses propositions.

# Annexes

**1 – Membres du groupe de travail**

**2 – Cahier des charges du groupe de travail Politiques territoriales-  
Développement durable**

**3 – Liste des auditions**

**4 – SCOT - Taux de croissance**

**5 – Carte des SCOT en région Centre en 2009**

**6 – Carte AEU**

**7 – Extraits cadastraux Saint Avertin (1960-1999)**

**8 - Liste des EPF d'Etat**

**9 – Glossaire**

## **ANNEXE 1**

### **GROUPE DE TRAVAIL**

#### **« POLITIQUES TERRITORIALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE »**

**Geoffroy de MONTCUIT**

**France de SAGAZAN**

**Danielle FAURE**

**André GATEAULT**

**Karine GLOANEC-MAURIN**

**Guy JANVROT**

**Eric JAVOY**

**Joseph LEAL**

**Jacques THIBAUT**

**Gustave VERGNEAU**

**Chargé de mission : Gilles DEPRESLE**

**Assistante : Michelle BARALLIER**

## **ANNEXE 2**

Bureau du CESR du 4 septembre 2008

### **CAHIER DES CHARGES**

**Présenté par la Deuxième commission  
et réalisé par le  
Groupe de travail « Politiques territoriales et développement durable »**

#### **TITRE DU RAPPORT**

Titre provisoire : **« Pour une recherche de la maîtrise du foncier à urbaniser dans une démarche de développement durable »**

#### **MOTIVATIONS DU CHOIX DU THEME**

L'étalement de l'espace urbain s'est généralisé et son étendue toujours croissante est en relation avec l'importance démographique du centre urbain, de ses dynamiques spatiales spécifiques. On peut citer plusieurs facteurs qui contribuent ou ont contribué à cet étalement : peut être le « rejet de la Ville » (ou de son image) et de ses nuisances, le développement de l'automobile et des voies d'accès des réseaux routier et autoroutier avec des échangeurs à moins de 20 ou 30 Km de la ville, le prix du foncier à construire plus avantageux qu'en ville, la qualité du cadre de vie plus champêtre, le souhait d'une autre vie sociale, le choix des élus à la recherche de ressources fiscales ou d'enfants pour les écoles, l'amélioration des services quotidiens...

Les résultats obtenus ne sont pas toujours à la hauteur des attentes : la vie sociale et le cadre de vie se sont parfois dégradés... les services souhaités font souvent défaut... il faut se déplacer pour y accéder... les besoins s'accroissent et se modifient : les enfants ont leur propre demande de services et de loisirs, laquelle demande, comme celle des parents d'ailleurs, évolue avec l'âge. Plusieurs voitures sont alors nécessaires pour le ménage. Avec l'augmentation du prix des carburants, les coûts deviennent de plus en plus insupportables. Le temps des déplacements est lourd pour les parents et surtout pour -(encore très souvent)- la mère qui assure le plus fréquemment les déplacements de la famille. A cela s'ajoute l'éloignement du lieu de travail qui implique des migrations journalières de travail de plus en plus préjudiciables.

Aussi faut-il plutôt parler de gaspillage économique, social, et environnemental.

Cette péri urbanisation s'est faite avec très souvent le minimum d'infrastructures et d'équipements. Les premières résidences (« le front pionnier ! ») ont été édifiées sur de grandes parcelles foncières consommant au delà du raisonnable un espace agricole et naturel de plus en plus malmené.

Plus proche de la ville, l'étalement urbain a donné lieu aussi au développement de friches sociales, ces parcelles autrefois cultivées qui attendent, à l'état de friches, d'être urbanisées.

Au total, il s'agit aussi ici d'un réel gaspillage du potentiel naturel et agronomique.

Sur ce fond de tendances lourdes, sans une maîtrise certaine du foncier, la situation ne peut que s'aggraver. On peut penser que la forte accélération du coût des carburants pourrait être de nature à générer une forte dévaluation de ce patrimoine foncier et immobilier et créer des difficultés nouvelles à de nombreuses familles (déjà on relève une certaine accentuation de l'insolvabilité de ces ménages) et aux collectivités de deuxième et troisième couronnes.

