



Étude de diagnostic territorial systémique de la région Centre

Et propositions de couverture en SCoT

Novembre 2013

Préface

Les enjeux de réduction de la consommation des espaces agricoles et naturels, de préservation et de restauration des continuités écologiques, d'adaptation au changement climatique ou de production énergétique, ne sont pas simplement des objets de réflexion pour les spécialistes ou des obligations réglementaires tirées du Code l'Urbanisme. Ils concernent la vie quotidienne de nos concitoyens. Évoquer et traiter ces enjeux, c'est aussi lutter contre la vulnérabilité énergétique, maintenir une capacité de production alimentaire, limiter la dépendance de nos territoires aux énergies fossiles et leur impact sur la balance commerciale, réduire les effets de la pollution de l'air sur notre santé...

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) est l'outil à disposition des élus pour concilier sur un territoire ces enjeux avec ceux, tout aussi légitimes, de développement économique et d'amélioration des conditions d'accueil et de vie des populations.

Cette démarche, pour être efficace, doit être engagée à la bonne échelle. La présente étude, qui ne constitue pas une position de l'État, se veut un outil de travail, une référence servant à éclairer cette question des périmètres. Les collectivités locales pourront s'y référer pour documenter leurs débats internes et nourrir leur démarche de planification de l'espace.

Les prochaines années seront nécessairement riches d'initiatives de la part des intercommunalités. Je souhaite que l'État par cette réflexion apporte ainsi sa contribution au développement harmonieux de la région Centre.

Le préfet de Région



Pierre-Etienne BISCH

Introduction

L'État, dans le cadre d'un aménagement du territoire national harmonieux et respectueux de l'environnement, incite au développement des démarches de SCoT et de PLU intercommunaux. Il le fait, non seulement, par l'intermédiaire de dispositifs législatifs et réglementaires, mais aussi par la mise en place d'aides financières et méthodologiques.

L'ordonnance de mai 2012 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2017, dans les communes non couvertes par un SCoT, le PLU ne pourra plus être modifié ou révisé pour ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones du territoire. A l'aune de cette échéance, l'État, en région Centre, a souhaité apporter sa contribution à la réflexion collective sur la couverture à terme du territoire régional en documents d'urbanisme, notamment en SCoT.

Réalisée dans un cadre partenarial, la présente étude complète d'autres travaux dont, en particulier, ceux menés par le Conseil Régional et qui ont abouti au Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire. Elle peut servir de guide aux acteurs locaux pour répondre à la question complexe des périmètres pertinents sur lesquels peuvent être engagés des SCoT. Ces périmètres doivent tout à la fois tenir compte de la réalité du fonctionnement des territoires, des dynamiques qui les animent, et coïncider avec une volonté et un projet politiques, exprimés au travers d'un outil de gouvernance commun à plusieurs collectivités.

Les échanges autour de ce travail ont été importants, et si le produit final n'est pas le fruit d'un arbitrage collectif, il a néanmoins fait l'objet de nombreux ajustements tenant compte des points de vue exprimés.

L'objectif assigné au bureau d'études était de pouvoir définir des systèmes territoriaux qui rassembleraient des communes partageant une communauté d'enjeux qu'ils soient de niveau régional, en particulier dans les domaines de l'économie et de l'environnement, ou du niveau des réalités quotidiennes des territoires.

Il convenait par ailleurs de définir un seuil de détails au-delà duquel il paraissait utile de ne pas aller, afin, d'une part de conserver une vision régionale et d'autre part de laisser la place au débat local pour affiner le diagnostic. Le territoire régional a ainsi été découpé en une trentaine de systèmes territoriaux cohérents, lesquels pouvaient dépasser les limites administratives départementales.

Chaque système territorial proposé n'est pas le périmètre d'un futur SCoT mais peut en abriter plusieurs selon les conditions de gouvernance. Sa délimitation, à dessein relativement floue, sert à préciser pour les acteurs locaux, et au premier chef pour les communes et leurs groupements, quel peut être le territoire cohérent d'analyse, pour ensuite, et en toute connaissance, pouvoir définir le périmètre le plus adéquat de réalisation d'un SCoT. Elle suggère aussi des possibilités pertinentes de partenariats entre SCoT (interSCoT).

Le sujet de la gouvernance a également été abordé et la restitution finale en tient compte. Cette question pèse en effet nécessairement dans les arbitrages concernant les périmètres et mérite d'être approfondie dans chaque département, dans le cadre des procédures idoines.

Cette démarche a été conduite dans le cadre réglementaire existant et pourrait, à la marge, être complétée pour tenir compte de la future loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové.

Le Directeur Régional de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
Novembre 2013

Le Directeur Régional de l'Environnement,
de l'Aménagement et du Logement,



Nicolas FORRAY

L'objectif de l'étude est de conduire un diagnostic systémique de l'organisation et du fonctionnement du territoire départemental, afin de permettre à l'État de structurer un discours sur la couverture en démarches de SCoT en région Centre.

Il s'agit à la fois pour les services de l'État de porter un discours sur la pertinence des périmètres actuels de SCoT, mais également d'avoir un avis sur les futures démarches de SCoT (ou PLU intercommunaux valant SCoT), ainsi que sur les enjeux de coopération interSCoT.

La démarche, si elle ne vise pas à aboutir à la formalisation des enjeux de l'État sur les SCoT (qui devra faire l'objet d'un travail spécifique), permettra néanmoins de préparer cette perspective, en fournissant des éléments d'analyse croisant le fonctionnement des territoires et les logiques de périmètres de SCoT, avec une analyse des problématiques des territoires.

La démarche couvre par ailleurs les thématiques du Grenelle, et contribue ainsi aux réflexions sur sa territorialisation à l'échelle régionale et infrarégionale.

La démarche s'organise selon une double approche :

- Une analyse systémique du territoire régional, permettant d'analyser et de comprendre les logiques de fonctionnement du territoire en bassins de vie, et de disposer d'une base pour le futur discours de l'État,
- Une approche inter-service de l'État, en association avec les acteurs du territoire (Conseil régional, directeurs des SCoT, représentants des syndicats mixtes de SCoT, consulaires, INSEE)

1	Présentation de la démarche et de la méthodologie	<i>Page 6</i>
2	Méthodologie et calendrier	<i>Page 8</i>
3	Le référentiel	<i>Page 16</i>
	A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional	<i>Page 17</i>
	B- Systèmes territoriaux en dynamique	<i>Page 29</i>
	C- Problématiques transversales	<i>Page 56</i>
4	Synthèse et systèmes territoriaux	<i>Page 73</i>
5	Monographies territoriales	<i>Page 94</i>
6	Synthèse de l'analyse des démarches de SCoT et perspectives de développement	<i>Page 96</i>

1

Présentation de la démarche

1 Rappel de la démarche et de la méthodologie

Couverture en SCoT de la région

Situation au 1^{er} janvier 2013

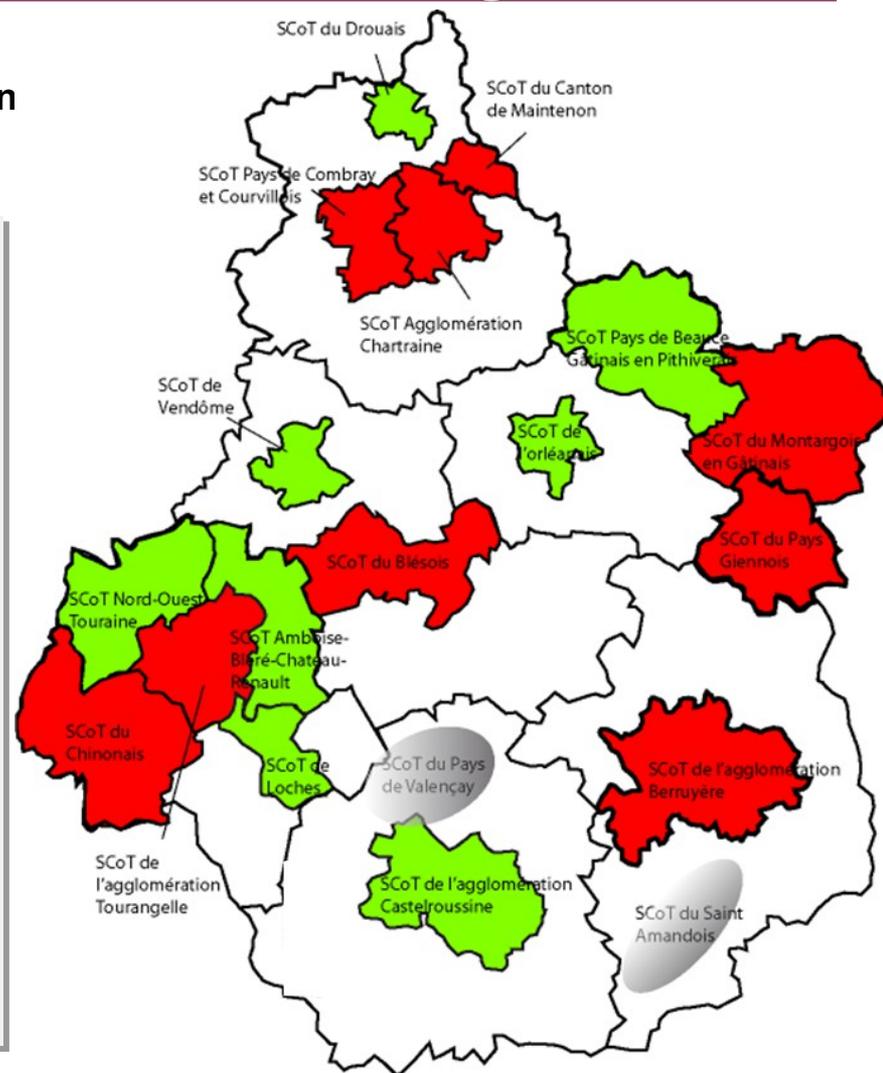
Le Grenelle de l'Environnement prévoit que l'ensemble du territoire national soit couvert par des démarches de SCoT ou de PLUI valant SCoT au 1^{er} janvier 2017.

A partir de cette date, dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne pourra être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1^{er} juillet 2002 ou une zone naturelle.

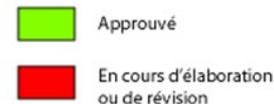
Au 1^{er} janvier 2013, la situation des démarches de SCoT en région Centre est la suivante :

- 9 SCoT sont en vigueur
- 8 SCoT sont en cours d'élaboration
- 2 SCoT sont en projet

La majeure partie du territoire régional n'est pas couverte par des démarches de SCoT. Ces zones non couvertes correspondent essentiellement à des territoires ruraux.



Source : IGN-BD Carto - DREAL



2

Méthodologie et calendrier

Méthodologie de la démarche

La démarche s'est déroulée selon les étapes suivantes :

- 1 - L'élaboration collaborative d'un **référentiel**, qui constitue la grille d'analyse du territoire régional utilisée dans l'étude ;
- 2 - A l'aide de ce référentiel, l'identification de sous-ensembles cohérents (de quinze à trente), ou « systèmes territoriaux », qui constitueraient des territoires a priori pertinents pour conduire une démarche de SCoT ;
- 3 - L'élaboration de « monographies territoriales », présentant de manière problématisée, synthétique et illustrée chaque territoire ainsi identifié ;
- 4 - La formulation d'une analyse globale sur les périmètres actuels et futurs de SCoT, ainsi que sur les enjeux de coopérations entre SCoT.

Phase 0 Cadrage méthodologique



Phase 1 Élaboration collaborative du référentiel



Phase 2 Identification des systèmes territoriaux



Phase 3 Monographies territoriales



Phase 4 Analyse des périmètres

Le référentiel

La première phase de la démarche consiste à construire un référentiel du territoire régional

L'objectif du référentiel est triple ; il s'agit de disposer :

- D'une grille de lecture pertinente pour analyser les périmètres de SCoT de la région Centre ;
- D'un outil qui sert de cadre à la formulation des enjeux de l'État sur les SCoT ;
- Un outil de travail pour les services de l'État.

Il repose sur l'idée que la définition d'un périmètre de SCoT relève de trois dimensions complémentaires :

- Une **dimension géographique**, liée à l'organisation des territoires et aux déplacements quotidiens,
- Une **dimension politique et stratégique**, liée à l'organisation institutionnelle et aux habitudes de travail entre élus et territoires,
- Une **dimension liée aux enjeux territoriaux**, auxquels les SCoT devront apporter des réponses pertinentes.

Le référentiel

Le référentiel est organisé en 4 volets :

- Hiérarchie et organisation de l'espace régional (partie A) : analyse de la manière dont le territoire est organisé en termes d'armature urbaine, de répartition de la population, des emplois et des services, et maillé d'infrastructures.
- Systèmes territoriaux en dynamique (partie B) : identification des aires de fonctionnement des territoires, des déplacements quotidiens, ainsi que des dynamiques urbaines et périurbaines.
- Approche cartographique des objectifs des SCoT (partie C): représentation territoriale schématique de problématiques transversales concernant les SCoT (consommation d'espace et effets sur les espaces naturels protégés, cohérence entre les dynamiques résidentielles et la localisation des emplois et des transports...).
- Logiques administratives (partie D) : analyse de la couverture régionale en périmètres administratifs, en périmètres stratégiques et de projet, ou encore en périmètres de gestion.

L'analyse et le croisement de ces différents volets permettent de progressivement faire émerger l'analyse sur les périmètres de SCoT :

- Le croisement entre les points A, B et C permettent de faire émerger une lecture synthétique du territoire régional en périmètres « idéaux » de SCoT, c'est-à-dire en périmètres permettant de gérer de manière cohérente les problématiques de transport, d'aménagement, d'organisation des fonctions urbaines, de maîtrise de la consommation d'espace ou encore de préservation des espaces de qualité environnementale ;
- Le croisement de cette première approche avec le point D permet de mesurer l'écart entre cette situation optimale et la réalité de l'organisation actuelle des territoires, et donc de construire des éléments de discours sur la pertinence des périmètres actuels, la pertinence de futurs périmètres, et sur les enjeux de coopération entre SCoT.

Le référentiel

Chacun des 4 volets du référentiel fait l'objet d'analyses qui s'appuient sur une série de cartes (liste ci-dessous et pages suivantes).

A. Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A1 Population : volumes et densités	<i>pages 18-19</i>
A2 Nombre d'emplois	<i>page 20</i>
A3 Niveau de présence des emplois métropolitains	<i>page 21</i>
A4 Hiérarchie et localisation de l'offre de services	<i>page 23</i>
A5 Types d'activités économiques, spécialisation des territoires	<i>page 25</i>
A6 Infrastructures de transport	<i>page 26</i>

B. Systèmes territoriaux en dynamique

B1 Carte des mobilités quotidiennes liées à l'accès à l'emploi	<i>pages 32-35</i>
B2 Carte des mobilités quotidiennes liées à l'accès aux commerces, services, équipements	<i>page 36</i>
B3 Cartes de la polarisation territoriale vue à travers ses effets sur les distances quotidiennes et les prix du foncier	<i>pages 39-42</i>
B4 Cartes sur les flux entre aires urbaines (emploi, commerces et santé, inter entreprises, résidences principales / secondaires)	<i>pages 47-53</i>

Le référentiel

C. Approche cartographique objectifs des SCoT

C1 Carte des richesses environnementales et agricoles et pression urbaine	<i>pages 60-62</i>
C2 Carte de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques	<i>pages 63-66</i>
C3 Carte de la cohérence entre dynamique résidentielle et localisation des emplois, services et transports collectifs	<i>pages 67-69</i>
C4 Carte de la fragilité des populations et éloignement aux services	<i>pages 70-72</i>

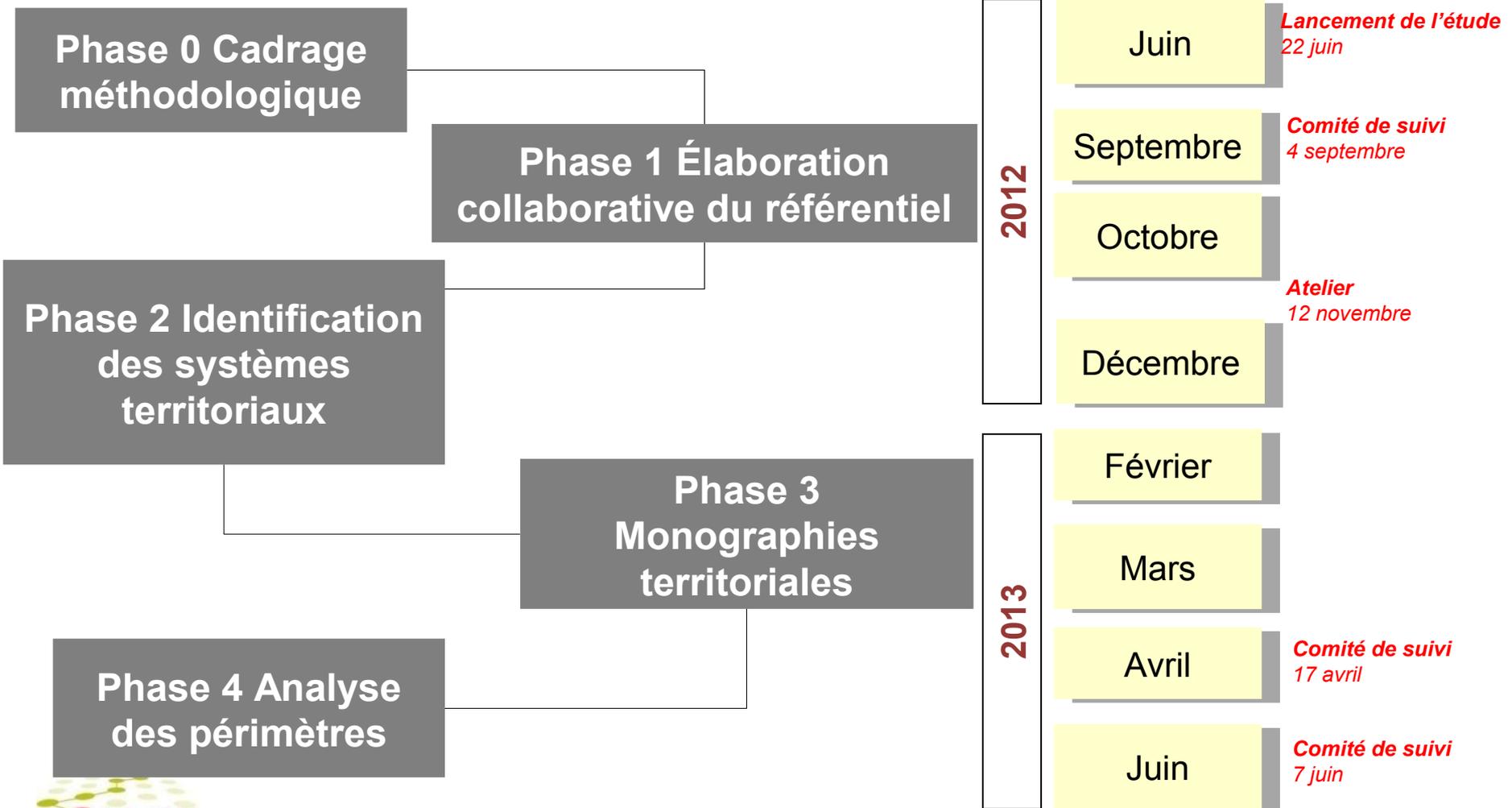
D. Logiques administratives et stratégiques

D1 Découpages intercommunaux, SDCI	<i>page 109</i>
D2 Cartographie des PLUI	<i>page 110</i>
D3 Couverture des PNR et Pays	<i>page 111</i>
D4 Couverture des SCoT	<i>page 112</i>

2

Méthodologie et calendrier

La démarche s'est déroulée selon le calendrier suivant :



Les « acteurs » de la démarche

La démarche est élaborée de manière partenariale.

Au-delà d'une démarche interservices de l'État, elle associe également les acteurs régionaux (conseil régional, consulaires et chercheurs, syndicats de SCoT).

Comité technique

- *Services de la DREAL + RCT*



Suivre la démarche, préparer les réunions et les validations du maître d'ouvrage

Comité de suivi

- *DREAL, DDT, INSEE, DRAAF, consulaires, DIRECCTE, Conseil régional, CESER, agences d'urbanisme, universitaires + directeurs de SCoT (ultérieurement)*



Valider la méthode, contribuer à l'alimentation du référentiel et à la hiérarchisation des indicateurs, contribuer à l'analyse des périmètres et de leurs enjeux

Bureau d'études

- *RCT*



Appui méthodologique, animation de la démarche, formalisation des restitutions

3

Le référentiel

A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

L'objectif de cette première partie de l'analyse est de mettre en évidence l'organisation territoriale de l'espace régional, à partir de la localisation des populations, des emplois, des services et des infrastructures de transport.

Cela permet de poser les fondements de la réflexion sur le fonctionnement du territoire, en fournissant des indications sur la capacité théorique des pôles à organiser au quotidien l'espace régional.

Les analyses de ce chapitre s'appuient notamment sur les cartographies suivantes :

A1 Population : volumes et densités

A2 Nombre d'emplois

A3 Types d'activités économiques, spécialisation des territoires

A4 Niveau de présence des emplois métropolitains

A5 Hiérarchie et localisation de l'offre de services

A6 Infrastructures de transport

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A1

RÉGION CENTRE

POPULATION DES COMMUNES 2008

Limites administratives

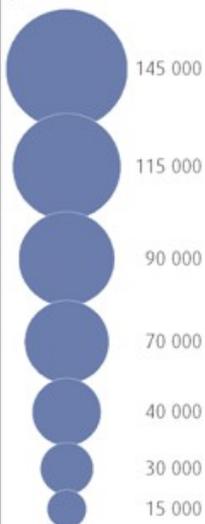


Région



Département

Population des communes de plus de 500 habitants, 2008

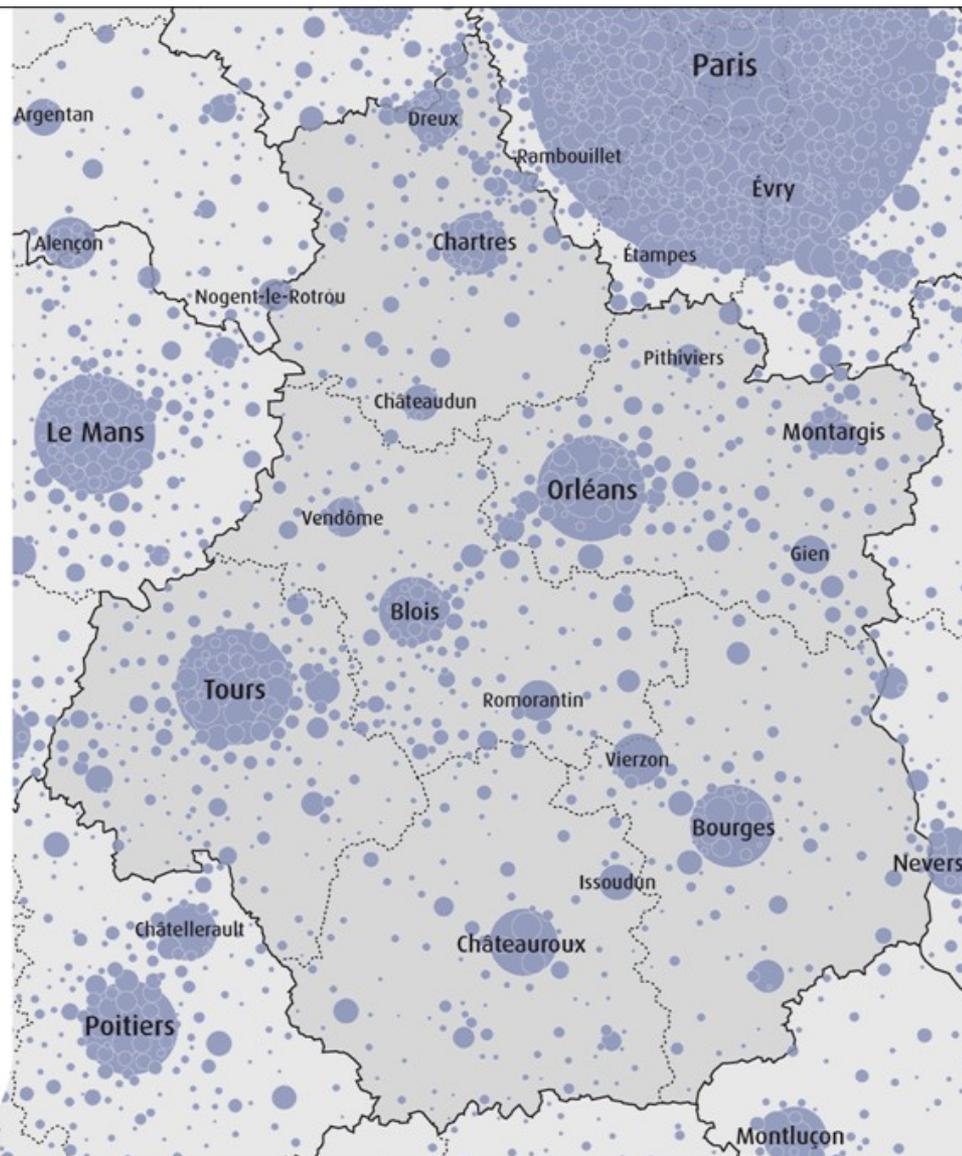


Source : RGP INSEE, 2008

0 50 km



© Cartographie RCT, 2012



La répartition de la population constitue un premier indicateur sur l'organisation du territoire régional.

L'armature urbaine régionale apparaît relativement équilibrée, même si le nord de la région est plus densément maillé que le sud.

Les agglomérations et les secteurs périurbains concentrent l'essentiel de la population régionale. Les espaces ruraux apparaissent plus faiblement peuplés; notamment au sud.

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A1

La densité de population constitue également un élément important pour comprendre la manière dont les espaces sont structurés.

La vallée de la Loire, axe structurant du territoire régional, présente le plus souvent des densités de population supérieures à 60 habitants / km². Dans une moindre mesure, la vallée du Cher apparaît également comme structurant du développement urbain. Enfin, les franges franciliennes présentent des densités de population révélatrices de territoires périurbains.

En dehors de ces trois grands secteurs, et en de-dehors des cœurs urbains, les densités de population sont généralement inférieures à 40 habitants au km², voire à 10 habitants au km² au sud de la région.

RÉGION CENTRE

DENSITÉ DE POPULATION 2008

Limites administratives

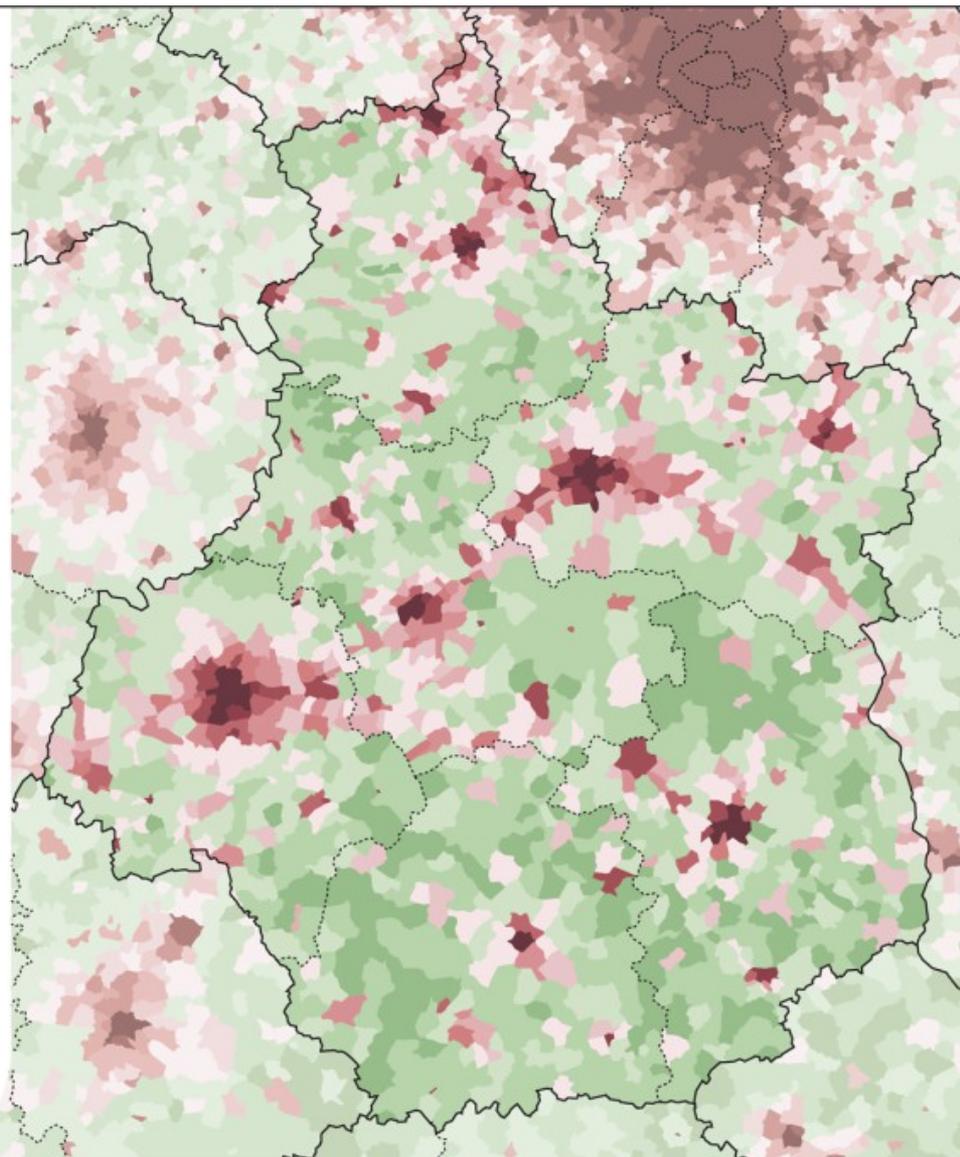


Densité de population, 2008 en nb. habitants par km²



Source : RGP INSEE, 2008

0 50 km



3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A2

La localisation des emplois constitue une autre donnée essentielle, l'activité économique constituant une donnée centrale en termes d'organisation du territoire et des mobilités quotidiennes.

La répartition de l'emploi sur le territoire régional correspond globalement à celle de la population, avec une nuance importante : l'emploi est plus concentré que la population sur les villes et sur leur périphérie proche.

RÉGION CENTRE

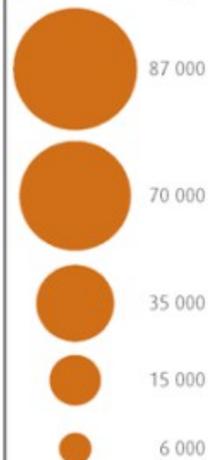
EMPLOIS DES COMMUNES 2008

Limites administratives

Region

Département

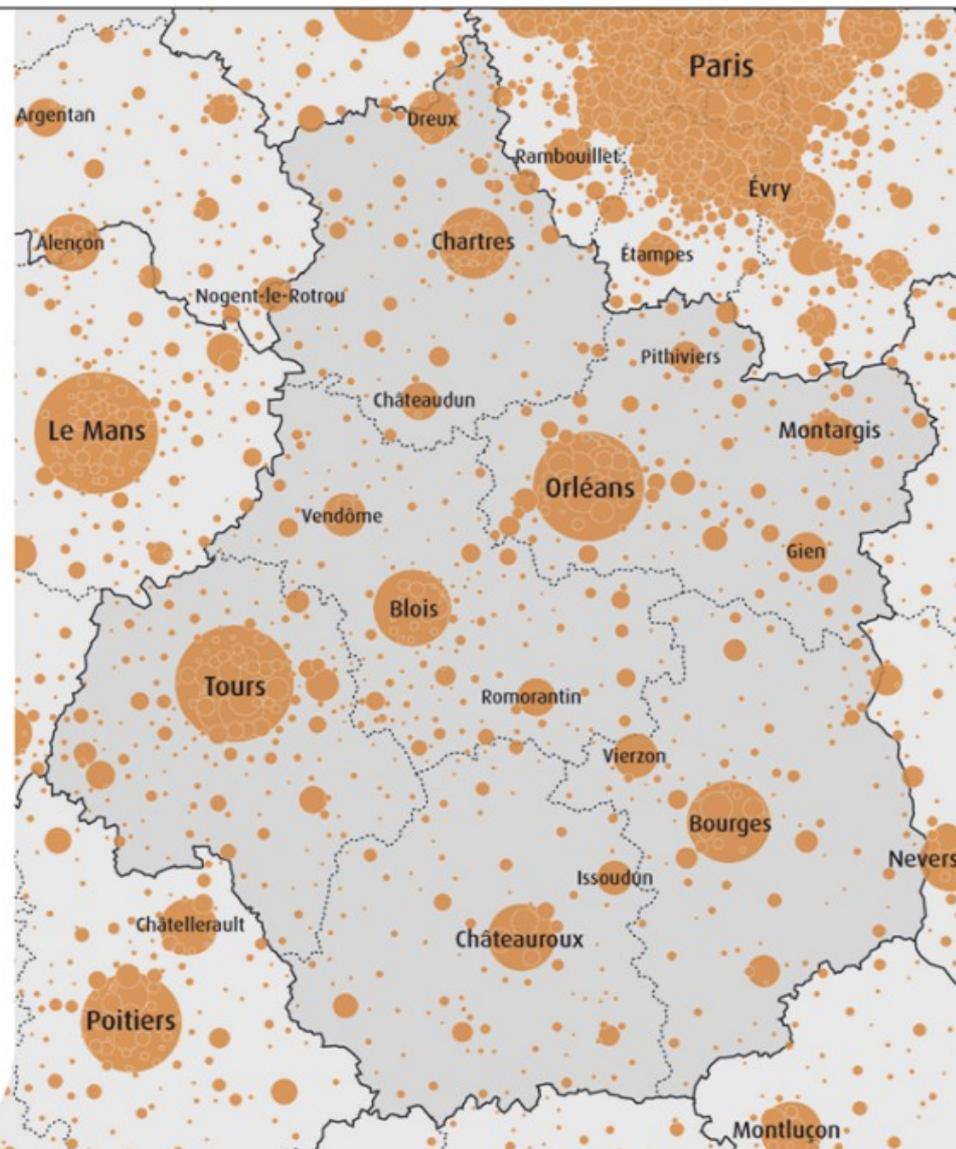
Emplois des communes de plus de 100 emplois, 2008



Source : RGP INSEE, 2008

0 50 km

Initiatives Durables RCT © Cartographie RCT, 2012



3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A3

Au-delà du nombre d'emplois présents par commune, la nature de l'activité économique permet de comprendre sur quels leviers les territoires sont susceptibles de fonctionner, et quels types de relations ils pourront développer avec d'autres territoires.

Les aires urbaines présentent essentiellement deux types de profils : les grandes agglomérations disposent d'importantes activités publiques (Orléans, Tours, et dans une moindre mesure Bourges), tandis que celles de taille plus modeste disposent d'une fonction productive proportionnellement plus importante.

Les territoires périurbains et ruraux présentent globalement une forte prédominance d'activités de services à la population, avec une plus forte présence d'emplois industriels au nord, et d'emplois agricoles au sud.

Page suivante : méthodologie utilisée pour construire la carte.

RÉGION CENTRE

Activités économiques

Nombre d'emplois en 2008



Profil économique des aires urbaines



Zones d'activités



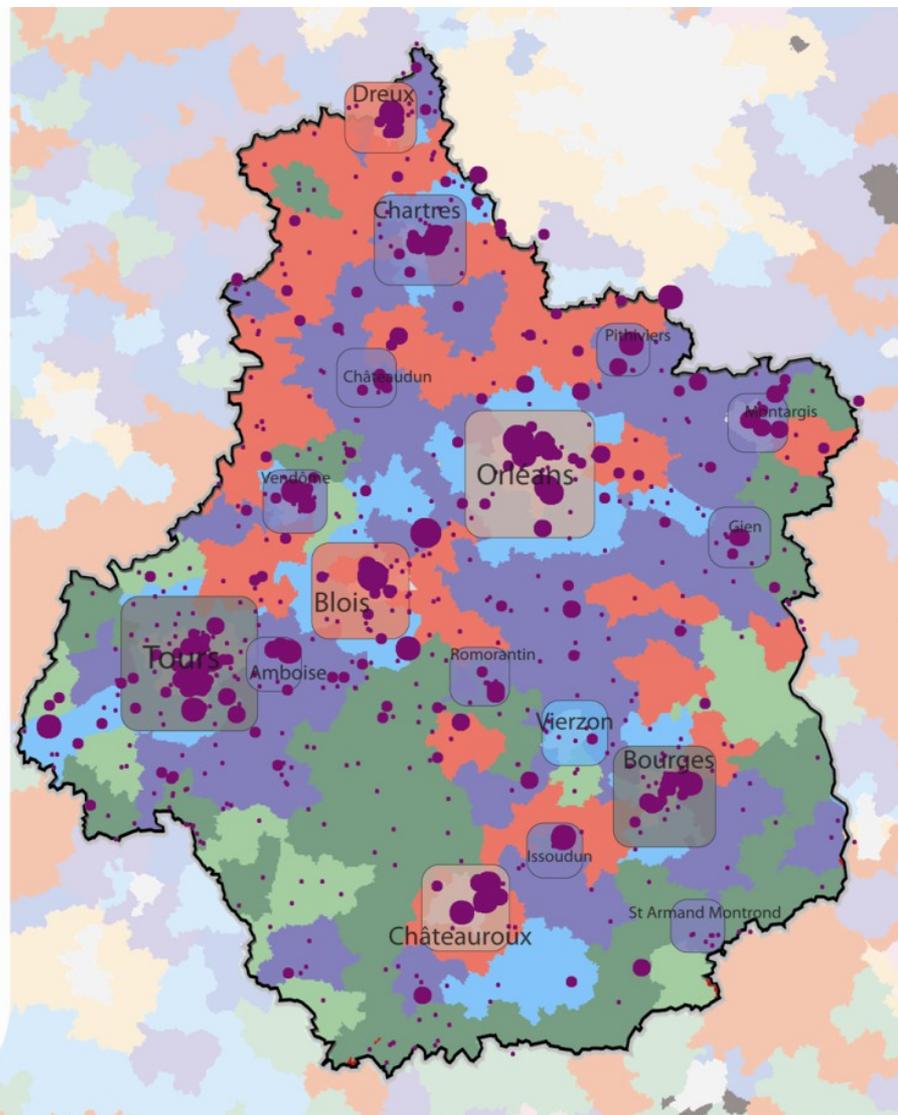
Activités économiques surreprésentées



0 50 km

Source : Daviez L., Diagnostic «productive-résidentielle» des territoires de la région Centre, Orléans-Université Paris 12, juillet 2007
 Datax, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques, 2012

© Cartographie RCT, 2012



3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

La méthodologie utilisée pour construire la carte de synthèse de l'économie (carte page 19)

Cette carte de synthèse a été construite en croisant trois types d'indicateurs :

- Un indicateur sur le **profil économique dominant des aires urbaines**. L'appartenance à un profil donné (productif, résidentiel, public, productivo-résidentiel ou productif public) dépend de l'origine des revenus du territoire, selon une étude¹ réalisée par Laurent Davezies sur le territoire régional. Chaque aire urbaine se caractérise par un carré dont la taille est proportionnelle à son nombre d'emplois, et la couleur correspondant à son profil économique dominant.
- Un indicateur correspondant aux **activités économiques surreprésentées dans les communes rurales**. L'appartenance d'une commune à une catégorie dépend de la surreprésentation, dans la commune, de tel ou tel type d'activité par rapport à la moyenne nationale. Cet indicateur est extrait d'une étude² de la DATAR.
- La localisation des **zones d'activités**, avec des cercles proportionnels à la superficie de chaque zone.

Cette carte est à lire et interpréter avec précaution, sachant qu'elle regroupe des informations de nature différente. Elle permet cependant de proposer une vision synthétique des leviers de développement économique des territoires qui composent la région.

1 : Diagnostic productivo-résidentiel des territoires de la région Centre, Laurent Davezies – Oeil-Université Paris 12, Juillet 2007.

2 : Les systèmes urbains français, DATAR, 2012.

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A4

Le niveau de présence des emplois métropolitains* fournit une indication utile sur les types d'emplois présents sur le territoire, et la capacité des agglomérations à proposer des emplois et des services à caractère structurant.

Cet indicateur permet de donner une lecture très hiérarchisée de l'armature urbaine régionale, avec Orléans et Tours qui présentent une forte part de ces emplois. Bourges, Châteauroux, Blois et Chartres en présentent des volumes sensiblement plus modestes.

*Il s'agit d'emplois d'encadrement en lien avec la conception et la recherche (commerce inter-entreprises, conception / recherche, culture / loisirs, gestion, prestations Intellectuelles) et qui constituent des vecteurs forts pour l'attractivité des territoires.

RÉGION CENTRE

EMPLOIS MÉTROPOLITAINS 2008

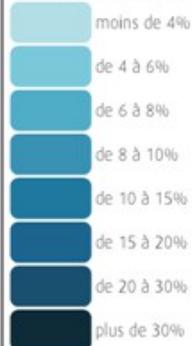
Limites administratives



Emplois métropolitains des communes, 2008

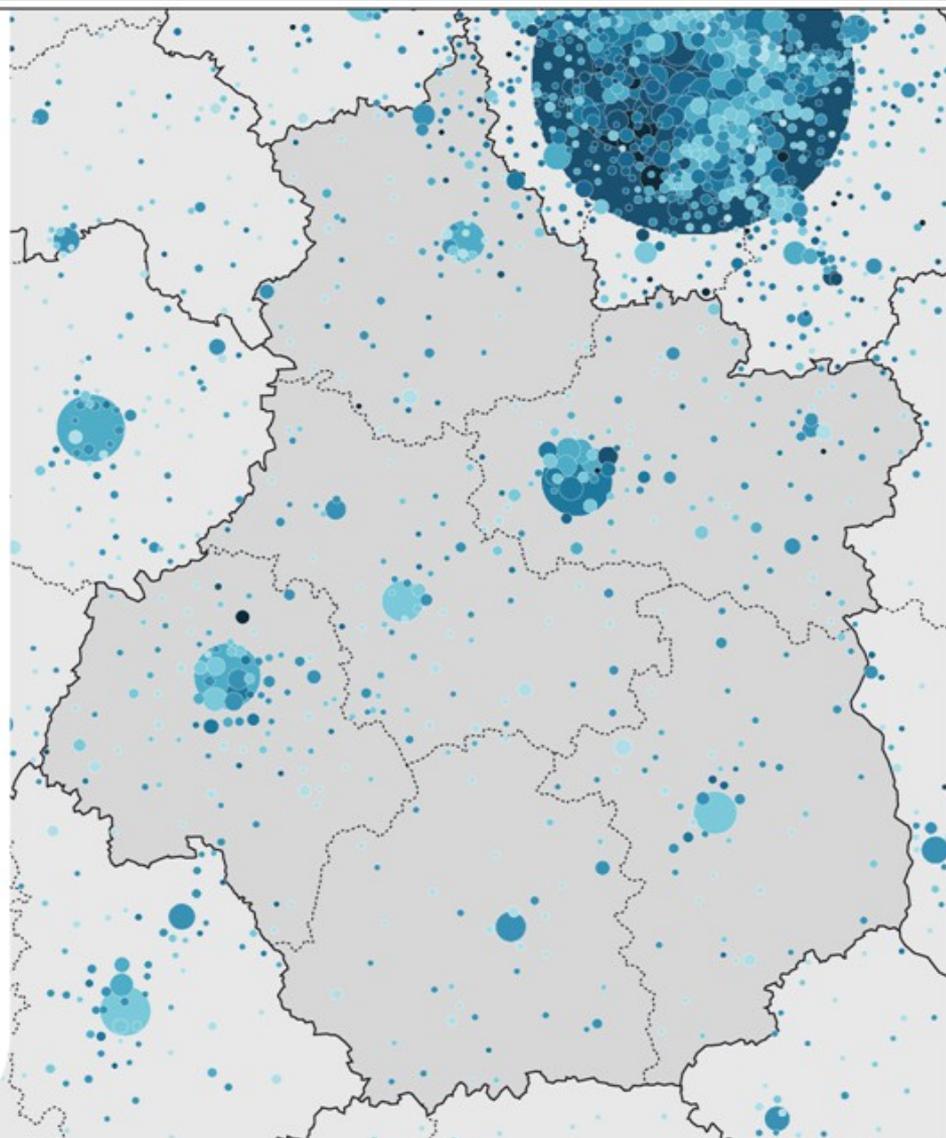


Part des emplois métropolitains des communes, 2008



Source : RGP INSEE, 2008

0 50 km



3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

A5

La répartition des services à la population constitue un indicateur important pour comprendre l'organisation du territoire.

Le nombre de services présents et leur caractère plus ou moins structurant permettent de définir une lecture hiérarchisée du territoire régional. Plus un pôle est élevé dans la hiérarchie, plus il est susceptible de répondre à la diversité des besoins en services de la population, et donc de structurer le territoire.

Cette carte met en évidence une armature régionale équilibrée, avec plus d'une vingtaine de pôles de centralité qui complètent les deux pôles métropolitains (Orléans et Tours). Le maillage apparaît moins dense au nord de la région (territoires fortement périurbanisés) et au sud (territoires plus ruraux).

Page suivante : méthodologie utilisée pour construire la carte.

RÉGION CENTRE

OFFRE DE SERVICES 2008

Limites administratives

- Région
- Département

Pôles de services à la population Minimum de 10 services du panel

- Pôle métropolitain
- Pôle de centralité
- Pôle intermédiaire
- Pôle de proximité

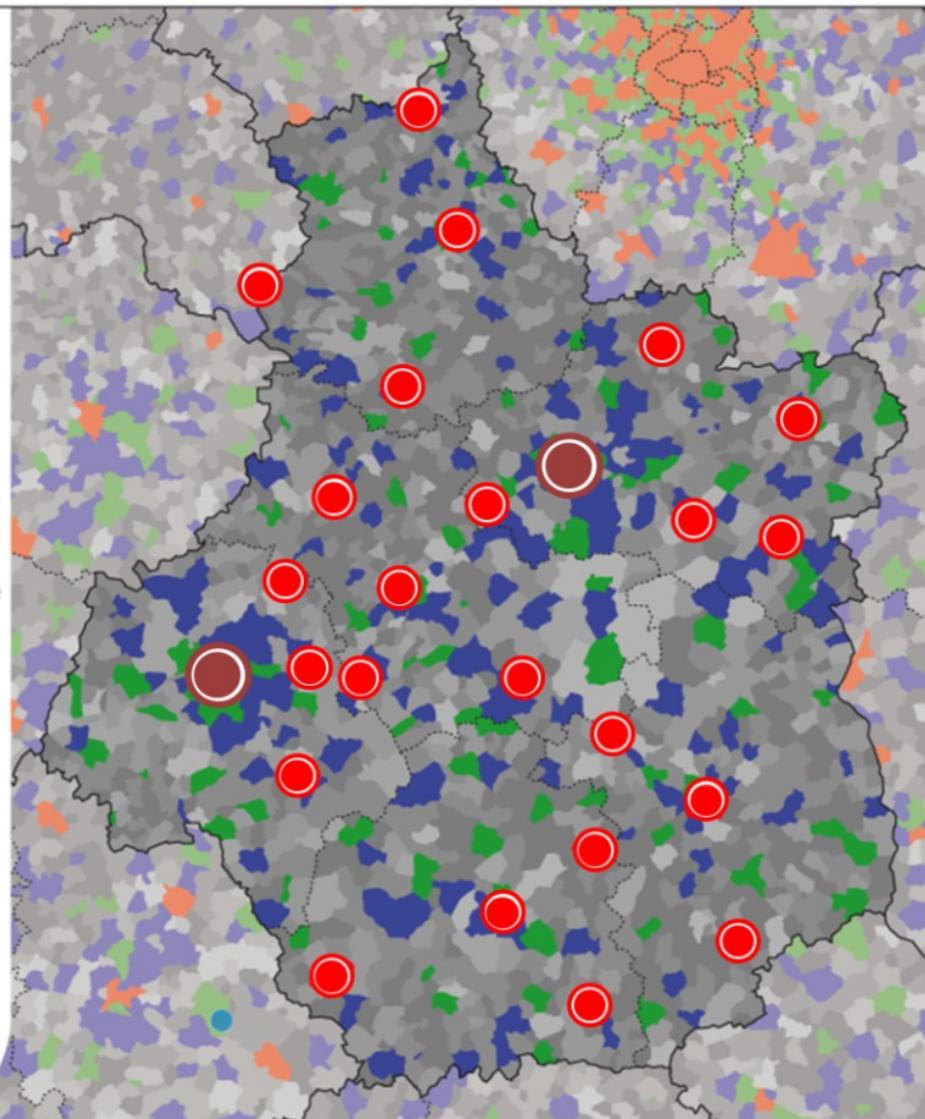
Autres communes Moins de 10 services du panel

- aucun
- un à deux services
- trois à cinq services
- six à sept services
- huit à neuf services

Source : BPE INSEE, 2008

0 50 km

Initiatives Durables RCT © Cartographie RCT, 2012



3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

La méthodologie RCT pour construire la carte de hiérarchisation des services

A5

▪ **Une source : Banque Permanente des Équipements (INSEE)** de 2009 qui croise plusieurs sources : Adeli (Automatisation des listes : enregistrement des diplômés des professionnels de santé, du social et des psychologues), le RPPS (Répertoire Partagé des Professionnels de Santé), Finess (Fichier national des établissements sanitaires et sociaux), Ramsese (répertoire académique et ministériel sur les établissements du système éducatif), Sirene (Système Informatique pour le Répertoire des entreprises et leurs établissements), le RES (Recensement des Équipements Sportifs) et divers fichiers administratifs centralisés.