## PROBLEMATIQUE

Depuis longtemps, les collectivités territoriales et les chambres consulaires ont tenté de maîtriser le marché foncier pour la plupart des équipements linéaires (routes, autoroutes, voies ferrées) et pour les zones d'activités économiques. Mais, le plus souvent, la maîtrise du foncier résidentiel est restée très localisée dans le temps ou l'espace comme à l'époque des villes nouvelles et des zones à urbaniser en priorité (ZUP).

La production d'un espace urbain cohérent et de qualité passe par :

- une multiplicité et l'association géographique de fonctions : résidentiel, emplois, services, transports collectifs, espaces de loisirs, naturels et agricoles (d'une part dans une préoccupation permanente de la préservation de la qualité de l'eau et de la biodiversité, et répondre, dans ces espaces péri urbains, aux fortes potentialités d'une agriculture basée sur la vente directe, l'accueil ? etc., et d'autre part, pour réduire autant que possible des déplacements devenus alors inutiles par le rapprochement géographique des fonctions),
- une diversité des formes d'habitat : habitat collectif, intermédiaire, individuel,
- une composition sociale riche de sa diversité (logements sociaux et privés ; en locatif et en propriété) permettant un réel parcours résidentiel pour ses habitants.

Cette production doit s'inscrire dans une logique de liens hiérarchisés de l'ensemble des composantes du tissu urbain - centre ville et quartiers péri-urbains.

Mais elle ne peut se construire sans une certaine maîtrise du marché foncier sur l'ensemble du territoire.

Cette recherche de maîtrise pose plusieurs difficultés majeures qui peuvent compromettre l'aboutissement de bon nombre de projets :

- C'est d'abord une très grande réserve, pour ne pas dire une opposition culturelle, de nombreux acteurs à cette orientation. On peut citer l'exemple des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), créées en 1960, qui ont suscité à leur création de vives oppositions dans les milieux agricoles mais qui ont montré très vite leur efficacité et gagné leur acceptation.
- Autre difficulté, celle de la gouvernance d'éventuelles structures à envisager : le problème est moins la solution juridique à élaborer (car des solutions existent) que d'associer les acteurs publics et/ou privés, car les intérêts sont contradictoires tant dans l'approche des orientations politiques que dans la nature des responsabilités exercées par ces acteurs. La question du niveau de portage territorial devra être évoquée (à qui confier la maîtrise ? Structures intercommunales, départements, groupements de composition multiple ou mieux : la Région, l'Etat).

Ajoutons que la question du financement peut en première analyse apparaître prohibitive alors que des solutions simples existent, sans accentuer outre mesure la charge fiscale des collectivités.

Enfin, s'il apparaît impossible de détacher ces problématiques périurbaines de l'ensemble de celles de l'urbain et du centre ville en particulier (notamment dans ses effets « rejets socio-économiques » sur sa périphérie), la problématique de la densification et de la reconquête de la ville sur la ville ne sera pas traitée dans le présent rapport.

## LES OBJECTIFS DU GROUPE

Il est entendu que le groupe ne souhaite pas produire un projet fini, fermé, mais présenter aux instances du CESR des propositions ouvertes pour atteindre cette maîtrise. Ces instances pourraient renforcer ces propositions par des apports transversaux émanant d'autres groupes et/ou commissions Cette démarche permettrait alors au CESR -sur ce sujet précis : « **la maîtrise du foncier à urbaniser dans une démarche de développement durable** »- d'être force de proposition auprès de l'exécutif régional et d'autres acteurs régionaux. Sans préjuger des résultats de ce rapport, il apparaît que ces futures propositions pourraient relever de différents domaines tels que :

- les conditions de jeux d'acteurs, etc. à organiser formellement,
  - la création de structures (même s'il est vrai que les outils juridiques existent), etc...
- Par ailleurs, ces propositions seront présentées sur une trame de scénarios afin de prendre en compte les états et les évolutions contextuels.