▪ **Une méthode : l'Indicateur de Présence de Services (IPS)**

▪ **Différents niveaux de services**

Services de proximité que les habitants attendent à moins de 10 minutes de chez eux

Service intermédiaire pour lesquels les habitants sont prêts à consentir des trajets allant jusqu'à 20 minutes

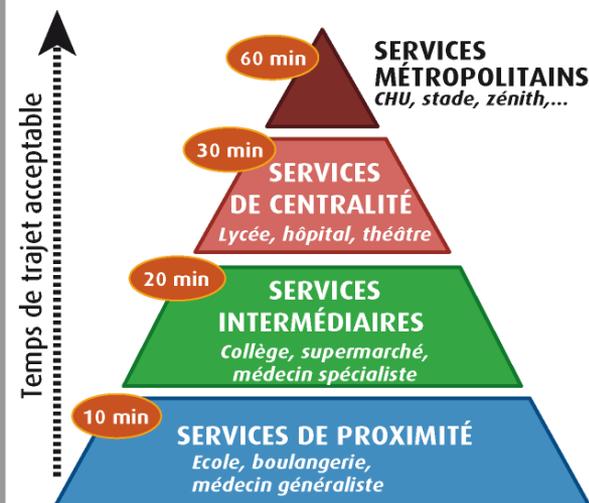
Service de centralité pour lesquels les habitants sont prêts à consentir des trajets de 30 minutes

▪ **Définir un panel représentatif de services**

27 services : 10 de proximité, 9 intermédiaire et 8 de centralité

▪ **Recenser leur présence et leur absence**

▪ **Définir le niveau de chaque pôle selon un seuil de services recensés**



Pôle de proximité

Au moins 10 services du panel

Pôle intermédiaire

Au moins 16 services ou 14/15 si au moins 7 de niveau intermédiaire

Pôle de centralité

Au moins 23 services du panel

Pôle métropolitain

Au moins 23 services du panel et présence de 3 services métropolitains

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

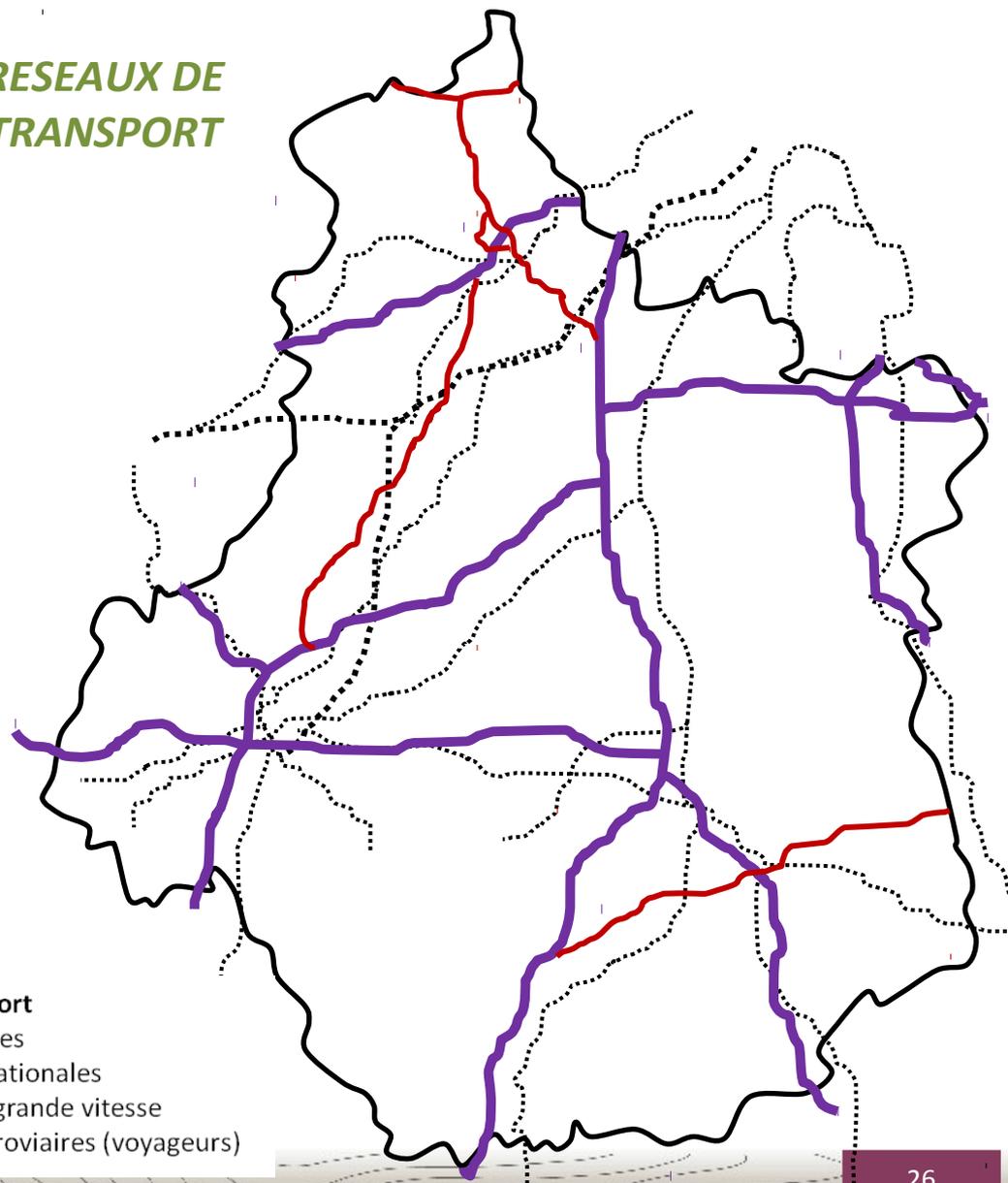
A6

L'organisation des réseaux de transport constitue un autre indicateur déterminant pour comprendre la manière dont le territoire régional est organisé.

On retrouve sur cette carte des caractéristiques importantes de l'organisation régionale :

- Les grands axes qui permettent de relier les principales agglomérations de la région
- Mais aussi et surtout les conséquences de la situation de carrefour de la région Centre sur l'organisation des réseaux (convergence des réseaux vers l'Île de France, situations de carrefour pour Tours, Vierzon ou Chartres, à l'inverse d'Orléans...)

RESEAUX DE TRANSPORT



Offres de transport

- Autoroutes
- Routes nationales
- Lignes à grande vitesse
- Voies ferroviaires (voyageurs)

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

SYNTHESE : HIERARCHIE DE L'ESPACE REGIONAL

Le croisement de ces différentes cartes permet de construire une carte de synthèse de l'organisation et de la hiérarchie de l'espace régional.

Cette synthèse croise trois types d'indications :

- La **hiérarchie de l'armature urbaine**. Elle distingue 4 niveaux de polarités urbaines, en fonction de leur capacité à structurer et organiser le territoire régional : nombre d'emplois, part d'emplois métropolitains supérieurs, nombre et types de services à la population.
- Les **fonctions dominantes des espaces non polarisés**. Caractériser le rôle des espaces situés hors des pôles urbains permet de comprendre leur place dans l'espace régional, et leur relation avec les pôles urbains. On distingue ici notamment les territoires périurbains (proches ou éloignés), et les espaces ruraux (soumis à l'influence urbaine, ou bien éloignés et vieillissants).
- Les **infrastructures de transport**. Leur géographie permet de compléter l'analyse de l'armature régionale, en mettant en évidence les axes et les lignes de force de son organisation.

Cette carte de synthèse constitue une première étape de la réflexion sur les espaces de fonctionnement cohérent du territoire régional. Elle permet de donner des indications sur la capacité théorique des pôles et des territoires à fonctionner, et donc à organiser au quotidien l'espace régional.

3 A- Hiérarchie et organisation de l'espace régional

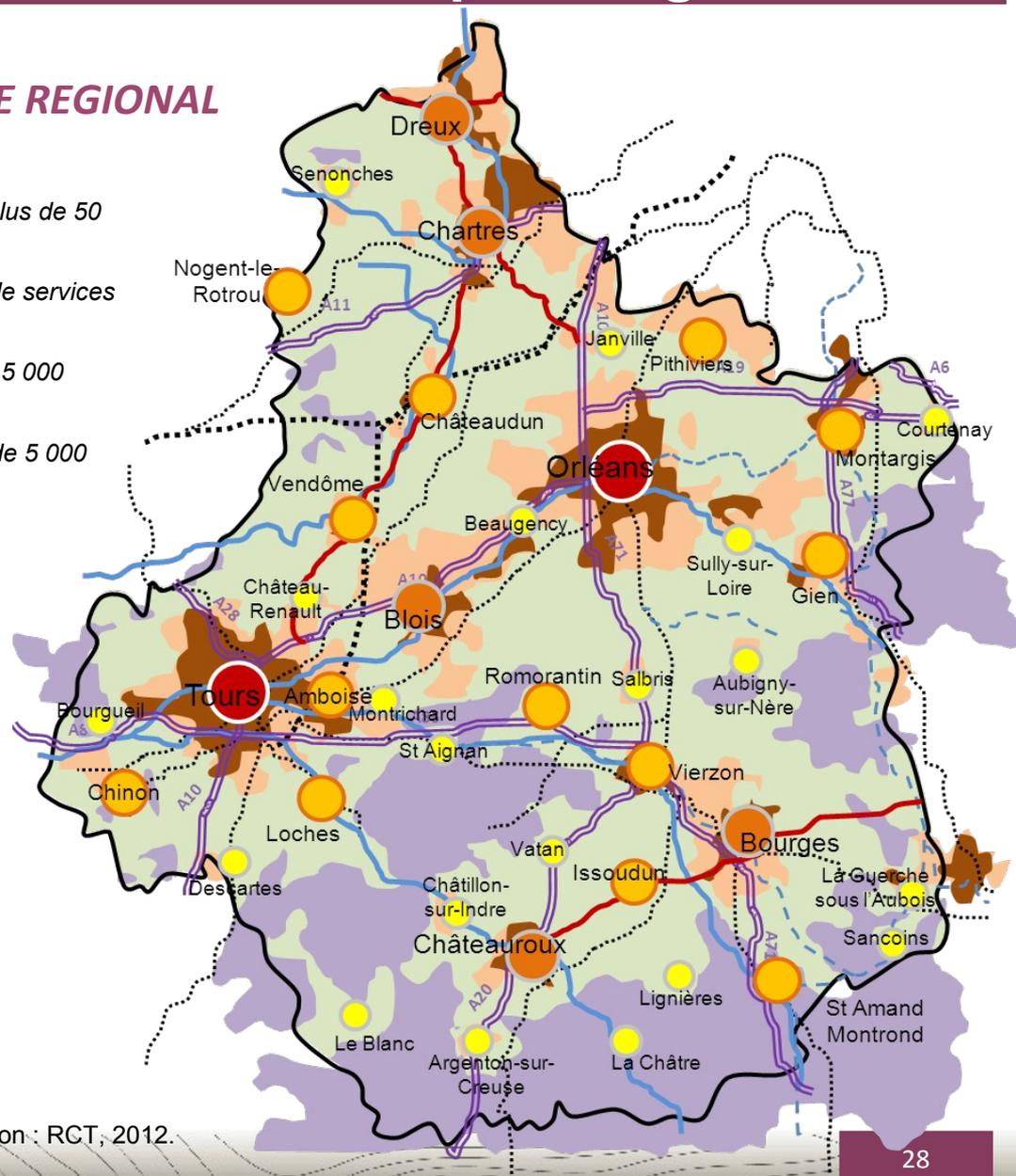
SYNTHESE : HIERARCHIE DE L'ESPACE REGIONAL

-  Pôle métropolitain (*pôle métropolitain de services et plus de 50 000 emplois*)
-  Pôle d'envergure départementale (*pôle centralité de services et plus de 15 000 emplois*)
-  Pôle structurant (*pôle centralité de services et plus de 5 000 emplois*)
-  Pôle de proximité (*pôle de services et pôle de moins de 5 000 emplois*)

-  Zone urbaine et périurbain dense
-  Périurbain éloigné et peu densifié
-  Zone rurale sous faible influence urbaine
-  Zone rurale hors de l'influence urbaine, population âgée

Offre de transport

-  Autoroute
-  Route nationale
-  Ligne à grande vitesse
-  Voie ferroviaire (voyageurs)



B- Systèmes territoriaux en dynamique

Cette deuxième partie de l'analyse consiste à étudier les mobilités quotidiennes ainsi que les flux entre territoires. Cela permet de mettre en évidence des « systèmes territoriaux », ou ensembles territoriaux fonctionnant de manière préférentielle autour de tel ou tel pôle de l'espace régional.

Les analyses de ce chapitre s'appuient notamment sur les cartographies suivantes :

B1 Carte des mobilités quotidiennes liées à l'accès à l'emploi

B2 Carte des mobilités quotidiennes liées à l'accès aux commerces, services, équipements

B3 Cartes de la polarisation territoriale vue à travers ses effets sur les distances quotidiennes et les prix du foncier

B4 Cartes sur les flux entre aires urbaines (emploi, commerces et santé, inter entreprises, résidences principales / secondaires)

Comment appréhender les « systèmes territoriaux en dynamique » ?

La compréhension des dynamiques territoriales s'appuie sur l'analyse des bassins quotidiens, que l'on peut appréhender à plusieurs échelles.

Il est également intéressant d'analyser les flux existants entre les aires urbaines, qui indiquent un type de relation encore différent entre les territoires.

En effet, dans l'analyse que l'on peut faire des échanges et complémentarités entre territoires, on peut distinguer :

- Les **relations centre – périphérie classiques**, que l'on peut qualifier à travers l'analyse de l'accès quotidien des populations à l'emploi, aux services ou encore à travers les parcours résidentiels des ménages. C'est cette approche, développée dans les pages précédentes, qui nous a permis de proposer une lecture du territoire régional en espaces de fonctionnement cohérent ;
- Les **relations entre agglomérations**, qui relèvent d'une autre nature : les évolutions récentes des processus de métropolisation tendent à renforcer les liens et les flux entre agglomérations, qui fonctionnent de plus en plus en réseau.

Les pages qui suivent proposent, dans un premier temps, une analyse basée sur les relations centre – périphérie, qui permet d'appréhender les logiques territoriales à travers les déplacements domicile – travail, la fréquentation des services, et les effets indirects de la polarisation des territoires par l'urbain (cf. cartes B1, B2 et B3 du référentiel).

Dans un second temps, nous examinerons les relations entre agglomérations, à travers l'analyse de différents types de flux (cf. carte B4 du référentiel).

Cela nous permettra de bâtir une carte globale des *systèmes territoriaux en dynamique*.

La répartition des déplacements quotidiens dessine la géographie des territoires tels qu'ils sont vécus au quotidien.

Mettre en évidence cette géographie permet donc de disposer d'une grille de lecture efficace pour comprendre :

- Comment la population vit au quotidien le territoire
- Comment la relation centre – périphérie permet d'organiser, de modeler et de faire évoluer le territoire :
 - Dans une approche fonctionnelle : répartition des « rôles » entre le centre (fonctions urbaines, emploi) et la périphérie (lieu d'habitation, loisirs),
 - Dans une approche dynamique : extension progressive des aires urbaines, consommation d'espace, transformation des espaces périurbains...

Les problèmes soulevés par la mise en œuvre de cette approche :

- Le manque de données statistiques permettant de traduire la réalité des déplacements quotidiens de la population
- Le cas des espaces faiblement polarisés ou hors influence urbaine

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B1

L'indicateur le plus fiable est celui de la géographie des déplacements domicile – travail, sur la base du recensement de l'INSEE.

Ces déplacements ne représentent qu'un tiers des déplacements quotidiens, mais ils sont très structurants (par exemple, ils induisent largement les achats commerciaux).

Ci-contre : carte des déplacements domicile-travail 2010 selon l'INSEE.

ESPACE DES GRANDES AIRES URBAINES

Grandes aires urbaines

- Grands pôles - 3 257 communes
- Couronnes des grands pôles - 12 305 communes

- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines - 3 980 communes



ESPACE DES AUTRES AIRES

Aires moyennes

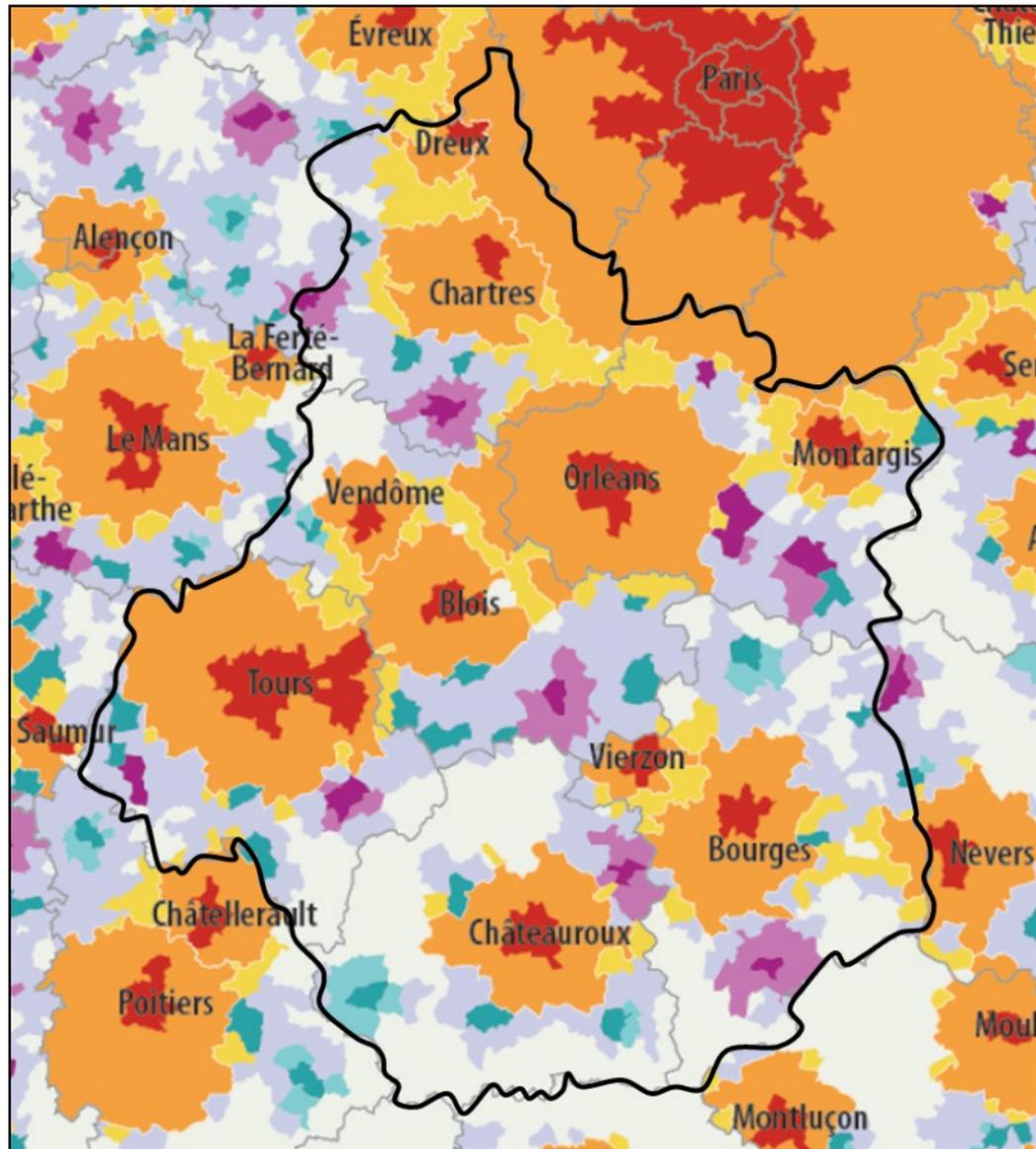
- Pôles moyens - 447 communes
- Couronnes des pôles moyens - 803 communes

Petites aires

- Petits pôles - 873 communes
- Couronnes des petits pôles - 587 communes

AUTRES COMMUNES MULTIPOLARISÉES

COMMUNES ISOLÉES, HORS INFLUENCE DES PÔLES



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B1

La carte des « territoires vécus » selon l'INSEE permet de proposer une lecture a priori claire de la structuration de l'espace régional, mais largement induite par les critères retenus pour la construction de la carte.

En effet :

- La limite de 40% des actifs d'une commune allant travailler dans un pôle urbain apparaît très élevée pour définir la zone d'influence de ce pôle urbain.
- Quid des superpositions de zones d'influences ?
- Les « communes isolées » sont-elles vraiment exclues de toute influence urbaine ?

Il apparaît donc nécessaire d'appréhender plus finement la géographie des déplacements quotidiens.

Méthodologie utilisée par l'INSEE pour la construction de la carte des « territoires vécus »

Code	Intitulé	Définition
111	Grands pôles urbains (plus de 10 000 emplois)	Unités urbaines comptant au moins 10 000 emplois
112	Couronnes des grands pôles urbains	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un grand pôle ou dans des communes de sa couronne
120	Communes multipolarisées des grandes aires urbaines	Communes situées hors des grandes aires urbaines dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un espace d'un seul tenant.
211	Moyens pôles (5 000 à 10 000 emplois)	Unités urbaines comptant de 5 000 à moins de 10 000 emplois
212	Couronnes des moyens pôles	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un pôle moyen ou dans des communes de sa couronne
221	Petits pôles (moins de 5 000 emplois)	Unités urbaines comptant de 1 500 à moins de 5 000 emplois
222	Couronnes des petits pôles	Ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent hors de leur commune de résidence, dans un petit pôle ou dans des communes de sa couronne
300	Autres communes multipolarisées	Communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines (111+112+120) et hors des petites (221+222) ou moyennes aires (211+212), dont au moins 40 % des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant.
400	Communes isolées hors influence des pôles	Ensemble des communes situées hors de l'espace des grandes aires urbaines et hors de l'espace des autres aires

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B1

La méthodologie RCT pour construire la carte des bassins d'emplois

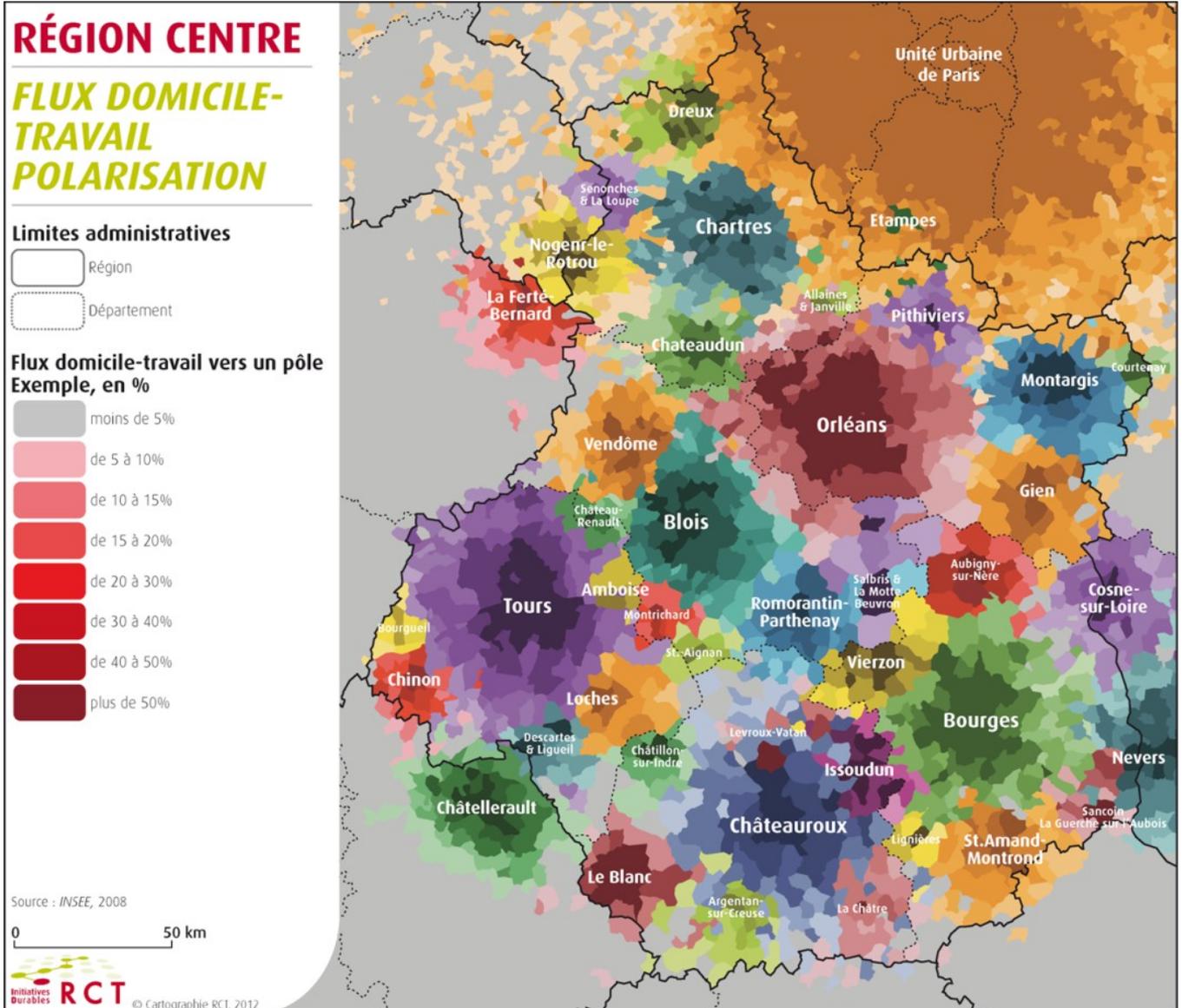
Nous avons donc construit une nouvelle carte de la polarisation régionale par l'emploi, en partant du principe que la seule approche statistique ne pouvait suffire à donner une image satisfaisante du phénomène de polarisation par l'emploi.

Nous avons donc considéré que la capacité d'un pôle d'emploi à être structurant ne dépendait pas que de son nombre d'emploi, mais de son influence réelle sur la géographie quotidienne des mobilités d'actifs. Notre sélection de pôles d'emplois s'appuie avant tout sur ce critère, ce qui nous a amenés à retenir des pôles de moins de 5000 emplois, mais polarisant de manière forte leur espace rural environnant.

La carte propose par ailleurs une graduation de l'intensité de l'influence des pôles d'emplois :

- Un dégradé de couleur indique la part des actifs de la commune allant quotidiennement travailler dans le pôle urbain (part comprise entre 5 et plus de 50%),
- Une commune appartient à l'aire d'influence d'un pôle d'emplois si elle envoie la majorité de ses actifs sortants vers ce pôle, et que ce flux représente au moins 5% de ses actifs occupés.

Avec cette méthode, le territoire régional apparaît plus largement organisé autour d'un maillage de pôles d'emplois. Certaines zones rurales (dans l'Indre, notamment) apparaissent hors de l'influence urbaine.