Conscient de ces difficultés qui viennent s'ajouter à celle de la recherche d'informations contradictoires, le groupe travaillera en plusieurs étapes :

Etape 1 - six mois : Faire un diagnostic sur l'évolution récente, les perspectives de l'étalement urbain et de la gestion du foncier en région Centre.

Etape 2 - sept mois : Analyser les dynamiques et les positions en présence, en termes :

- économique et sociaux,
- réglementaire - économie des documents de planification existant ou en cours,
- de modes de gouvernances.

Il est évident que ces deux étapes devront pour partie être menées de front.

Etape 3 - cinq mois : Elaboration de propositions avec confrontation d'hypothèses de travail en cohérence avec les données de la loi SRU et celles des politiques de l'eau et de l'énergie.

## **CONTRAINTES À PRENDRE EN COMPTE**

Ce projet s'insère totalement dans les démarches de travail déjà en cours au CESR : le SRADDT, l'Agenda 21 et la mission confiée à la section Prospective. Les calendriers de ces projets et travaux peuvent ne pas correspondre et gêner le déroulement de certaines phases de travail du groupe.

Mais ces contraintes peuvent se transformer en avantages quant à l'utilisation de sources communes de documentation. Dans tous les cas, elles chercheront à être croisées au mieux.

## **DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

- Prise en compte des données statistiques correspondant aux indicateurs arrêtés. Ces données existent à la DRE, à l'INSEE et le plus souvent sont déjà présentes au CESR,
- Réalisation souhaitable d'une cartographie appropriée,
- Consultation approfondie de la documentation juridique, administrative, des rapports consacrés au thème,
- Audition d'acteurs publics, de spécialistes de la maîtrise du marché foncier, de représentants des pouvoirs publics qui ont tenté des actions en ce sens,
- En tant que de besoin, missions infra régionales auprès d'acteurs clés et, plus exceptionnellement, extra régionales auprès d'acteurs ayant élaboré et conduit des opérations de maîtrise du marché foncier,
- Rédaction d'un rapport final d'environ trente à cinquante pages incluant analyses et propositions pour la mise en place d'un dispositif de maîtrise du marché foncier (sans compter d'éventuelles annexes).

## **RAPPORTEURS**

Gustave Vergneau – Guy Janvrot

## **CHARGE DE MISSION**

Gilles Depresle

## **ASSISTANTE**

Michelle Barallier

## **MOYENS NECESSAIRES**

Une réunion mensuelle, voire plus, si nécessaire, pour les auditions ou l'avancée des travaux,  
Prévoir des déplacements pour les missions indiquées ci-dessus,

Documentation complémentaire à celle existante en tant que de besoin,  
Temps à prévoir pour le chargé de mission pour exploiter la documentation.

### **NOMBRE DE PARTICIPANTS DU GROUPE DE TRAVAIL**

Ceux des dix membres du groupe interne (G. Janvrot, G. Vergneau, Y. Bourseguin, G. de Montcuit, F. de Sagazan, D. Faure, A. Gateault, K. Gloanec-Maurin, E. Javoy, J. Thibault) ayant préparé ce cahier des charges qui confirmeront leur possibilité et engagement de participation régulière et active, ainsi qu'un membre de chacune des trois autres commissions.

### **CALENDRIER**

Le groupe aura une durée de dix huit mois à compter de l'acceptation du thème par le bureau du CESR. Rattaché à la deuxième commission, ce groupe fera un point à mi parcours à cette commission ainsi qu'au bureau du CESR.

### **COMMUNICATION**

Le rapport sera envoyé aux élus régionaux (présenté à leur éventuelle demande), ainsi qu'aux autres acteurs du territoire qui ont pris sur les choix fonciers. Il pourrait être également organisé une restitution publique (sous une forme à définir : rencontre, échanges, débats etc.).