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B2

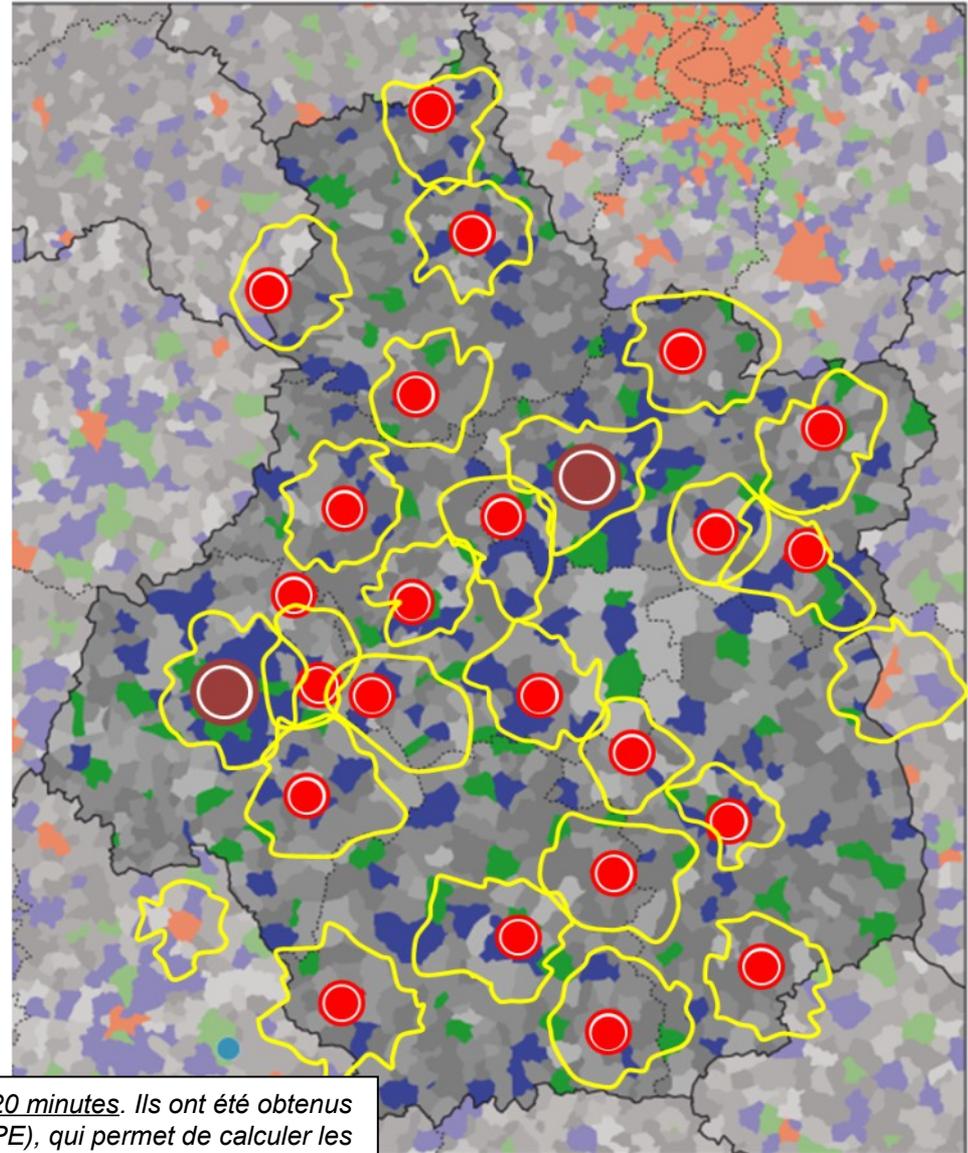
Mobilités quotidiennes liées aux services

Les géographies des mobilités quotidiennes ne se limite pas à l'appréhension des mobilités domicile - travail.

Comment aborder les autres types de mobilités, sachant que le RGP INSEE n'en assure pas le recensement ?

Nous proposons donc une analyse des déplacements liés à la fréquentation des commerces et services, selon la méthodologie suivante :

- Une analyse indirecte, en l'absence de données directes (pas de mise à jour de l'inventaire communal depuis 1988) ;
- Une approche à partir de l'analyse de la structuration de l'espace régional par les services ;
- Une approche théorique basée sur des isochrones autour des pôles de services de l'espace régional ;
- On obtient ainsi (*carte ci-contre*) une représentation théorique de l'aire d'influence des principaux pôles de services.



Les cercles jaunes correspondent à un isochrone de 20 minutes. Ils ont été obtenus à l'aide du logiciel Odomatrix (source : atlas INSEE BPE), qui permet de calculer les temps de trajet par la route, hors heure de pointe.

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

Synthèse des aires de fonctionnement infra régionales, hiérarchisés en fonction de l'organisation de l'emploi et des services.

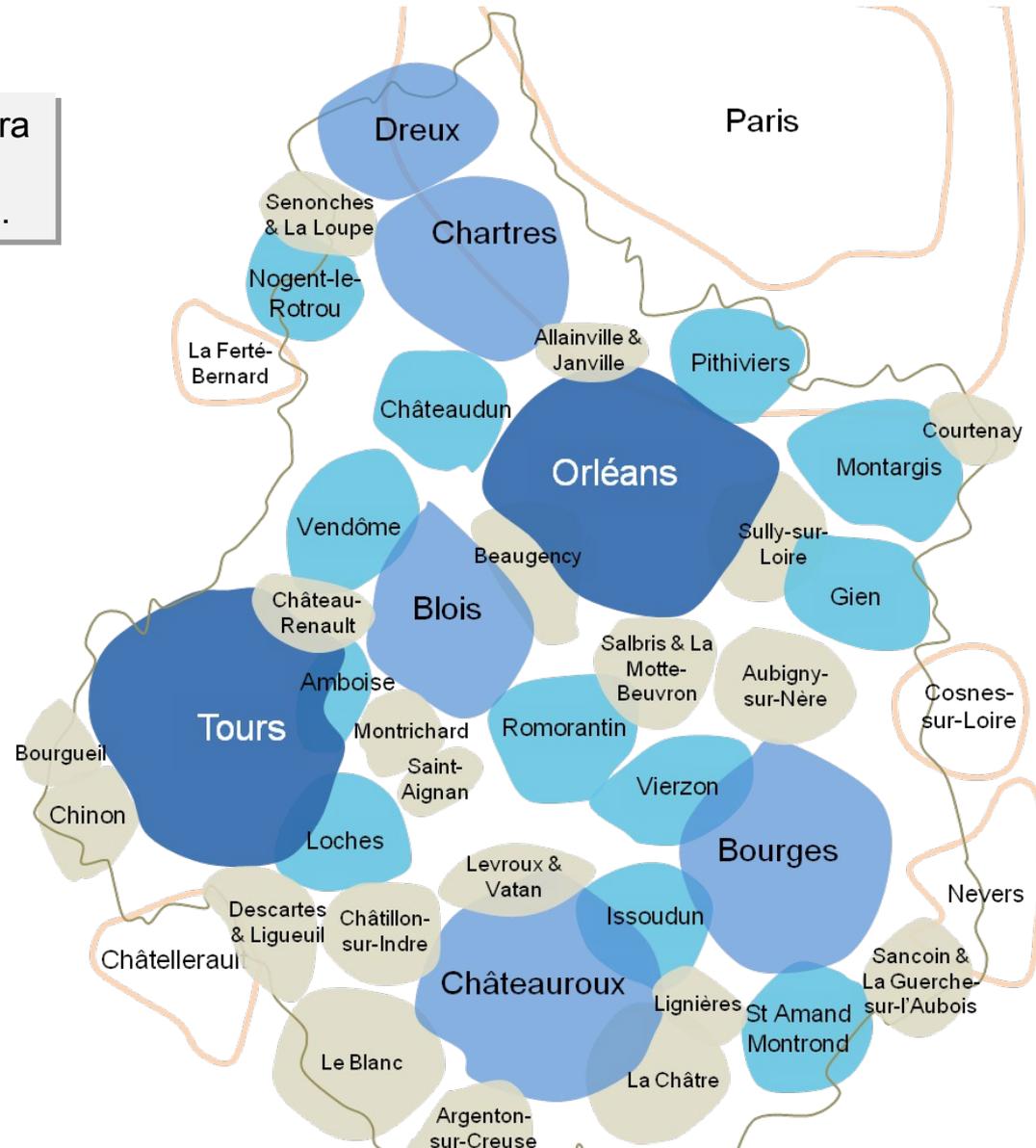
 Aire d'un pôle régional
(pôle métropolitain de services et plus de 50 000 emplois)

 Aire d'un pôle départemental
(pôle centralité de services et plus de 15 000 emplois)

 Aire d'un pôle intermédiaire
(pôle centralité de services et plus de 5 000 emplois)

 Aire d'un pôle de proximité
(pôle de services et pôle de moins de 5 000 emplois)

 Aire d'un pôle extérieur au territoire régional



Réalisation : RCT 2012.

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

Au-delà de cette grille de lecture en aires de fonctionnement infra régionales, est-il possible d'identifier des aires de fonctionnement plus larges, correspondant à des systèmes territoriaux organisés autour des grandes agglomérations régionales ?

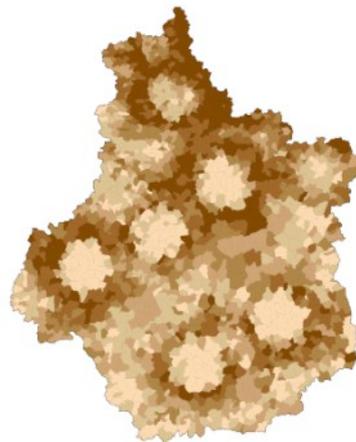
Cette approche nous semble intéressante dans la perspective d'une réflexion sur les périmètres de SCoT : appréhender les relations entre territoires à une vaste échelle peut permettre de mieux comprendre les interrelations entre territoire, et ainsi éviter de s'inscrire dans une grille de lecture trop « locale ».

Nous proposons d'appréhender cette réflexion sur les « grands territoires » infra régionaux à travers quatre types d'indicateurs :

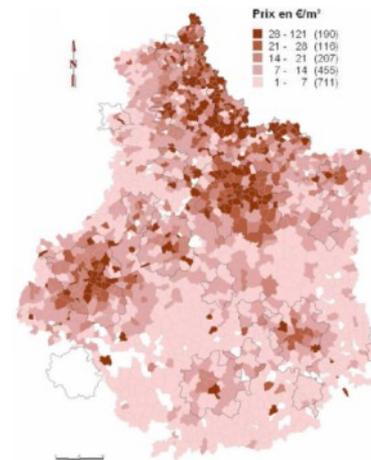
Aire d'attraction des pôles d'emplois



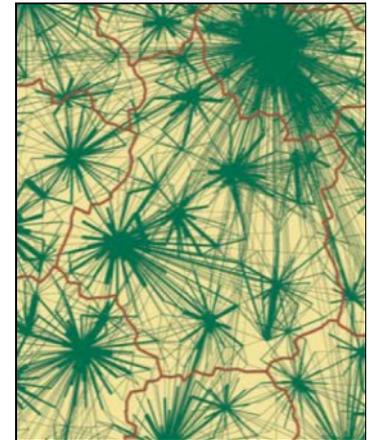
Part des actifs effectuant plus de 20km par jour



Prix du foncier



Flux occasionnels liés à la fréquentation des établissements hospitaliers

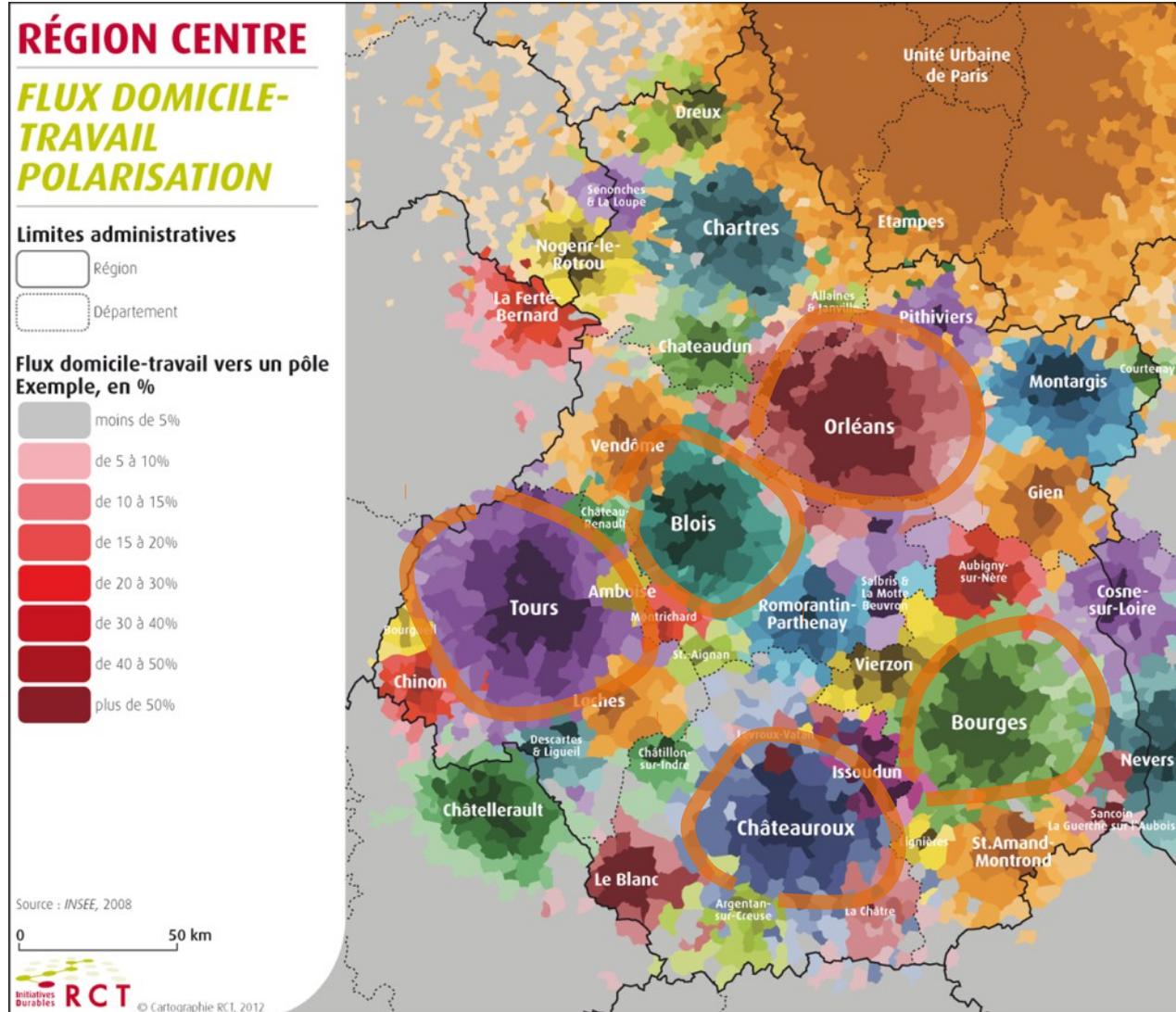


3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B3

Premier critère : prise en compte de l'aire d'influence élargie des pôles urbains (de 5 à 15% des actifs communaux attirés).



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B3

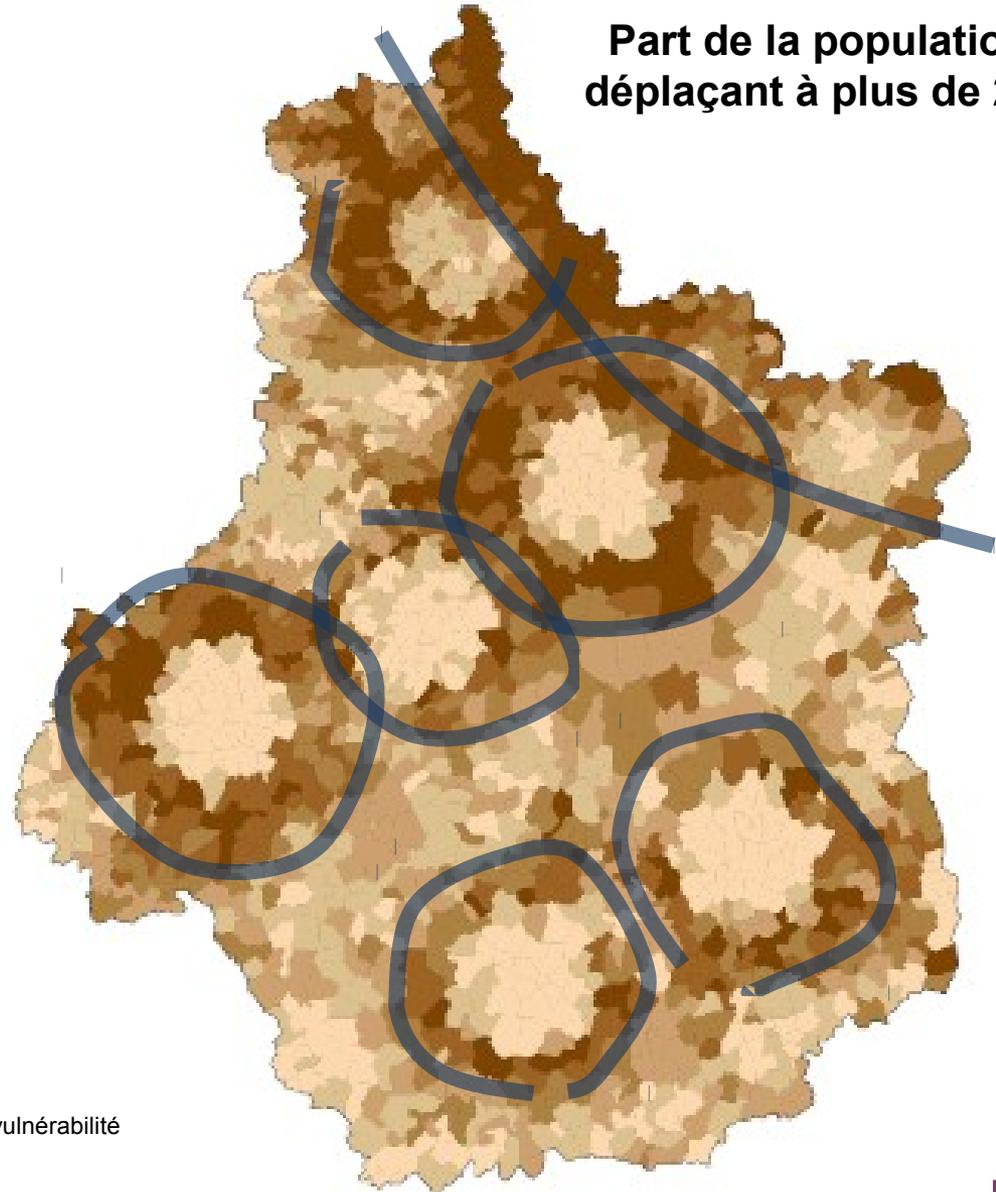
Deuxième critère : la prise en compte des troisièmes couronnes des aires urbaines.

La carte ci-contre met en évidence la sur-représentation d'actifs effectuant quotidiennement de longues distances. Les communes présentant les valeurs les plus élevées sont le plus souvent des communes de troisième couronne périurbaine, dont une part significative d'actifs va quotidiennement travailler dans le pôle urbain situé à 20 ou 30 kilomètres.

part de la population se déplaçant à plus de 20Km en %

- plus de 21
- de 16 à moins de 21
- de 12 à moins de 16
- de 9,5 à moins de 12
- de 7 à moins de 9,5
- moins de 7

Part de la population se déplaçant à plus de 20 km



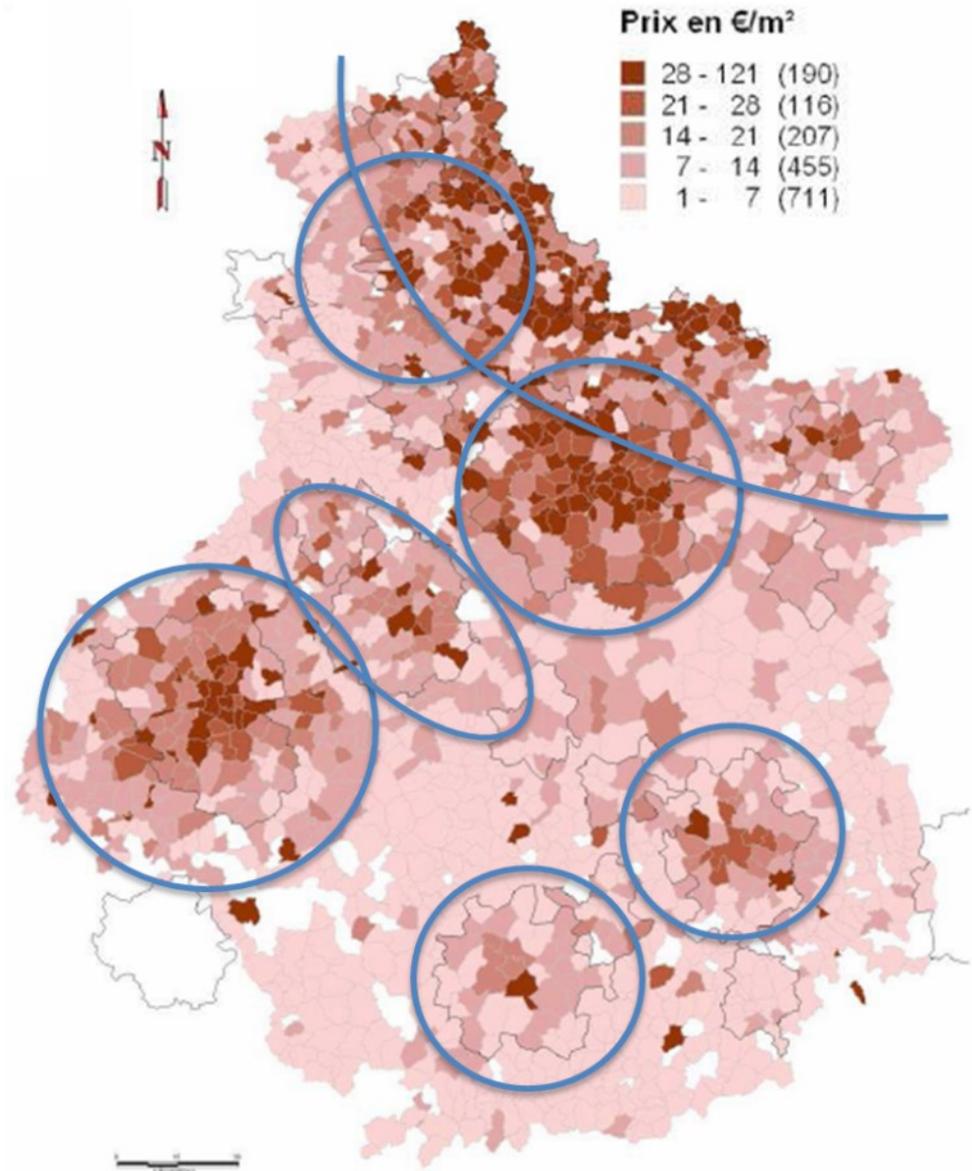
3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B3

Troisième critère : la prise en compte du coût de foncier.

Nous considérons ici que les communes présentant un surcoût significatif par rapport à la moyenne régionale sont globalement intégrées dans une dynamique urbaine. Cette dynamique se caractérise en effet par des dynamiques immobilières spécifiques (forts besoins en logements liés à l'arrivée de nouvelles populations et à la décohabitation des ménages, desserrement progressif vers les 2^e et 3^e couronnes...).



Source : diagnostic foncier régional, DREAL Centre.

3

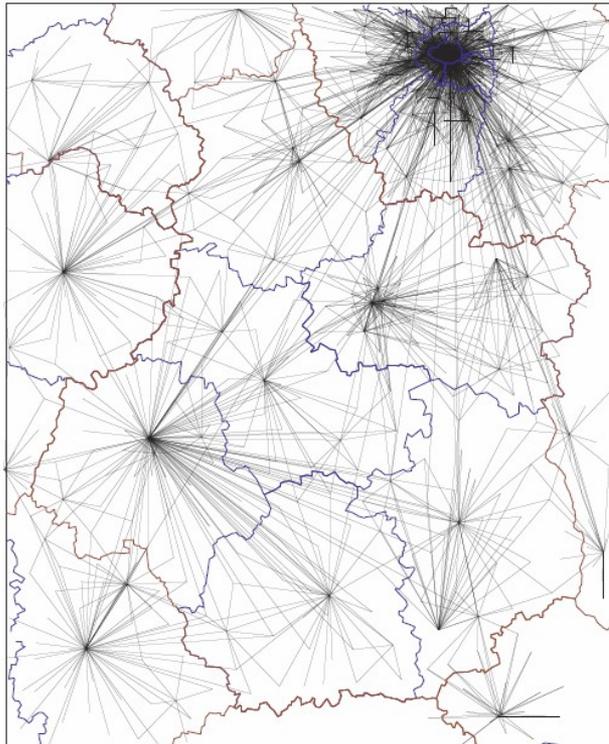
B- Systèmes territoriaux en dynamique

B3

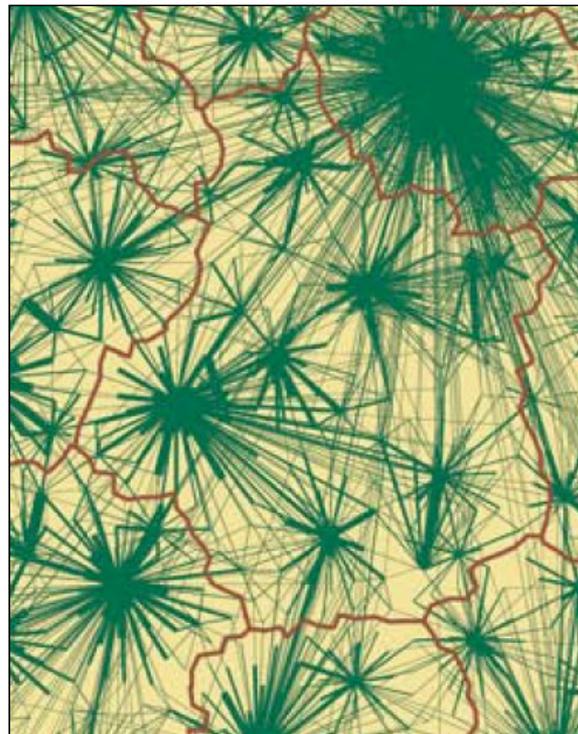
Quatrième critère : la prise en compte de flux occasionnels, liés à la fréquentation des établissements de santé.

Ces flux ne sont pas quotidiens ou quasi-quotidiens (comme l'accès à l'emploi ou aux commerces), mais structurent également les territoires. Ils offrent un éclairage complémentaire sur la manière dont les agglomérations polarisent et organisent le territoire régional.

Flux hospitaliers de court-séjour



Flux hospitaliers *Niveau de recours*



Flux hospitaliers *Niveau de référence*

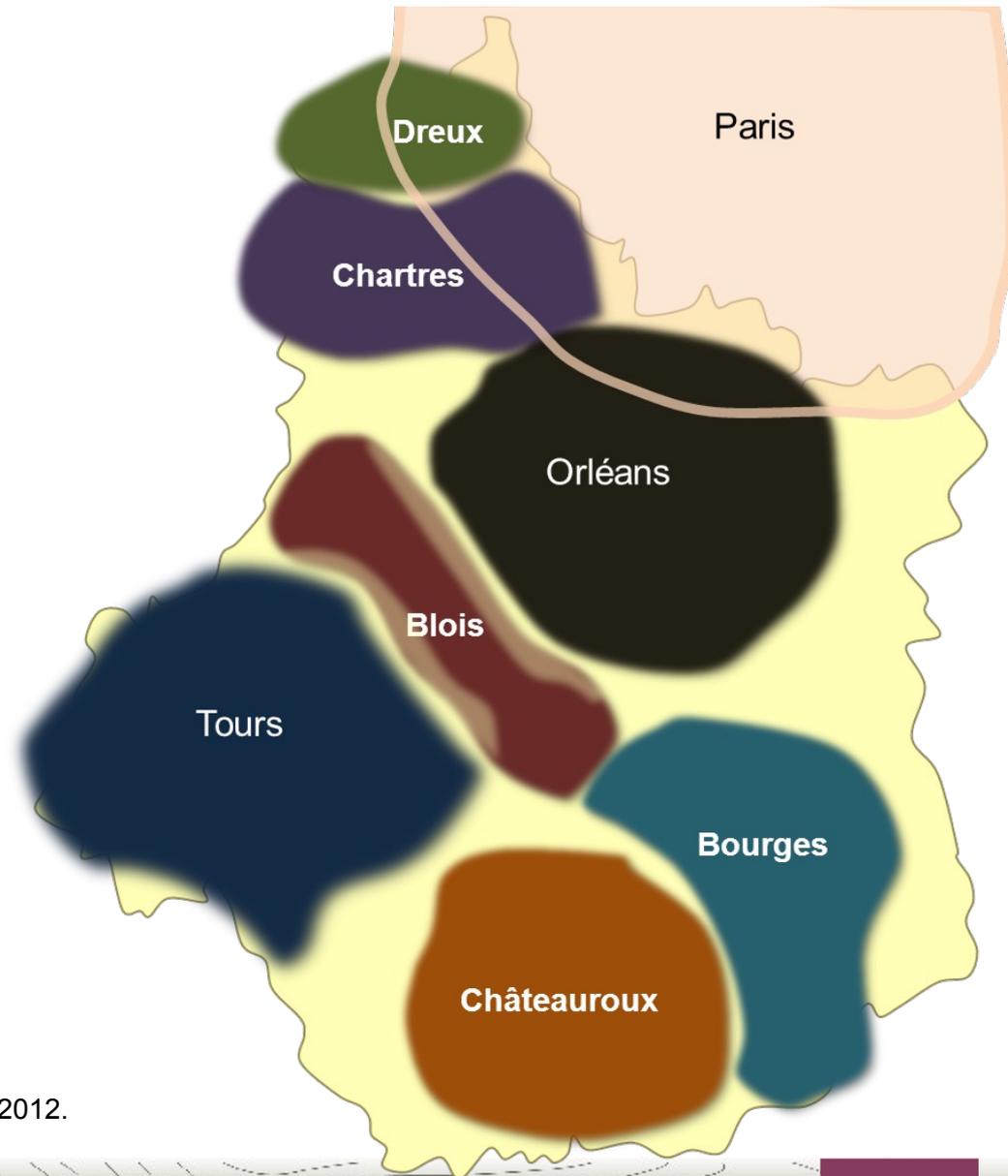


3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

La combinaison de ces différents indicateurs nous permet de mettre en évidence de grands ensembles territoriaux polarisés par un pôle régional ou départemental.

Les limites de ces grands ensembles ne sont ni précises ni clairement définies... elles indiquent simplement des espaces qui sont sous l'influence plus ou moins diffuse d'un pôle urbain.



Réalisation : RCT 2012.

Carte de synthèse

Les aires de fonctionnement cohérent hiérarchisées, les solidarités territoriales

La combinaison de ces approches à deux échelles :

- L'échelle des aires de fonctionnement cohérent, construite sur la base de l'organisation territoriale actuelle, ainsi que des solidarités quotidiennes entre les territoires ;
- L'échelle des grands ensembles territoriaux, qui prend appui sur une analyse plus large de l'influence métropolitaine sur les territoires ;

nous permet de proposer une vision consolidée des bassins infra-régionaux, ainsi que de leur hiérarchisation.

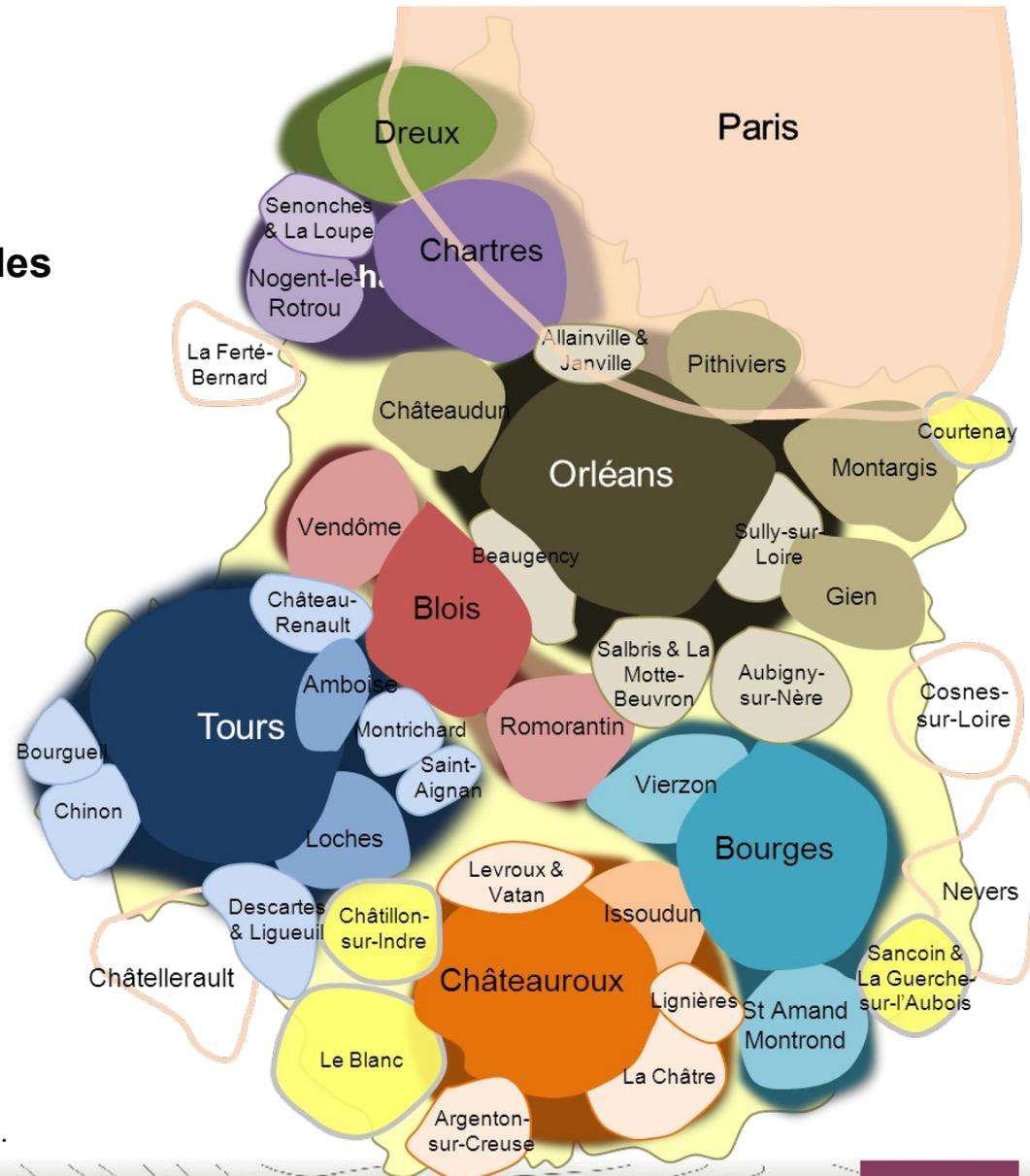
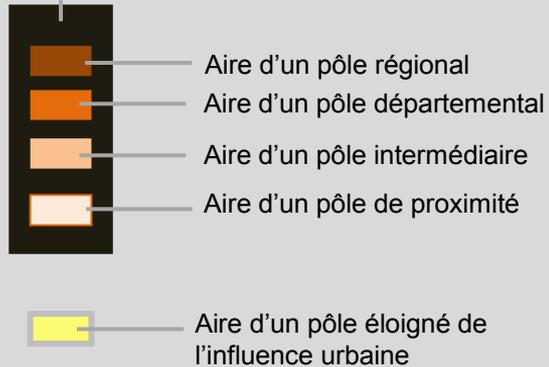
Ainsi, la carte de la page suivante est organisée de la manière suivante :

- Des ensembles territoriaux polarisés par un pôle d'envergure régionale ou départementale,
- Des aires de fonctionnement cohérent polarisées par un pôle plus ou moins structurant. Ainsi, on distingue :
 - Les aires d'un pôle régional,
 - Les aires d'un pôle départemental,
 - Les aires d'un pôle intermédiaire,
 - Les aires d'un pôle de proximité.

Carte de synthèse

Les aires de fonctionnement cohérent hiérarchisées, les solidarités territoriales

Ensemble territorial polarisé par un pôle régional ou départemental



Réalisation : RCT 2012.

Les flux entre agglomérations

L'analyse des flux entre agglomérations constitue un **travail particulièrement délicat**, et ce pour plusieurs raisons :

- Le caractère hétérogène des données disponibles, toutes n'étant pas disponibles aux mêmes échelles (certains le sont par commune, d'autres par EPCI, par aire urbaine ou encore par pôle d'emploi ;
- Le caractère très partiel des données mobilisables, car il n'existe pas de base de données regroupant l'ensemble des flux pouvant exister entre territoires ;
- Enfin, l'absence de méthodologie largement reconnue pour analyser ces flux, qui sont souvent de natures très différentes. Obtenir une vision globale de ces flux s'avère donc particulièrement difficile.

Compte-tenu de ces préalables, nous avons bâti notre analyse sur la base de **4 types de flux** entre agglomérations :

1. Les flux domicile – travail entre aires urbaines (source : RGP INSEE)
2. Les flux liés aux achats, à partir des phénomènes d'évasion commerciale hors des bassins de consommation (source : réseau des CCI de la région Centre)
3. Les flux inter entreprises entre aires urbaines (source : étude DATAR sur l'analyse des réseaux urbains)
4. Les flux résidences principales / résidences secondaires entre aires urbaines (source : étude DATAR sur l'analyse des réseaux urbains)

Nous avons ensuite consolidé ces 4 types de flux pour proposer une vision synthétique des flux entre aires urbaines. **Cette carte de synthèse doit être lue avec beaucoup de précautions**, sachant que l'intensité des relations regroupe des types de flux de natures très différentes.

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

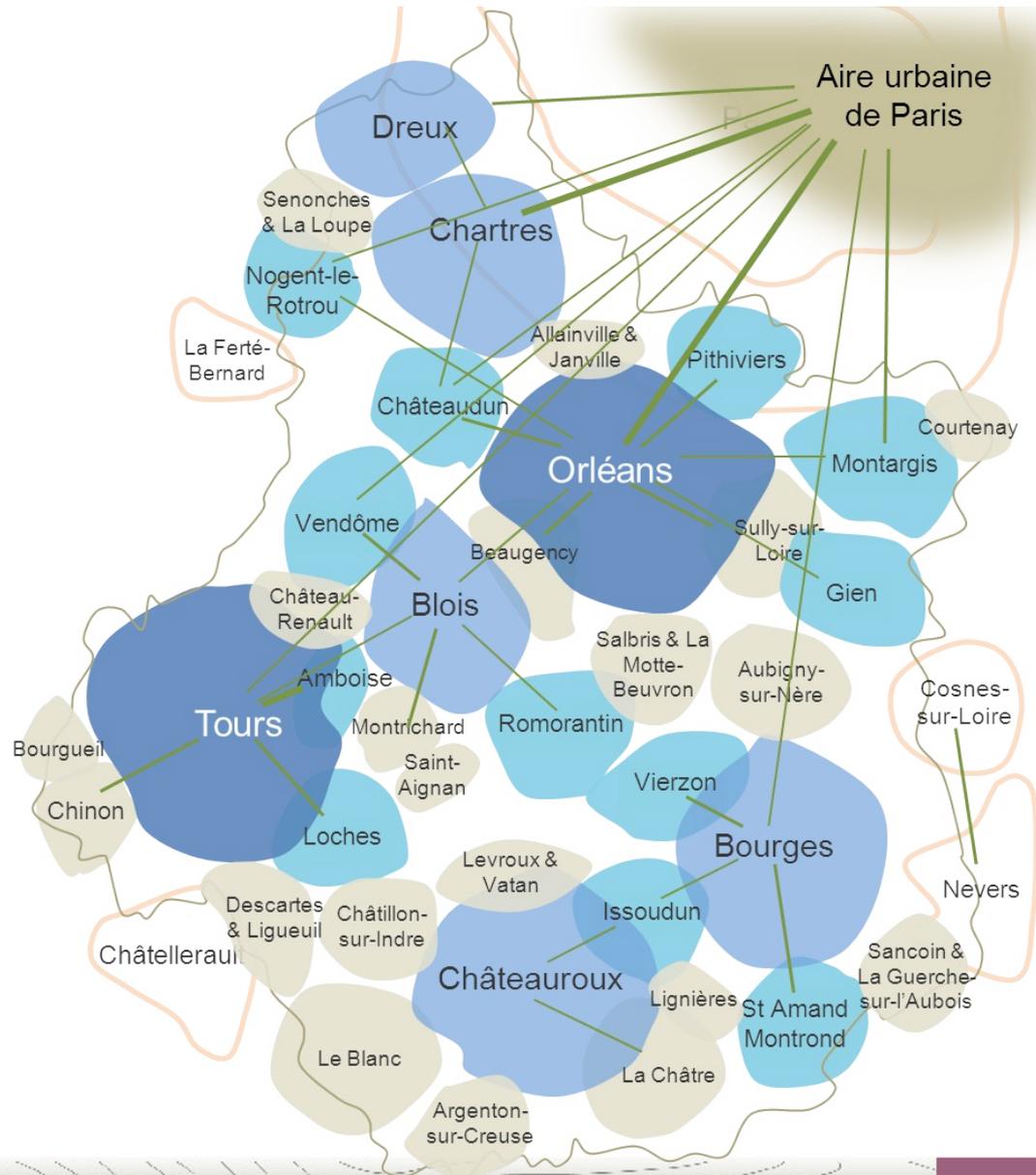
B4

Les flux entre aires urbaines

1- Les flux domicile - travail

Intensité des relations
entre aires urbaines
pour l'**emploi**

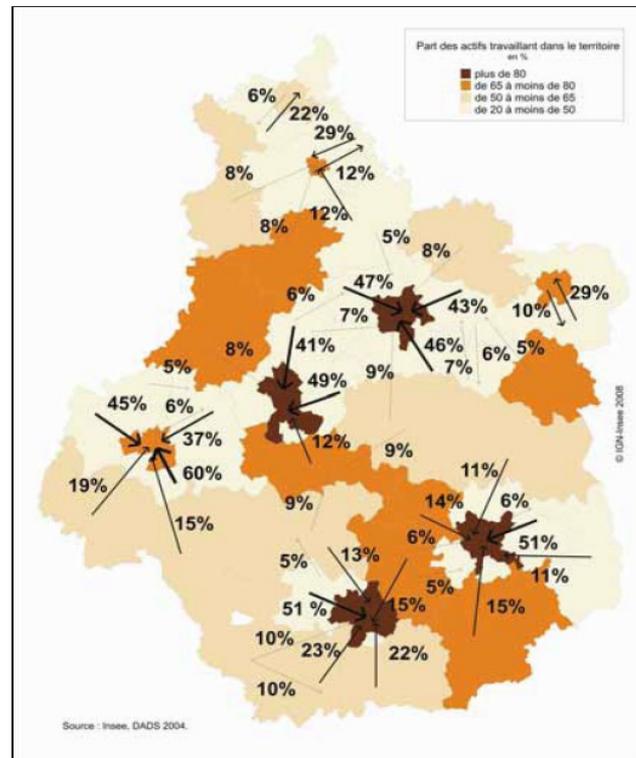
-  Forte
-  Moyenne
-  Faible



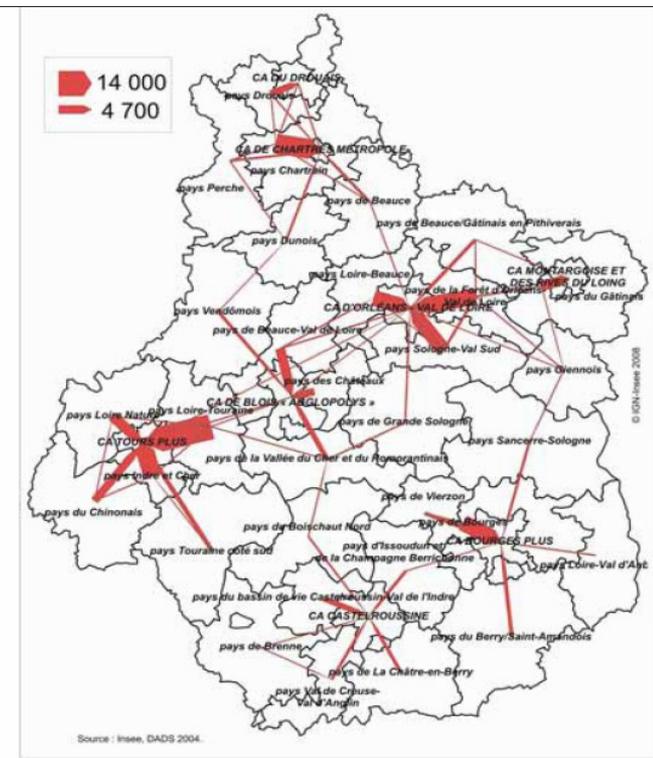
Source : INSEE RGP.

1- Les flux domicile - travail

Cette première carte a été construite à partir des deux cartes ci-contre, qui représentent les flux entre bassins d'emplois (entre volume et en proportion).



Carte 21 - Les principaux taux de sortie entre territoires en 2004 (supérieurs à 5% des actifs)



Carte 22 - Les principaux flux entre territoires en 2004 (supérieurs à 500 actifs)

Source : INSEE RGP.

3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

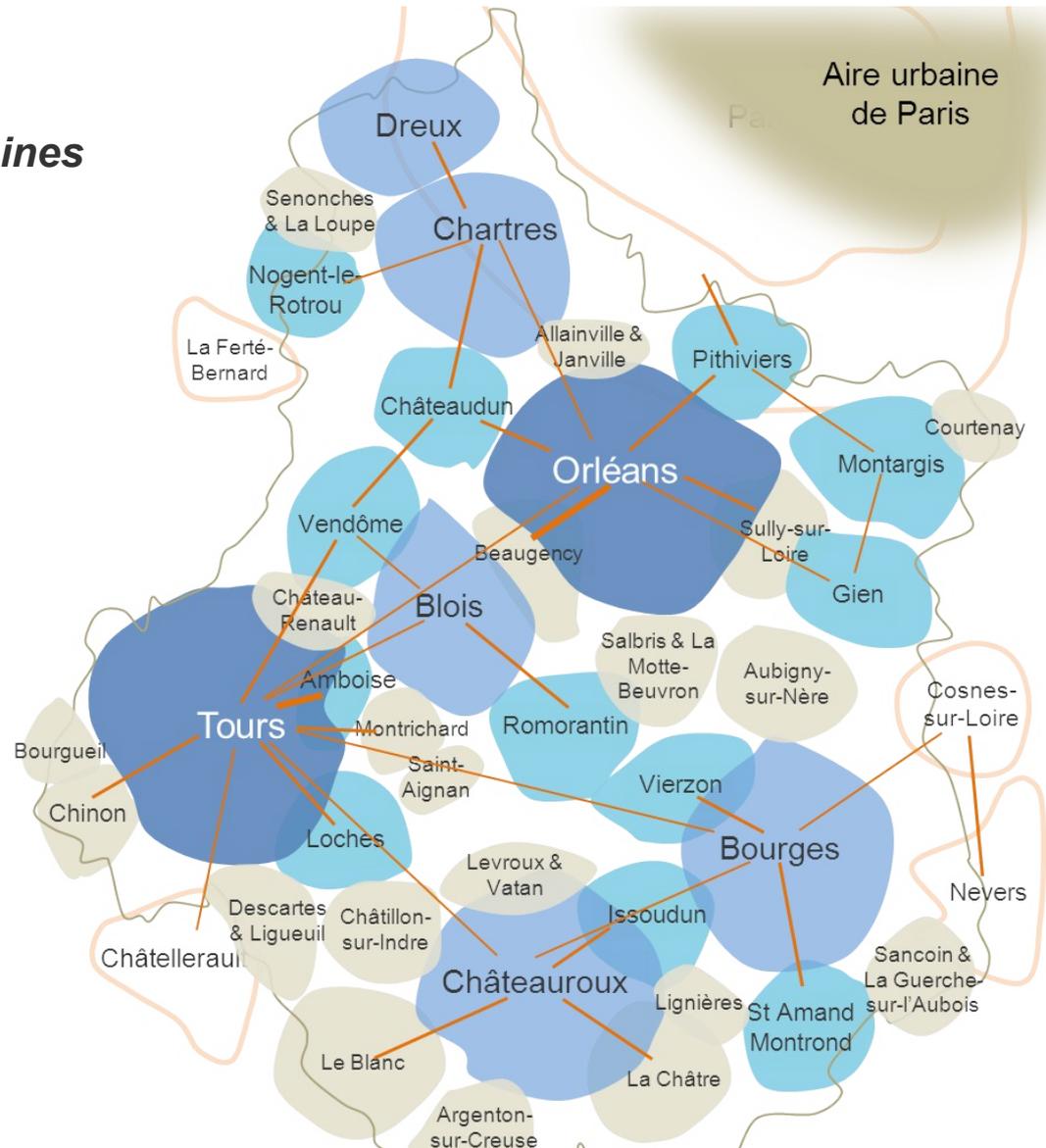
B4

Les flux entre aires urbaines

2- Flux liés aux achats

Intensité des relations
entre aires urbaines pour
les achats

-  Forte
-  Moyenne
-  Faible



Sources : réseau des CCI de la région Centre.

3

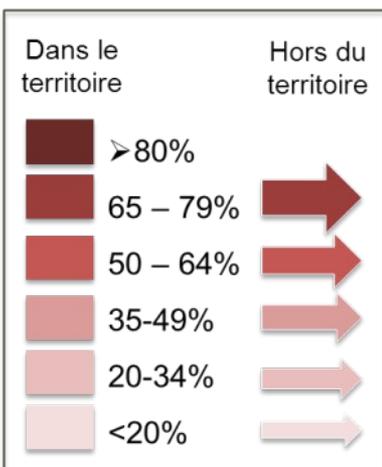
B- Systèmes territoriaux en dynamique

B4

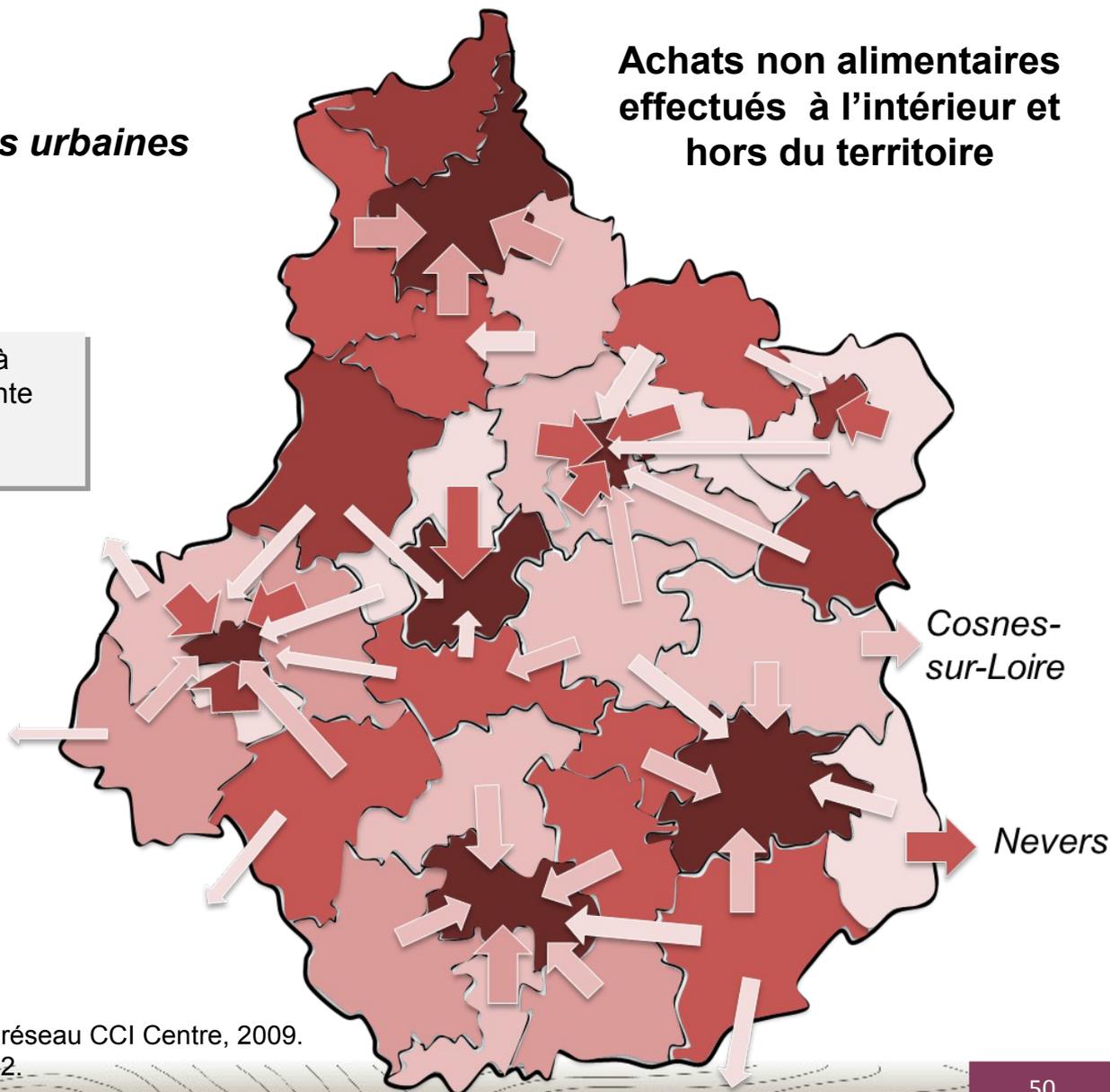
Les flux entre aires urbaines

2- Flux liés aux achats

Cette deuxième carte a été construite à partir de la carte ci-contre, qui représente les flux entre bassins d'emplois (entre volume et en proportion).