## ANNEXE 3 –

### LISTE DES AUDITIONS ET REMERCIEMENTS

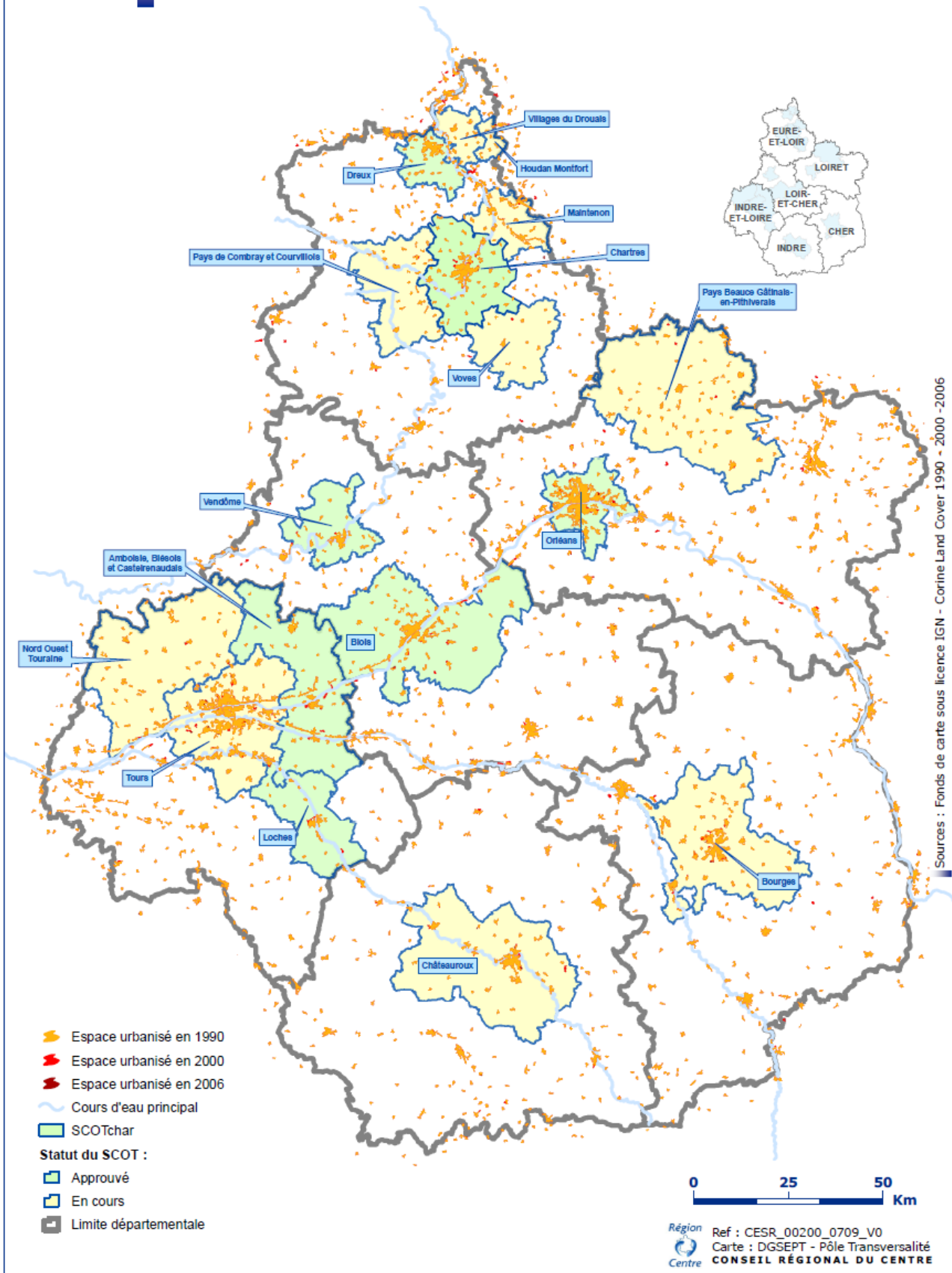
|                       |                                                                                                     |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Monsieur Marc ANDRIEU | Président de l'EPFL du Loiret, 8 avril 2009                                                         |
| Monsieur BALBOT       | Conseiller régional de Bretagne en charge de l'EPF, délégué à la création de l'EPF, 26 janvier 2009 |
| Maître BASSEVILLE     | Président de la Chambre des notaires du Loiret, 16 février 2009                                     |
| Monsieur BODIN        | Président régional de l'Ordre des Géomètres-Experts, 29 décembre 2009                               |
| Monsieur BONNEAU      | Conseiller régional d'Ile de France, vice président de l'EPF de l'Ile de France, 16 septembre 2009  |
| Monsieur BROCHARD     | Directeur CAUE 41                                                                                   |
| Monsieur COUTAND      | Conseiller technique CESR Bretagne, 26 janvier 2009                                                 |
| Monsieur EVEN         | Président du CESR de Bretagne, 26 janvier 2009                                                      |
| Monsieur FLEURY       | Professeur de l'Ecole du Paysage de Versailles                                                      |
| Monsieur LEPETIT      | Directeur général Rennes métropole, 26 janvier 2009                                                 |
| Monsieur PERDEREAU    | Directeur de l'EPFL du Loiret, 8 avril 2009                                                         |
| Monsieur ROULLET      | Vice président du Conseil Régional Région Centre, 2 avril 2009                                      |
| Monsieur SALLE        | Direction Aménagement du territoire, 15 mai 2008                                                    |
| Monsieur SERRANO      | Chercheur Université de Tours, 19 novembre 2008                                                     |
| Monsieur VERDIER      | Urbaniste de l'Etat, sociologue, 15 décembre 2008                                                   |