Achats non alimentaires effectués à l'intérieur et hors du territoire



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B4

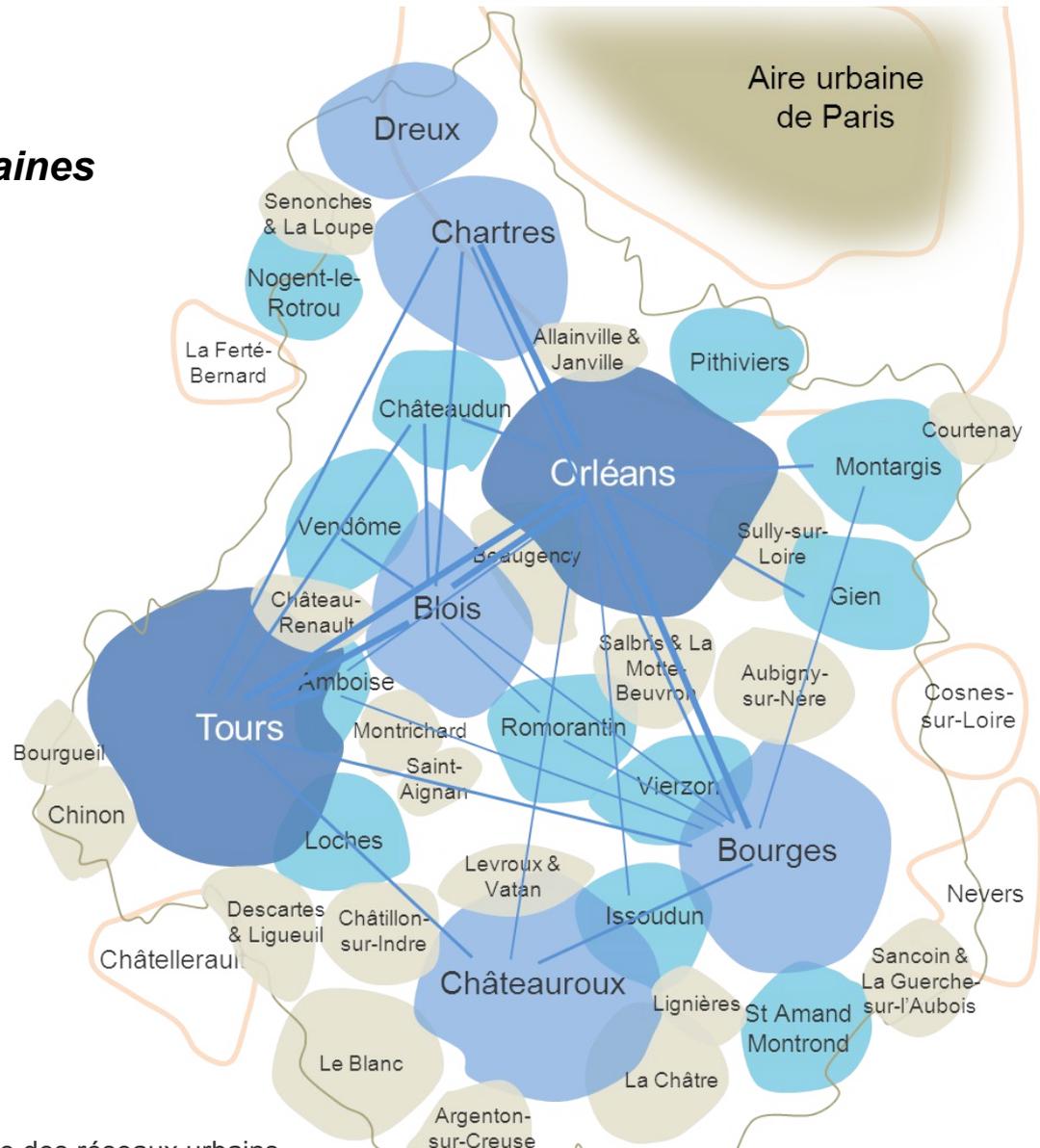
Les flux entre aires urbaines

3- Flux inter entreprises

Intensité des relations **inter entreprises** entre aires urbaines

- Forte
- Moyenne
- Faible

Uniquement flux internes à la région



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B4

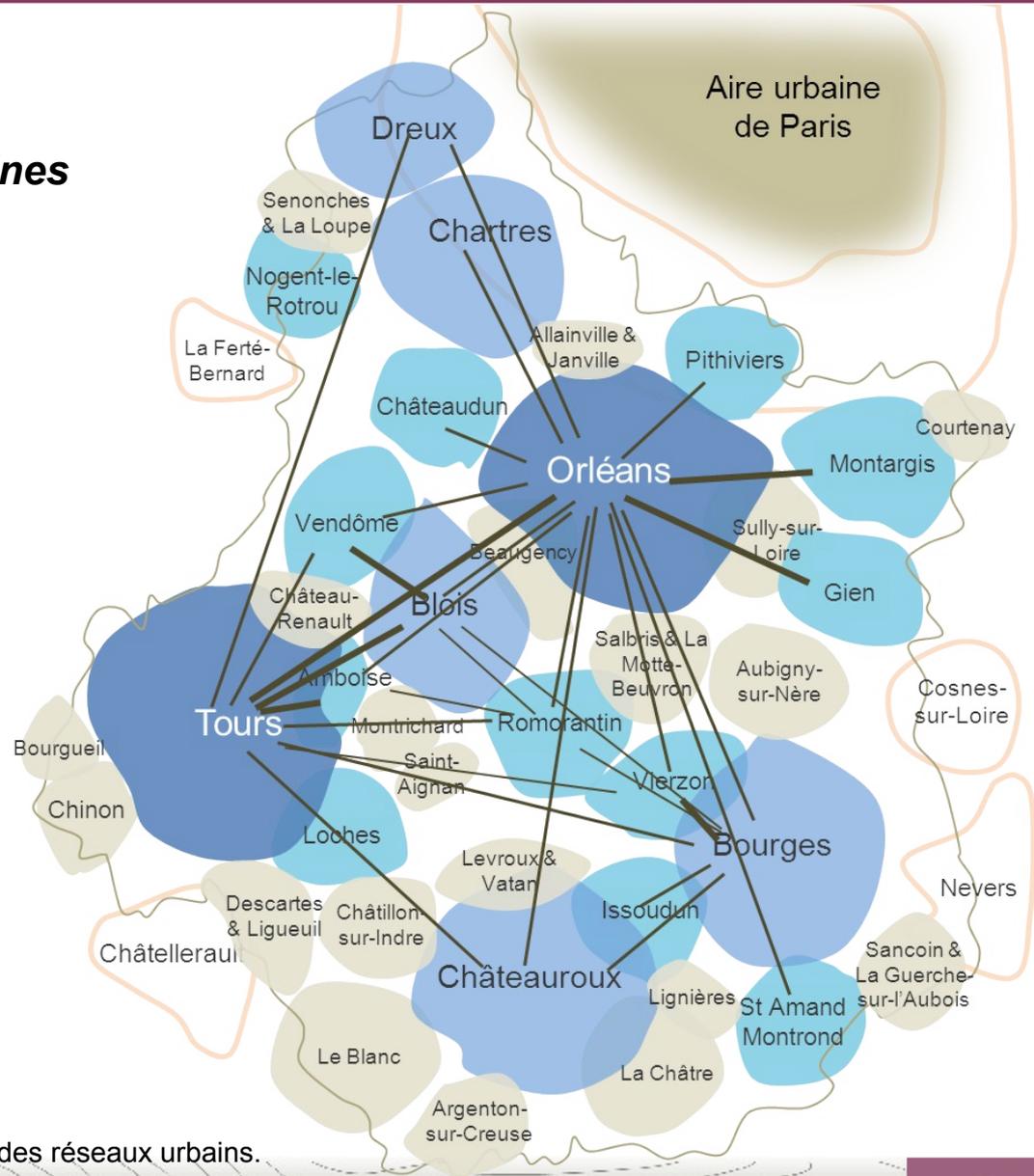
Les flux entre aires urbaines

4- Flux résidences principales / résidences secondaires

Intensité des relations
résidences principales /
résidences secondaires
entre aires urbaines

-  Forte
-  Moyenne
-  Faible

*Uniquement flux
internes à la région*



3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

B4

Les flux entre aires urbaines

3- Flux inter entreprises

4- Flux résidences principales / résidences secondaires

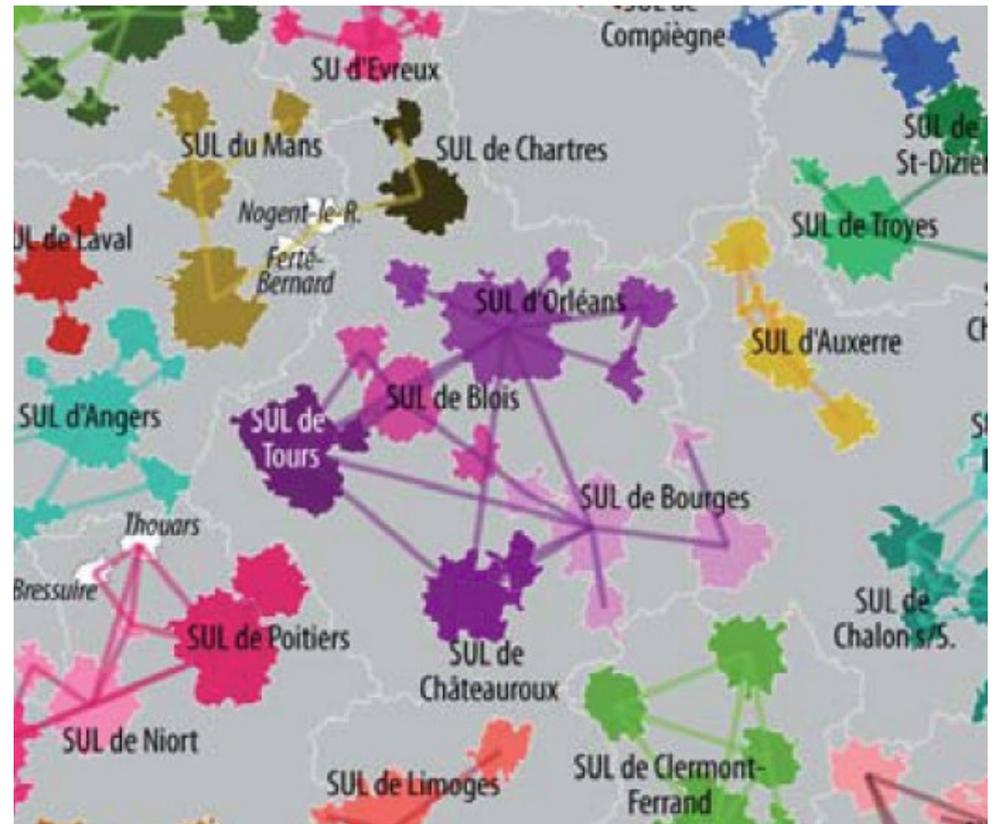
Les indicateurs n°3 et 4 sont issus d'une étude de la DATAR sur les « systèmes urbains locaux », dont la constitution s'appuie sur les indicateurs listés ci-dessous.

Tableau 1. Les types de liens pour définir les systèmes urbains

	Société mobile et de loisirs	Société de la connaissance et de l'information	Aspects économiques et financiers
Mobilité domicile-travail	+		+
Migration résidentielle	+		+
Système Grande Vitesse (offre aérienne + TGV)	+		+
Liens établissement(s)-siège dans les secteurs technologiquement innovants		+	+
Partenariats scientifiques européens	+	+	+
Liens établissement(s)-siège dans tous les secteurs d'activités		+	+
Liens résidences principales-résidences secondaires	+		+

Indicateur déterminant
 Indicateur important

Systèmes urbains locaux



Carte de synthèse

Les aire de fonctionnement hiérarchisées, les solidarités territoriales, les flux entre territoires

La carte de la page suivante propose une **synthèse globale des dynamiques territoriales** en région Centre. Cette carte présente de manière globale et synthétique :

- Des ensembles territoriaux polarisés par un pôle d'envergure régionale ou départementale
- Les bassins de vie, hiérarchisés en fonction du niveau de rayonnement de leurs pôles,
- L'intensité des flux entre aires urbaines.

Cette carte va constituer une base importante pour la définition de **systèmes territoriaux** à l'échelle desquels des cohérences et des articulations devront être recherchées.

Cependant, les systèmes territoriaux ne seront pas simple traduction de cette analyse régionale. Les systèmes territoriaux seront également construits sur la base de l'analyse de problématiques territoriales, présentées dans le chapitre suivant.

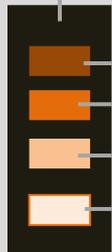
3

B- Systèmes territoriaux en dynamique

Carte de synthèse

Les aires de fonctionnement cohérent hiérarchisés, les solidarités territoriales, les flux entre territoires

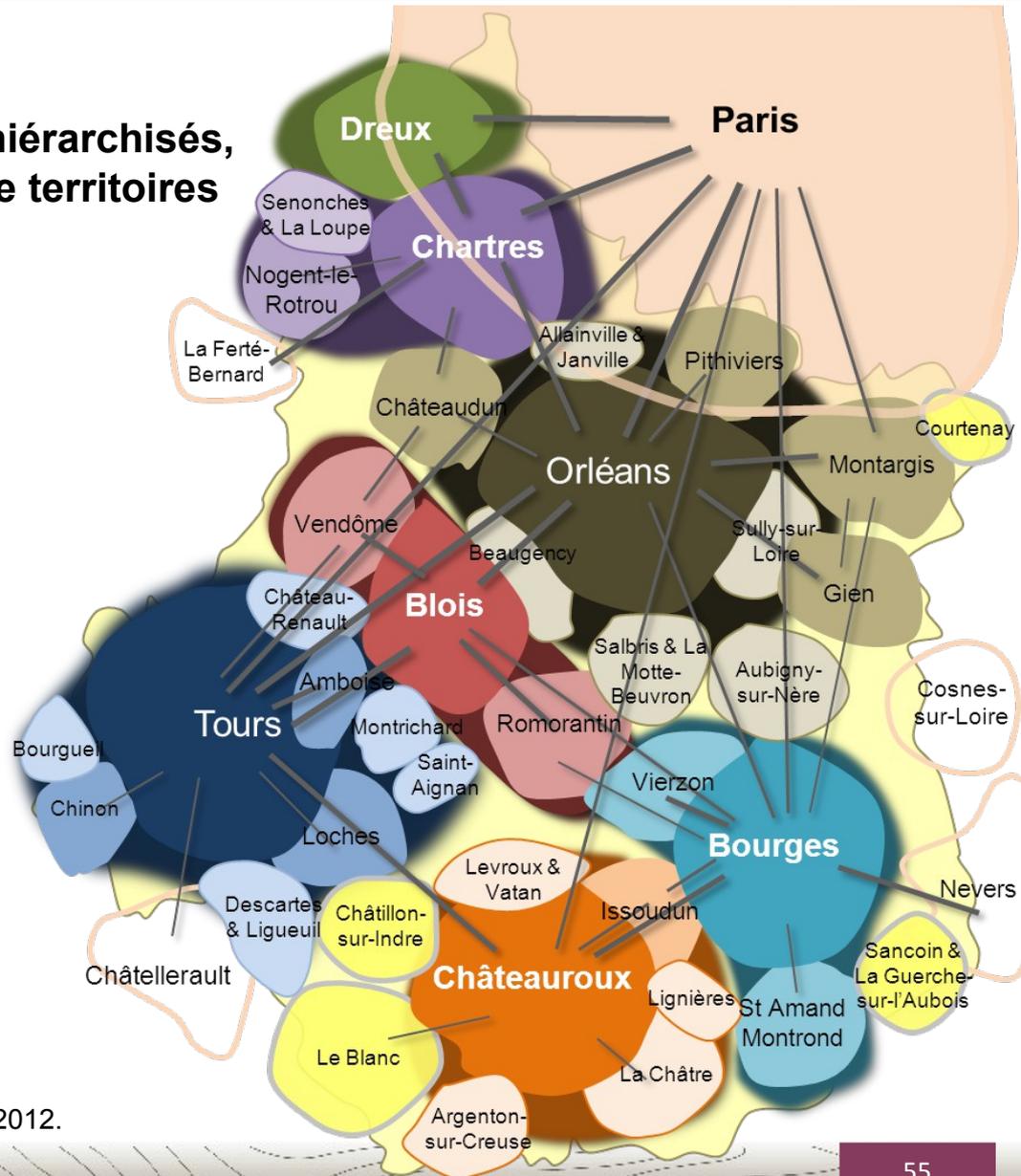
Ensemble territorial polarisé par un pôle régional ou départemental



- Bassin d'un pôle régional
- Bassin d'un pôle départemental
- Bassin d'un pôle intermédiaire
- Bassin d'un pôle de proximité
- Bassin d'un pôle éloigné de l'influence urbaine

Intensité des flux entre ensembles territoriaux

- Forte
- Moyenne
- Faible
- Très faible



Réalisation : RCT 2012.

C- Problématiques transversales

Approche cartographique des objectifs des SCoT

Les réflexions de ce chapitre permettent d'appréhender l'inscription territoriale de quelques objectifs majeurs du Grenelle de l'Environnement, qui doivent être pris en compte dans les démarches de SCoT. Il s'agit ici d'affiner la réflexion sur les systèmes territoriaux, en s'interrogeant sur les enjeux de planification auxquels ils sont confrontés.

Les analyses de ce chapitre s'appuient notamment sur les cartographies suivantes :

C1 Carte des richesses environnementales et agricoles et pression urbaine

C2 Carte de l'exposition des populations aux risques naturels et technologiques

C3 Carte de la cohérence entre dynamique résidentielle et localisation des emplois, services et transports collectifs

C4 Carte de la fragilité des populations et éloignement aux services

Pourquoi travailler sur des problématiques transversales ?

La réflexion sur les objectifs des SCoT permet d'appréhender l'analyse des « systèmes territoriaux » sous un angle différent. Il s'agit en effet de s'interroger sur les enjeux que les futurs SCoT devront aborder, et à quelle échelle il serait le plus pertinent de les prendre en compte.

Pour cela, nous proposons de travailler sur la base de quatre problématiques transversales d'aménagement et de développement durable, auxquels les SCoT doivent apporter des réponses appropriées, à la bonne échelle.

Ces problématiques ne constituent pas l'ensemble des sujets qu'un SCoT doit aborder (*voir tableau de la page suivante*), mais permettent de soulever la question du périmètre du futur SCoT. En effet, en fonction du périmètre de SCoT (par exemple, un périmètre centré sur le cœur de l'agglomération ou élargi à l'ensemble de son aire d'influence), les réponses apportées ne seront pas les mêmes.

Les 4 problématiques transversales :

1- Richesses environnementales et agricoles et pression urbaine

2- Exposition des populations aux risques naturels et technologiques

3- Cohérence entre dynamique résidentielle et localisation emplois / services / transports collectifs

4- Fragilité des populations et éloignement aux services

3

C- Problématiques transversales

Les problématiques transversales correspondent aux objectifs des SCoT tels que prévus par le Grenelle, mais ne les couvrent pas de manière exhaustive.

Objectifs du SCoT (Grenelle)	1- Richesses environnementales et agricoles et pression urbaine	2- Exposition des populations aux risques naturels et technologiques	3- Cohérence entre dynamique résidentielle et localisation emplois / services / transports collectifs	4- Fragilité des populations et éloignement aux services
⇒ Orientations générales de l'organisation de l'espace, grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser, espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers	X	X	X	
⇒ Politique d'urbanisme et d'aménagement équilibrée, objectifs consommation d'espace, secteurs soumis à protection particulière, lien entre urbanisme et transport	X	X	X	
⇒ Objectifs politique de l'habitat (nouveaux logements et amélioration / réhabilitation logements existants) et mixité sociale			X	X
⇒ Objectifs politique de transport et déplacements : projets équipements et dessertes et transports collectifs, stationnement, desserte numérique			X	X
⇒ Objectifs équipement commercial et artisanal			X	X

Cette problématique croise deux questions :

- D'une part, la présence, sur le territoire régional, d'espaces non construits qui présentent un intérêt ou une richesse :
 - Intérêt environnemental et / ou paysager (espaces naturels protégés)
 - Intérêt agronomique (valeur des terres agricoles)
- D'autre part, le processus d'urbanisation, qui se développe de manière plus ou moins intense sur certaines parties du territoire régional.

La superposition de ces deux éléments permet d'identifier des secteurs sur lesquels il est important de veiller aux impacts de l'urbanisation sur des espaces présentant un intérêt environnemental, paysager ou agricole.

Cette problématique correspond à deux des objectifs des SCoT :

- *Orientations générales de l'organisation de l'espace, grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser, espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers*
- *Politique d'urbanisme et d'aménagement équilibrée, objectifs consommation espace, secteurs soumis à protection particulière, lien entre urbanisme et transport*

3

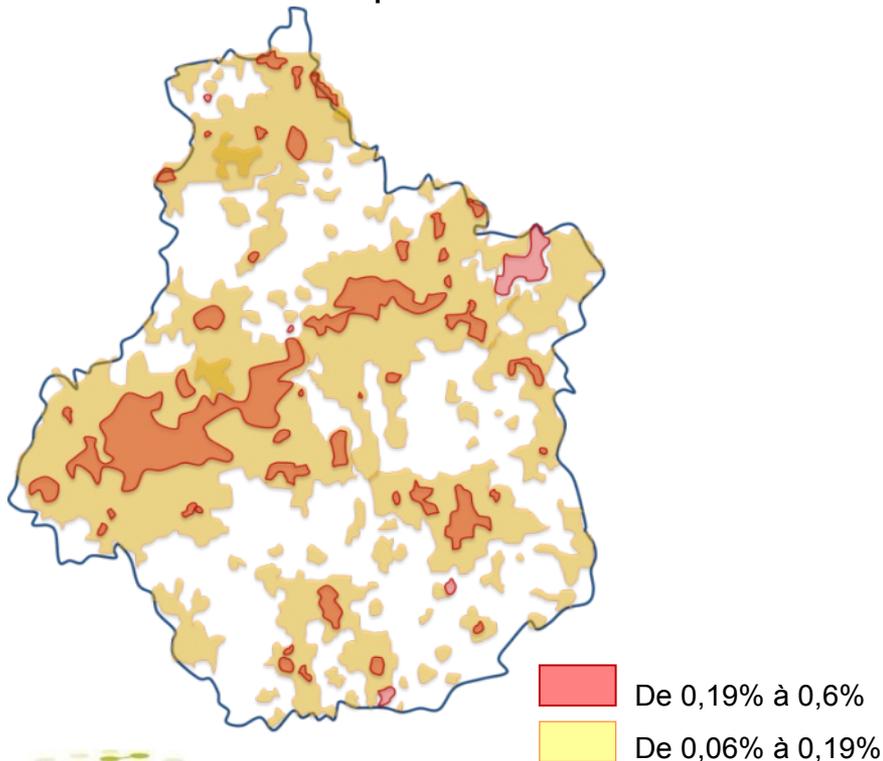
C- Problématiques transversales

C1

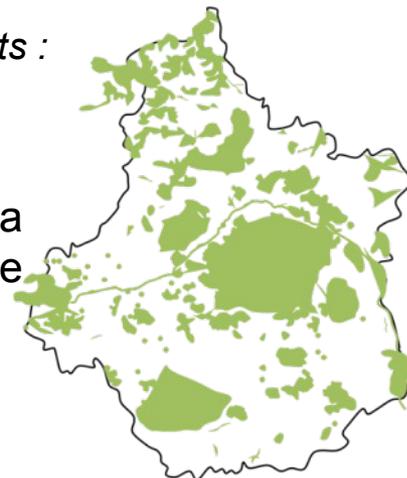
1- Richesses environnementales et agricoles et pression urbaine

Une carte de problématique transversale construite à partir des indicateurs suivants :

Part du territoire nouvellement urbanisée par an

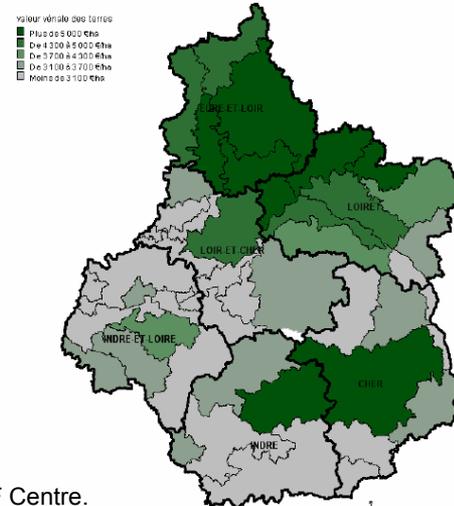


ZNIEFF I & II, Natura 2000, protection biotope



Source : DREAL Centre.

Zones agricoles à forte valeur agronomique



Source : SAFER, DRAAF Centre.

3

C- Problématiques transversales

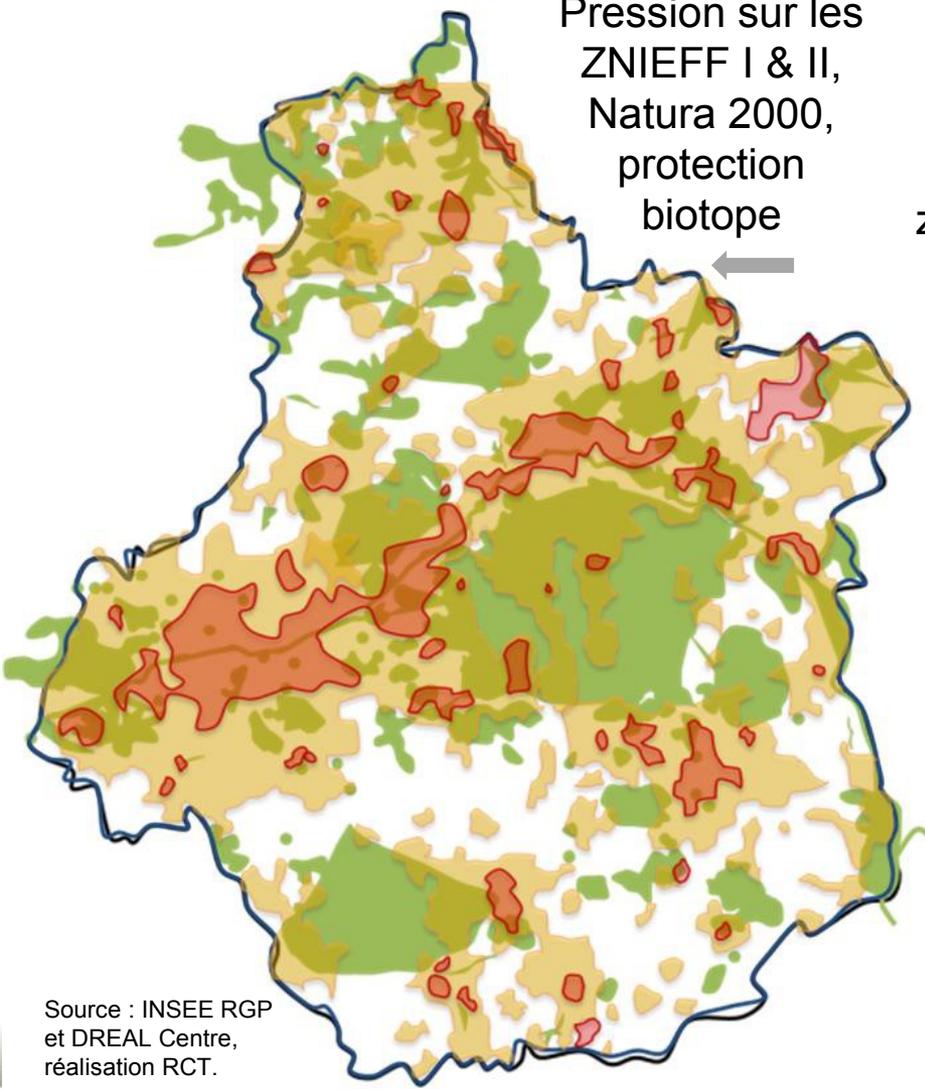
C1

1- Richesses environnementales et agricoles et pression urbaine

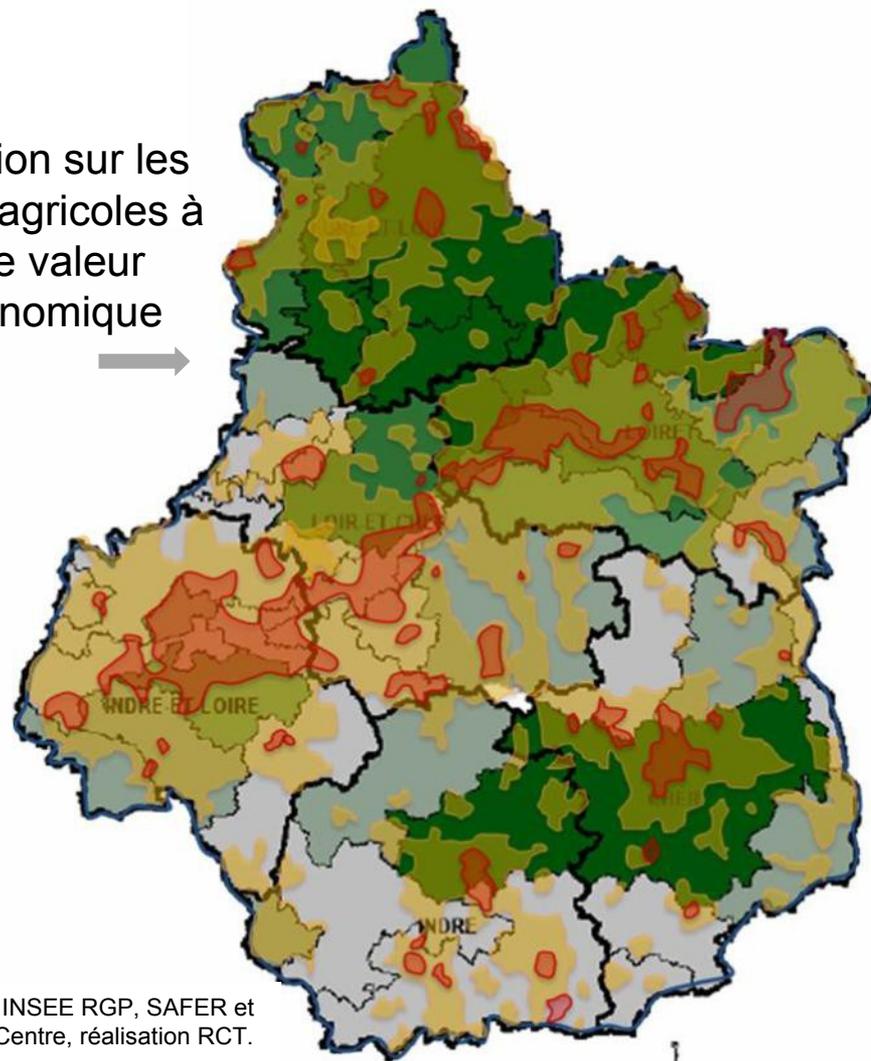
Pression sur les
ZNIEFF I & II,
Natura 2000,
protection
biotope



Pression sur les
zones agricoles à
forte valeur
agronomique



Source : INSEE RGP
et DREAL Centre,
réalisation RCT.



Source : INSEE RGP, SAFER et
DRAAF Centre, réalisation RCT.

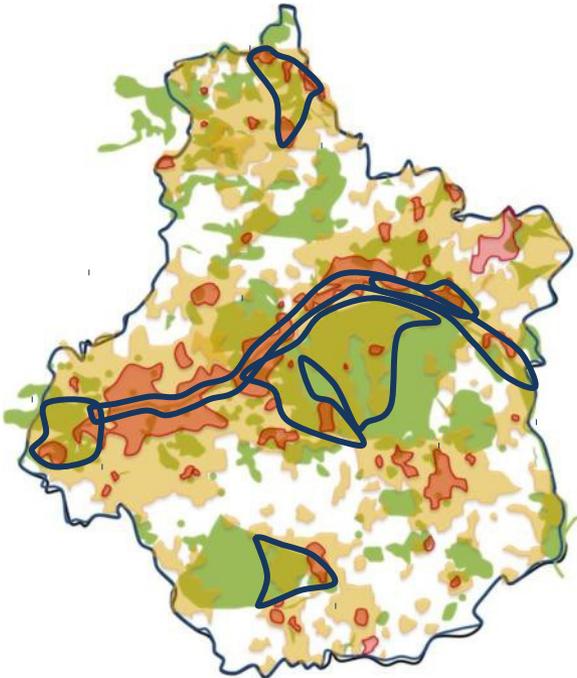
3

C- Problématiques transversales

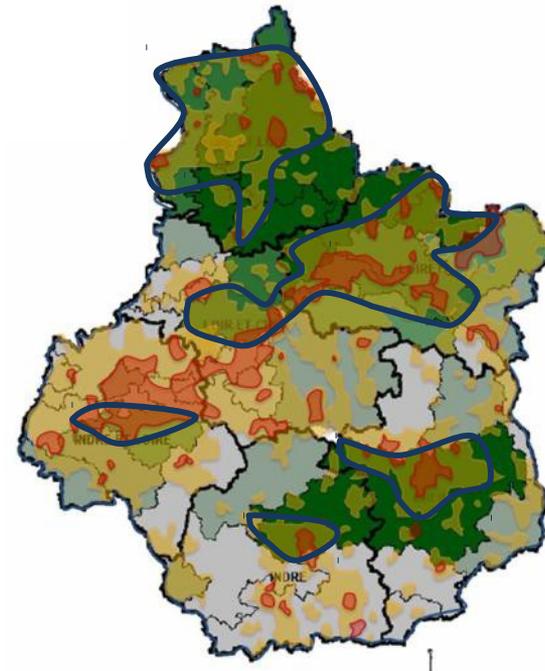
C1

1- Richesses environnementales et agricoles et pression urbaine

Pression sur les ZNIEFF I & II,
Natura 2000, protection biotope



Pression sur les zones agricoles à
forte valeur agronomique



Encadrés en bleu : les territoires sur lesquels une vigilance particulière s'impose, dans la mesure où la pression urbaine s'exerce sur des espaces dont les fonctions environnementales ou agricoles sont reconnues.

3

C- Problématiques transversales

C2 2- Exposition des populations aux risques naturels et technologiques

Cette problématique croise plusieurs aspects :

- D'une part, l'existence, sur le territoire régional, de situations de risques :
 - Des risques naturels, liés aux inondations,
 - Des risques technologiques, liés à la présence d'établissements SEVESO.
- D'autre part, l'exposition de populations à ces risques :
 - En volume : nombre d'habitants et d'emplois,
 - En dynamique : secteurs connaissant une croissance significative de la densité de population.

La superposition des deux types d'informations permet d'identifier les secteurs de vigilance particulière quand à ces problématiques de risques.

Cette problématique correspond à deux des objectifs des SCoT :

- *Orientations générales de l'organisation de l'espace, grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser, espaces ruraux, naturels, agricoles et forestiers,*
- *Politique d'urbanisme et d'aménagement équilibrée, objectifs consommation espace, secteurs soumis à protection particulière, lien entre urbanisme et transport.*

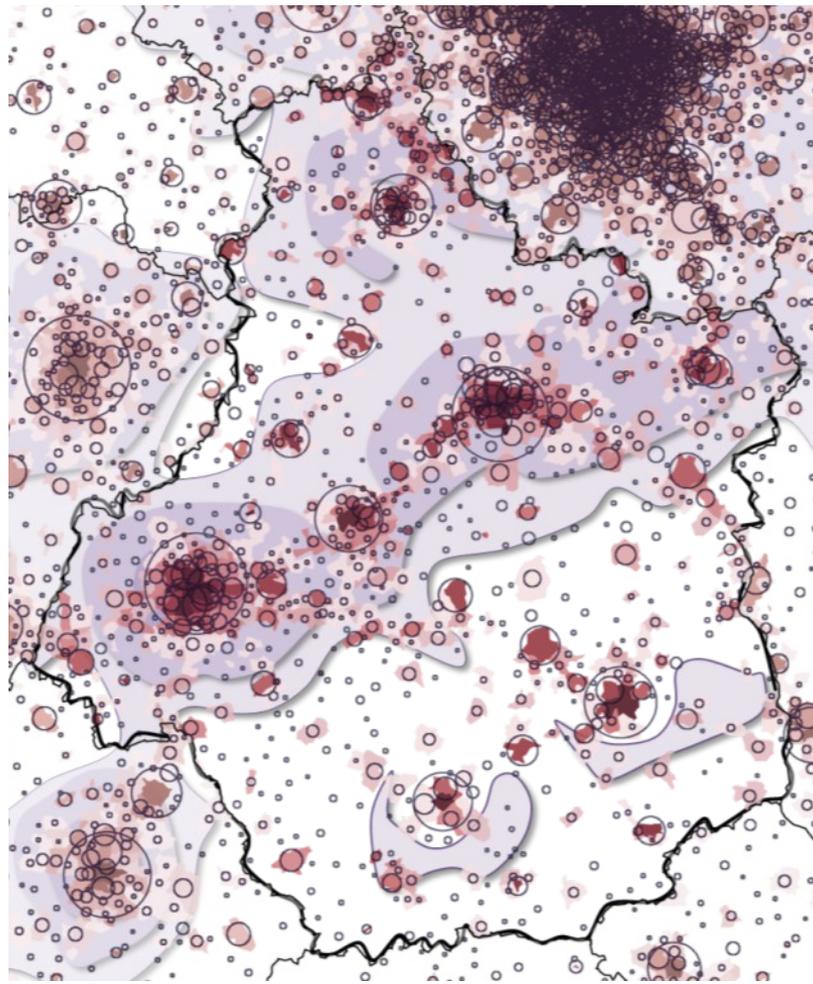
3

C- Problématiques transversales

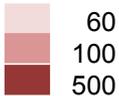
2- Exposition des populations aux risques naturels et technologiques

Une carte de problématique transversale construite à partir des indicateurs suivants :

Zones densément peuplées et zones dont la densité résidentielle augmente depuis 10 ans



Nombre d'habitants
par km²



Nombre d'emplois

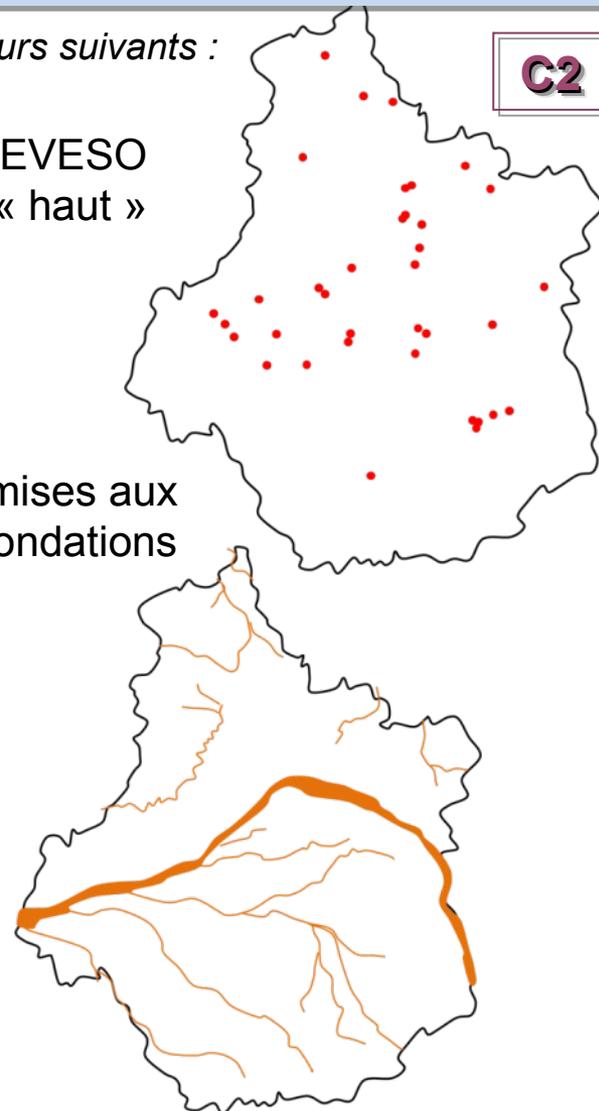


Hausse du nombre
d'habitants au km²
entre 1999 et 2008



Sites SEVESO
« haut »

Zones soumises aux
risques d'inondations

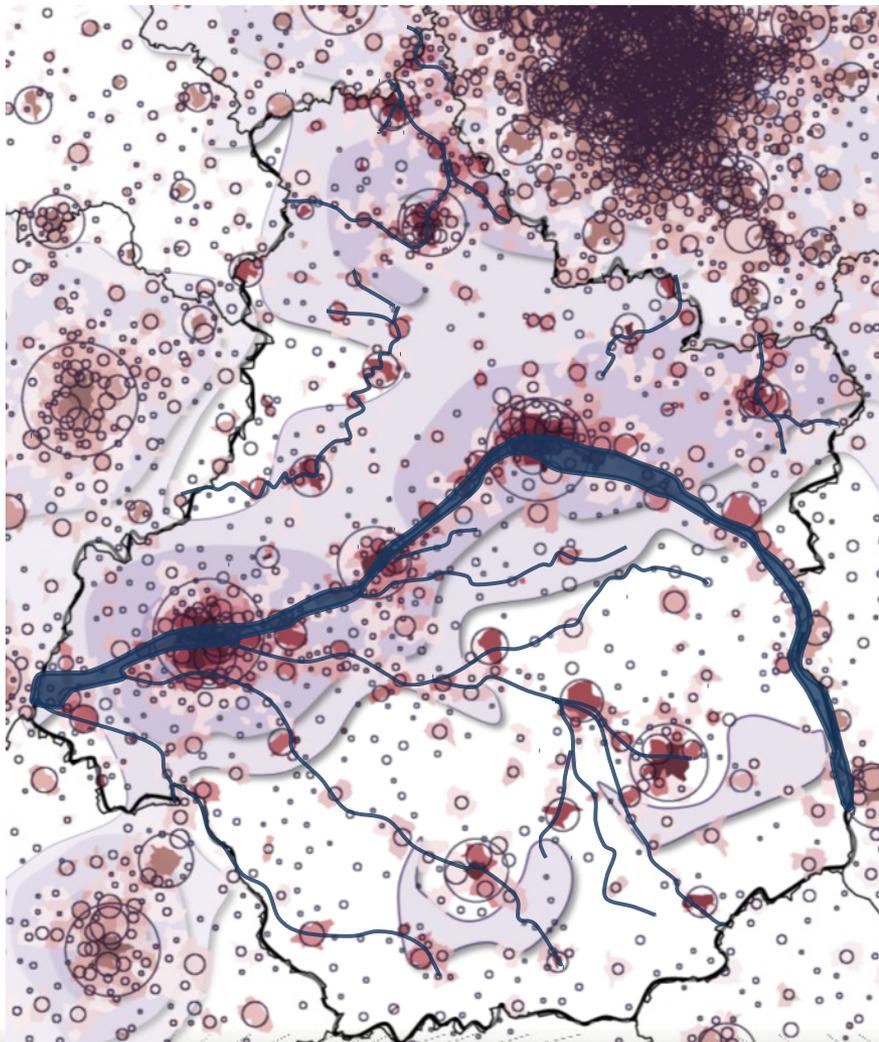


3

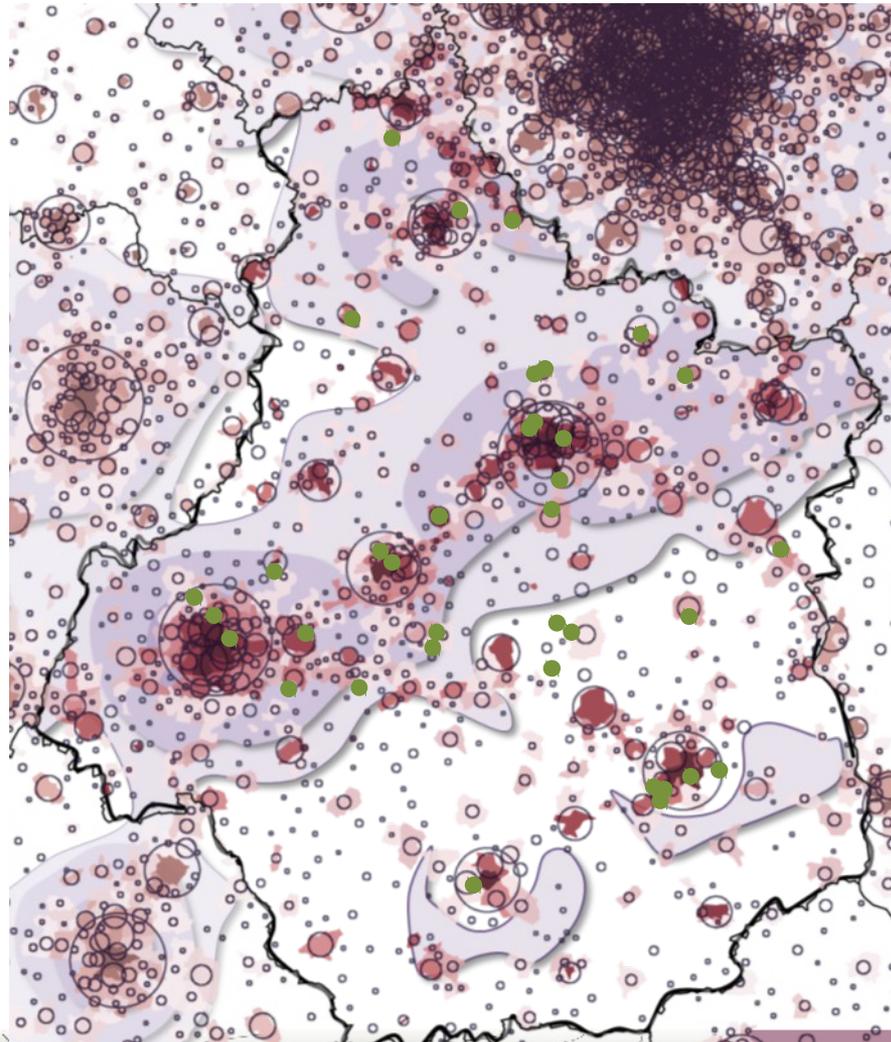
C- Problématiques transversales

C2

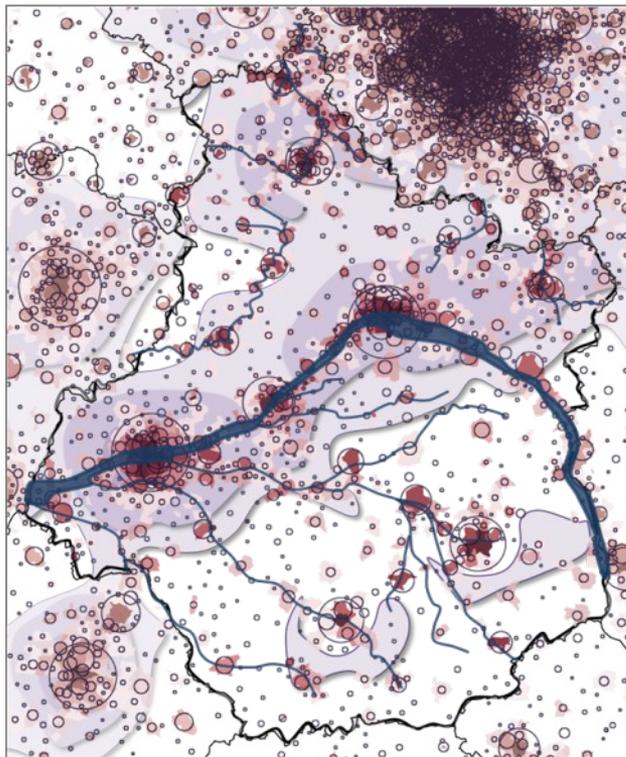
Exposition des populations
aux risques d'inondations



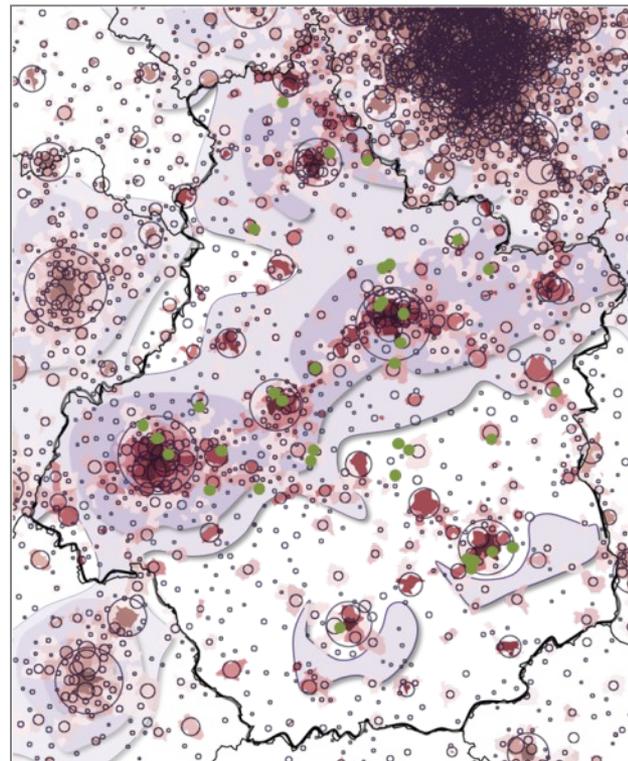
Exposition des populations
aux sites SEVESO « haut »



Exposition des populations aux risques d'inondations



Exposition des populations aux sites SEVESO « haut »



Source : INSEE RGP et DREAL Centre, réalisation RCT.

L'ensemble du Val de Loire, particulièrement concerné par les risques d'inondations, est également soumis à de fortes densités de population et d'activités. La problématique de la vulnérabilité aux inondations y constitue donc une question particulièrement sensible.