## ANNEXE 4

## SCOT : Taux de croissance démographique et spatiale

|                                     |                     | Taux de croissance<br>annuelle moyen des<br>espaces urbanisés<br>entre 2000 et 2006 | Taux de croissance<br>annuelle moyen de la<br>population entre 1999<br>et 2006 |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Amboisie-Blérais<br>Castelrenaudais | 1-Total Scot        | 0.19                                                                                | 1.19                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.50                                                                                | 0.71                                                                           |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.10                                                                                | 1.37                                                                           |
| Blois                               | 1-Total Scot        | 0.24                                                                                | 0.49                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.00                                                                                | - 0.20                                                                         |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.33                                                                                | 0.96                                                                           |
| Bourges                             | 1-Total Scot        | 0.25                                                                                | 0.03                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.05                                                                                | - 0.33                                                                         |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.37                                                                                | 0.42                                                                           |
| Châteauroux                         | 1-Total Scot        | 0.30                                                                                | 0.05                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.33                                                                                | - 0.61                                                                         |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.28                                                                                | 0.78                                                                           |
| Orléans                             | 1-Total Scot        | 0.23                                                                                | 0.33                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.10                                                                                | 0.00                                                                           |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.28                                                                                | 0.56                                                                           |
| Tours                               | 1-Total Scot        | 0.56                                                                                | 0.58                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.00                                                                                | 0.44                                                                           |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.67                                                                                | 0.68                                                                           |
| Dreux                               | 1-Total Scot        | 0.07                                                                                | 0.49                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.00                                                                                | 0.39                                                                           |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.12                                                                                | 0.65                                                                           |
| Vendôme                             | 1-Total Scot        | 0.07                                                                                | 0.28                                                                           |
|                                     | 2-Ville Centre      | 0.00                                                                                | - 0.56                                                                         |
|                                     | 3-Hors ville Centre | 0.13                                                                                | 1.15                                                                           |
| <b>TOTAL SCOT</b>                   |                     | <b>0.31</b>                                                                         | <b>0.46</b>                                                                    |
| <b>TOTAL HORS<br/>SCOT</b>          |                     | <b>0.11</b>                                                                         | <b>0.42</b>                                                                    |
| <b>TOTAL</b>                        |                     | <b>0.19</b>                                                                         | <b>0.49</b>                                                                    |

## Les SCOT en Région Centre en 2009

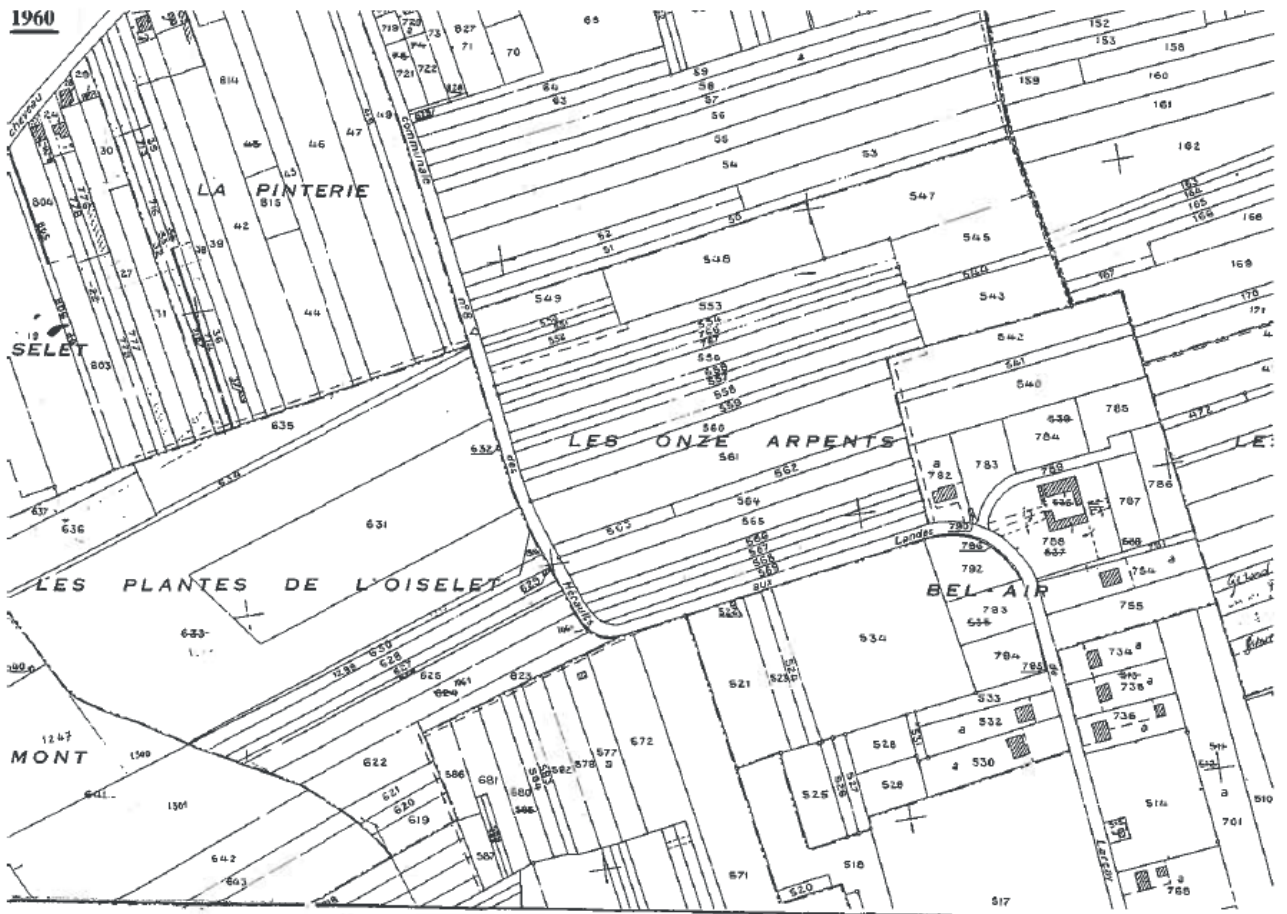


# L'Approche Environnementale de l'Urbanisme (A.E.U.) en région Centre au 1er septembre 2009



ANNEXE 7

EXTRAITS CADASTRAUX ST AVERTIN (1960-1999)



## ANNEXE 8

### LISTE DES EPF

#### 13 EPF d'Etat

- EPF Normandie
- EPF Lorraine
- EPF Nord-Pas de Calais
- EPF de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)
- EPF PACA
- EPF Île de France
- EPF des Yvelines
- EPF des Hauts de Seine
- EPF Val d'Oise
- EPF Vendée
- EPF de Poitou-Charentes
- EPF de Languedoc-Roussillon
- EPF de Bretagne

#### 15 EPF locaux

- EPF SMAF (Puy de Dôme)
- EPF de la Réunion
- EPFL de la Région Grenobloise
- EPF des Collectivités de Côte d'Or
- EPF de Haute-Savoie
- EPFL Landes Foncier
- EPFL du Pays Basque
- EPFL de Savoie
- EPF du Grand Toulouse
- EPF Perpignan Méditerranée
- EPFL de l'Ain
- EPF du Doubs
- EPFL du Département de l'Oise
- EPFL du Bas Rhin
- EPFL du Loiret

## ANNEXE 9

### GLOSSAIRE

|        |                                                                    |
|--------|--------------------------------------------------------------------|
| ADEME  | Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie           |
| AEU    | Approche Environnementale de l'Urbanisme                           |
| AMAP   | Association pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne             |
| BRGM   | Bureau de Recherches Géologiques et Minières                       |
| CETE   | Centre d'Etudes Techniques du Ministère de l'Equipement            |
| CPER   | Contrat de Projet Etat-Région                                      |
| DCE    | Directive Communautaire sur l'Eau                                  |
| DDAF   | Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt           |
| DDE    | Direction Départementale d'Equipement                              |
| DPU    | Droit de Prémption Urbain                                          |
| DRE    | Direction Régionale de l'Equipement                                |
| DTA    | Directive Territoriale d'Aménagement                               |
| DUP    | Déclaration d'Utilité Publique                                     |
| EPCI   | Etablissement Public de Coopération Intercommunale                 |
| EPIC   | Etablissement Public Industriel et Commercial                      |
| EPF    | Etablissement Public Foncier                                       |
| IFEN   | Institut Français de l'Environnement                               |
| IAURIF | Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France   |
| INRETS | Institut National de REcherche sur les Transports et leur Sécurité |
| LOF    | Loi d'Orientation Foncière                                         |
| PAC    | Politique Agricole Commune                                         |
| PLH    | Plan Local de l'Habitat                                            |
| PLU    | Plan Local d'Urbanisme                                             |
| PNR    | Parcs Naturels Régionaux                                           |
| POS    | Plan d'Occupation des Sols                                         |
| PPR    | Plans de Prévention des Risques                                    |
| PPRI   | Plans de Prévention des Risques Inondation                         |
| PTZ    | Prêt à Taux Zéro                                                   |
| SAFER  | Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural             |
| SAU    | Surface Agricole Utilisée                                          |
| SCOT   | Schéma de COhérence Territoriale                                   |
| SDAU   | Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme                      |
| SDRIF  | Schéma Directeur de la Région Ile-de-France                        |

|        |                                                                         |
|--------|-------------------------------------------------------------------------|
| SEM    | Société d'Economie Mixte                                                |
| SRADDT | Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire |
| SRU    | Solidarité et Renouvellement Urbain                                     |
| TSE    | Taxe Spéciale d'Equipement                                              |
| TVB    | Trames Vertes et Bleues                                                 |
| ZAC    | Zone d'Aménagement Concerté                                             |
| ZAD    | Zone d'Aménagement Différé                                              |
| ZAP    | Zone Agricole Protégée                                                  |