L'exposition des populations aux risques SEVESO apparaît, en revanche, nettement plus diffuse sur le territoire régional.

3 C- Problématiques transversales

C3

3- Cohérence entre dynamique résidentielle et localisation emplois / services / transports collectifs

Cette problématique croise deux dimensions :

- D'une part, la notion de « territoire organisé et structuré », que nous définissons à travers :
 - La présence de territoires densément peuplés (densité supérieure à 60 habitants au km²)
 - La présence d'emploi
 - La présence d'infrastructures de transport, en particulier les transports collectifs
- D'autre part, les secteurs qui connaissent une croissance de leur population depuis 10 ans.

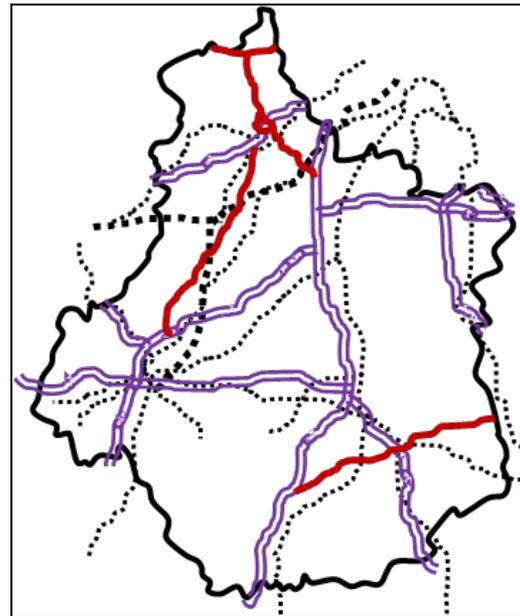
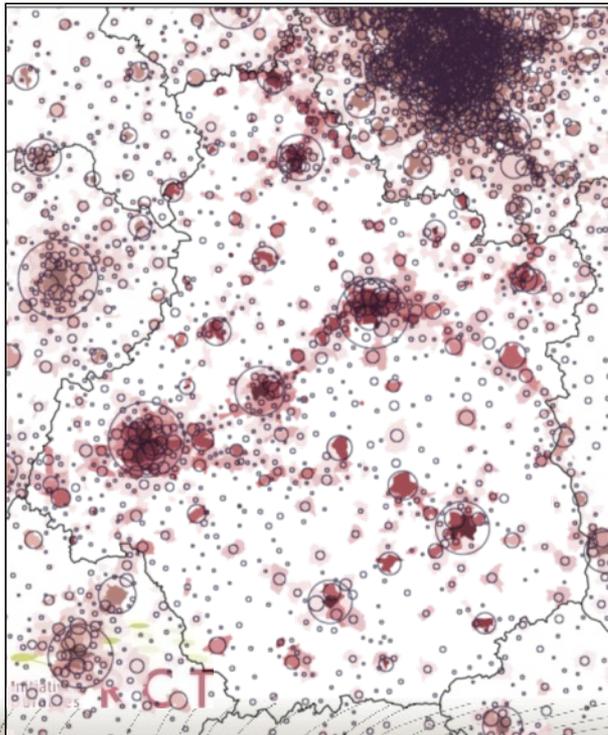
La superposition des deux types d'informations permet de visualiser la correspondance géographique entre l'évolution récente de la population et le niveau d'organisation du territoire. Nous identifions comme « critiques » les secteurs qui, situés à l'écart des zones densément peuplées, de l'emploi et des transports collectifs, ont connu une hausse significative de population depuis 10 ans.

Cette problématique correspond de manière transversale à l'ensemble des objectifs des SCoT tels que prévus par le Grenelle. Elle permet plus particulièrement d'éclairer la question des équilibres entre les différentes fonctions de l'espace.

3- Cohérence entre dynamique résidentielle et localisation emplois / services / transports collectifs

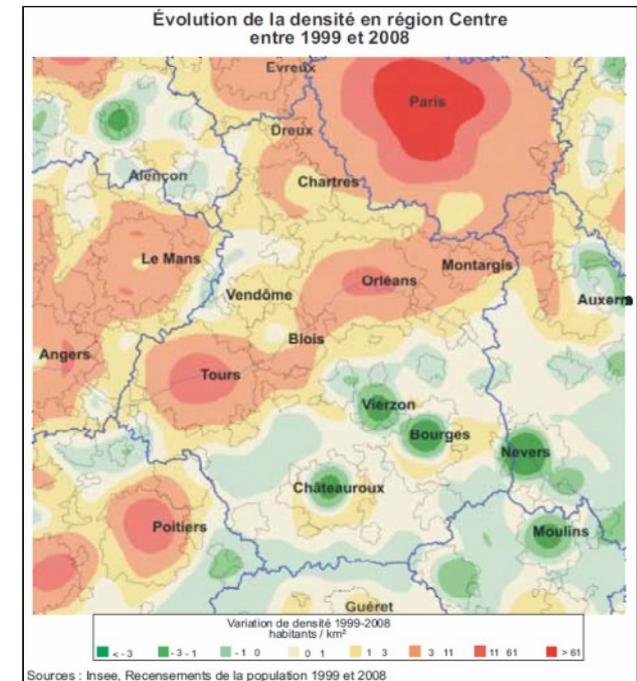
Une carte de problématique transversale construite à partir des indicateurs suivants :

Zones densément peuplées
($> 60 \text{ hab / km}^2$) et
localisation emploi



Réseaux routier
et TC

Secteurs en hausse de
densité résidentielle



Source : INSEE RGP, réalisation RCT.

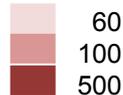
3 C- Problématiques transversales

C3

3- Cohérence entre dynamique résidentielle et localisation emplois / services / transports collectifs

Les secteurs critiques (*en rouge*) : développement résidentiel hors zones denses, sans emplois et sans transports collectifs.

Nombre d'habitants par km²



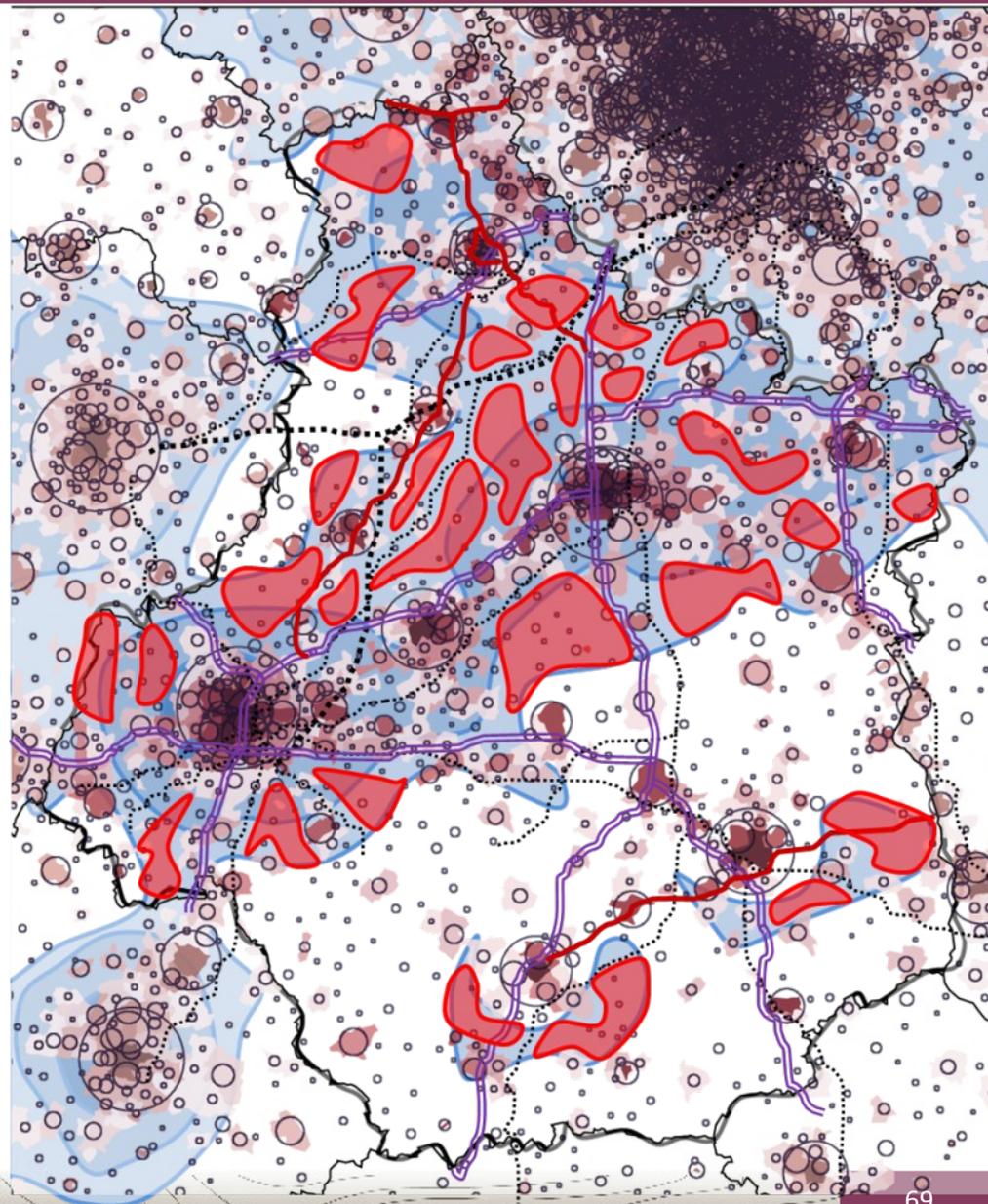
Nombre d'emplois



Hausse du nombre d'habitants au km² entre 1999 et 2008



Secteur « critique »



3 C- Problématiques transversales

C4 4- Fragilité des populations et éloignement aux services

Cette problématique croise deux dimensions :

- D'une part, la notion de présence et d'accessibilité aux services à la population, à travers :
 - La présence et la caractérisation de l'offre de services sur le territoire (cf. carte de hiérarchisation du territoire régional en pôles de services)
 - La présence d'infrastructures de transport, en particulier les transports collectifs
- D'autre part, les communes particulièrement concernées par le phénomène de pauvreté de la population (indicateur synthétique de pauvreté)

Comme pour la problématique précédente, la superposition de ces deux dimensions permet d'identifier des secteurs « critiques », car regroupant une part importante de populations pauvres, habitant à l'écart des pôles de services et des transports collectifs.

Cette problématique apparaît assez transversale par rapport aux objectifs du SCoT. Elle interroge plus particulièrement les questions de mixité sociale, de politique de logement et de développement des transports collectifs.

3

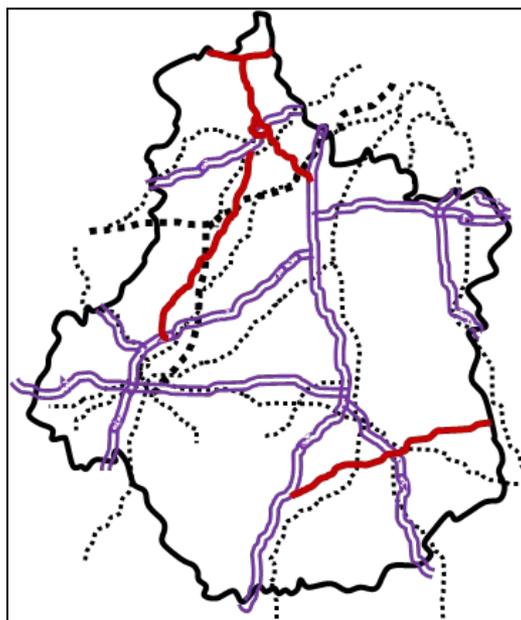
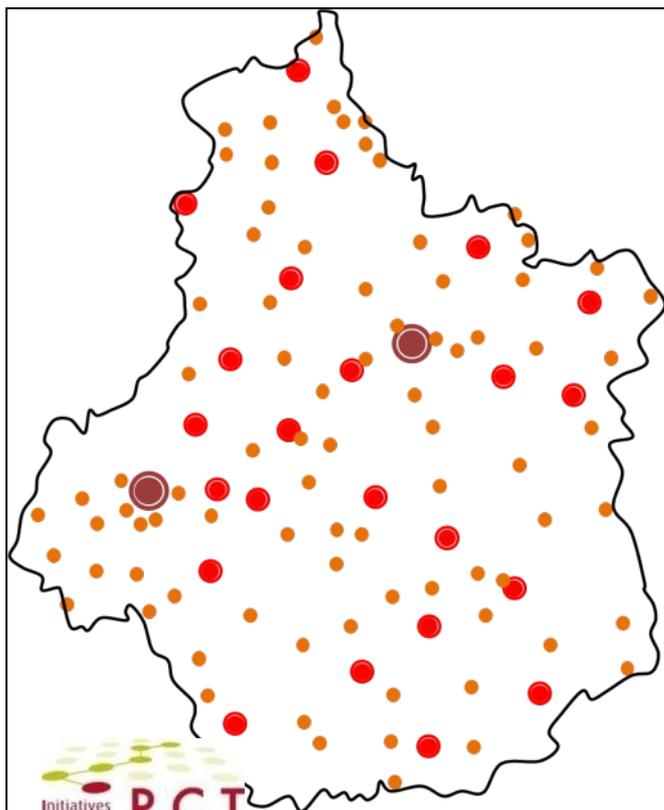
C- Problématiques transversales

C4

4- Fragilité des populations et éloignement aux services

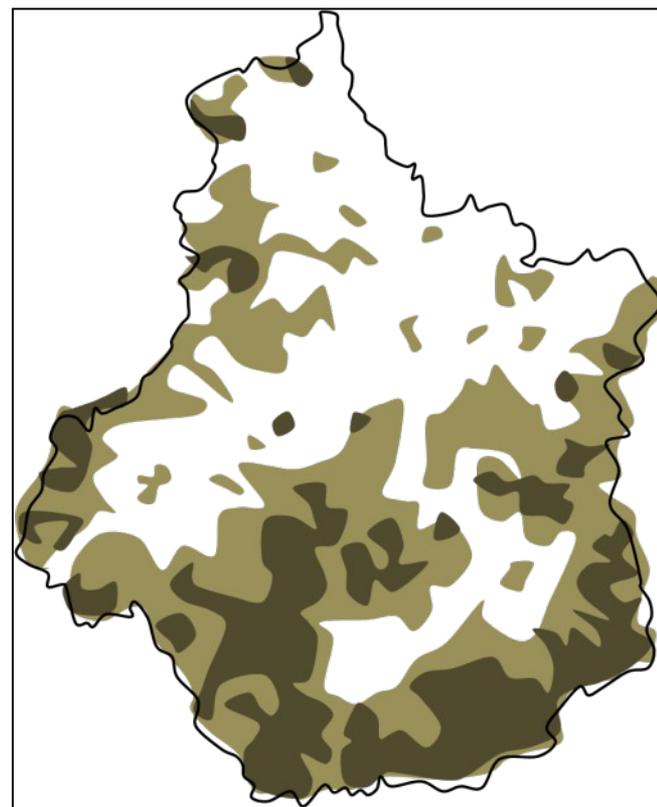
Une carte de problématique transversale construite à partir des indicateurs suivants :

Hierarchie des pôles de services (métropolitain, centralité, intermédiaire)



Réseaux routier
et TC

Indicateur synthétique de pauvreté



3 C- Problématiques transversales

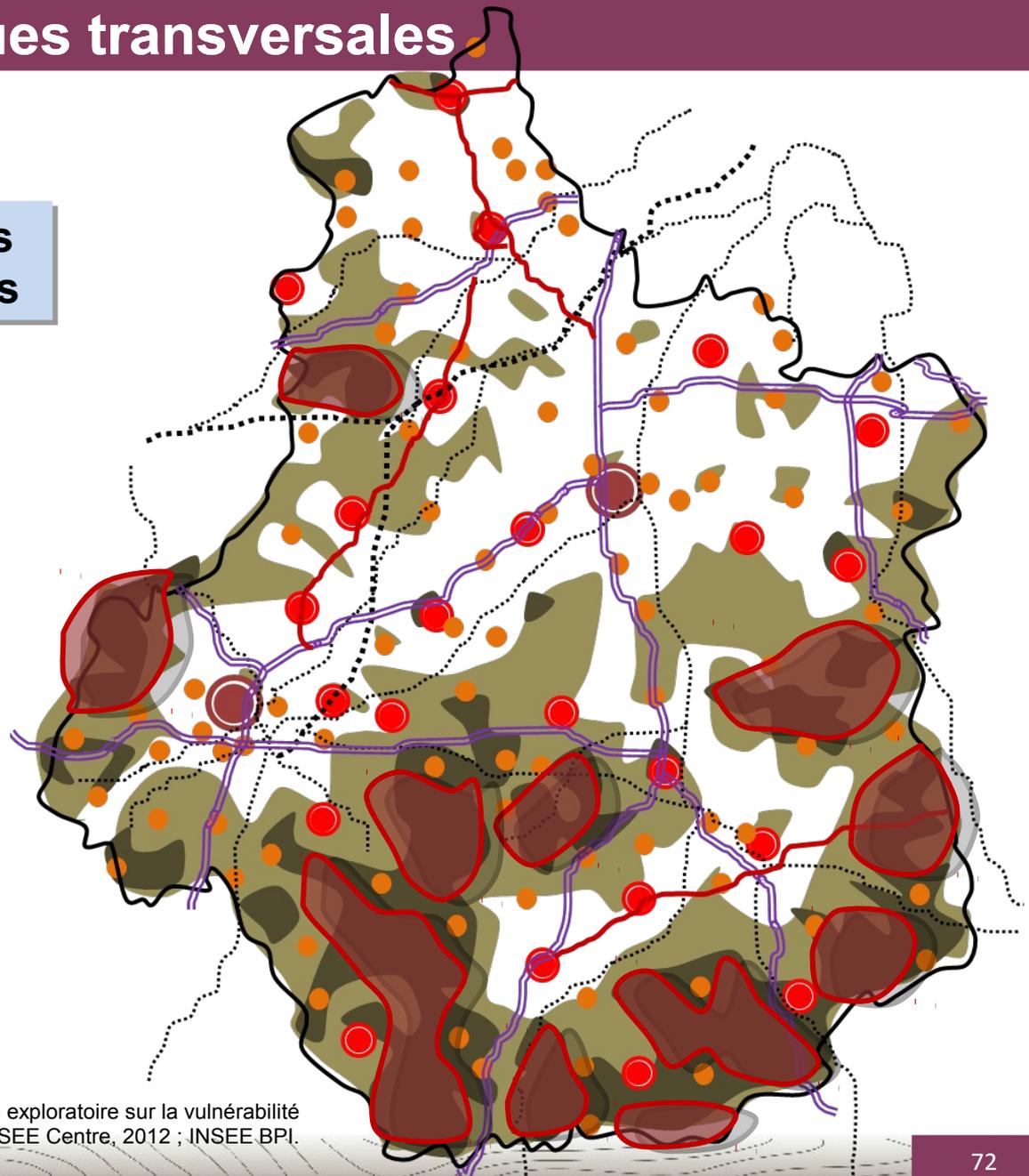
C4

4- Fragilité des populations et éloignement aux services

Les secteurs « critiques » (en rouge) : les secteurs avec une forte présence de pauvreté, hors des pôles de services.

Indicateur synthétique de revenus « pauvreté »

-  Moyen
-  Assez fort
-  Fort
-  Pôle métropolitain
-  Pôle de centralité
-  Pôle intermédiaire
-  Secteur « critique »



Sources : étude exploratoire sur la vulnérabilité énergétique, INSEE Centre, 2012 ; INSEE BPI.

4

Synthèse et systèmes territoriaux

Le référentiel nous a permis d'aborder de différentes manières la question des SCoT en région Centre :

- Par l'analyse de la structuration et de l'organisation du territoire régional,
- Par la mise en évidence des logiques de fonctionnement quotidien des territoires, permettant de « lire » le territoire régional comme un ensemble d'aires de fonctionnement cohérent plus ou moins fortement inter-reliées,
- Par l'analyse de quelques problématiques transversales, qui mettent en évidence les questions auxquelles les SCoT doivent apporter des réponses adaptées pour chacun des territoires.

Il s'agit désormais de croiser ces différentes données afin de mettre en lumière ce qui pourrait constituer une solution « optimale » en termes de couverture du territoire régional en Schémas de cohérence territoriale.

A ce stade, il s'agit d'une réflexion purement technique et territoriale, qui ne prend pas en compte la réalité actuelle des périmètres administratifs et démarches de projet au niveau local. Cette dimension sera abordée ultérieurement dans l'étude.

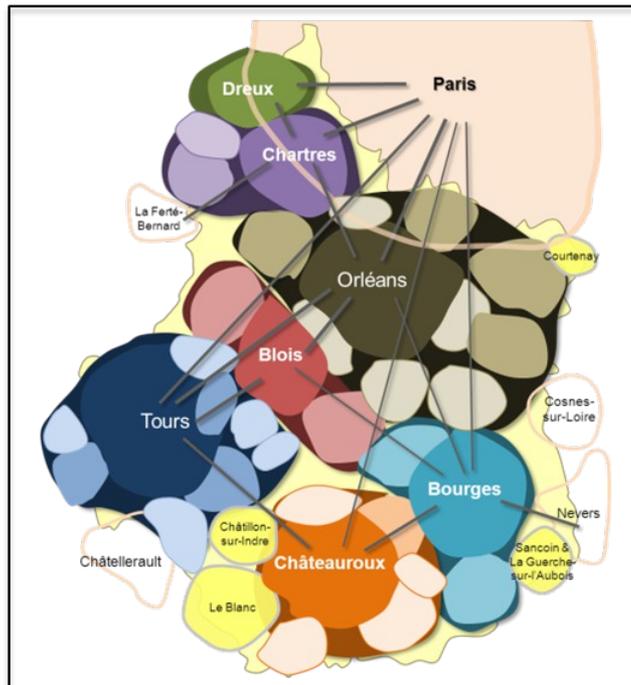
L'objectif est donc ici de définir des « systèmes territoriaux », dont la pertinence dépendra de deux paramètres :

- La correspondance avec les aires de fonctionnement cohérent identifiées dans les parties 1 et 2 du référentiel,
- La cohérence avec les 4 problématiques transversales, au regard de la question suivante : « *dans quelle mesure un SCoT à cette échelle permettrait-il d'apporter des réponses pertinentes aux problèmes du territoire ?* »

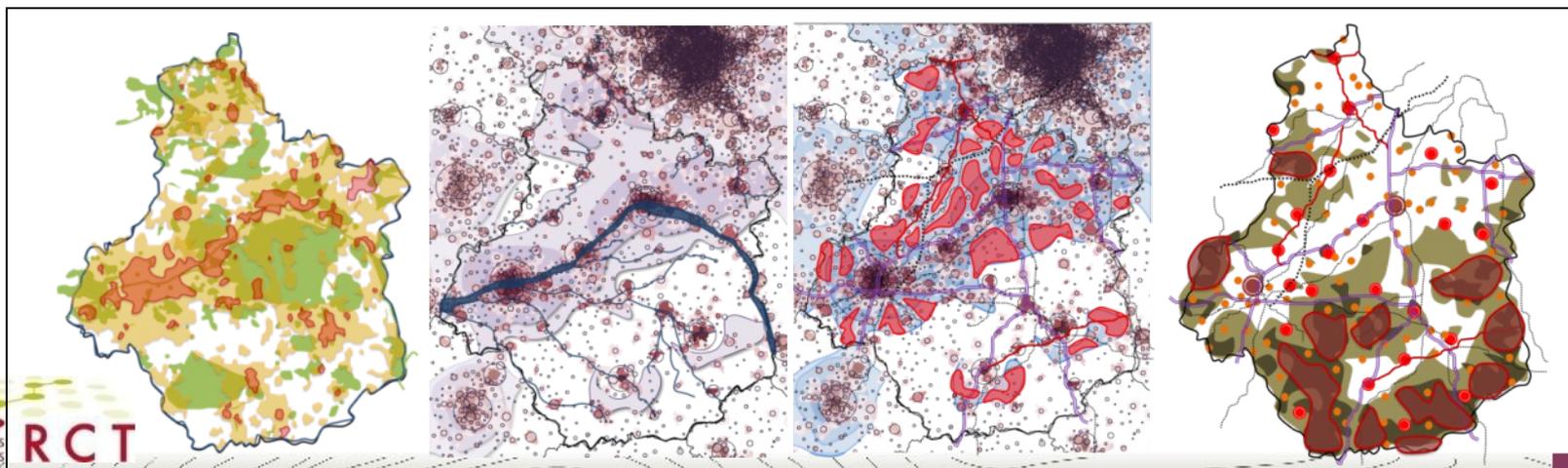
4

Synthèse et systèmes territoriaux

Carte synthétique des aires de fonctionnement cohérent



Les 4 problématiques transversales



Nous avons, sur cette base, construit plusieurs hypothèses de couverture du territoire régional en « systèmes territoriaux ».

A chacune de ces hypothèses correspond une stratégie particulière pour traiter les problématiques transversales du territoire.

Les pages qui suivent présentent les 4 hypothèses qui ont été proposées à la réflexion collective.

Pour chacune d'entre elles, nous expliquons :

- La stratégie sous-tendue par l'hypothèse
- Les implications en termes de couverture du territoire régional
- Les points forts et les points faibles de cette hypothèse

Ces 4 hypothèses ont été présentées et discutées par le groupe de travail.

Sur la base de ces échanges, une hypothèse de synthèse a été élaborée.

Hypothèse A

Des systèmes territoriaux à l'échelle des territoires polarisés par les villes

La stratégie sous-tendue par l'hypothèse

Conforter les démarches de SCoT actuelles sur les cœurs d'agglomérations, et les amener à mieux prendre en compte les problématiques du Grenelle, en articulant leurs stratégies avec celles des territoires ruraux (Pays, PNR).



Hypothèse A

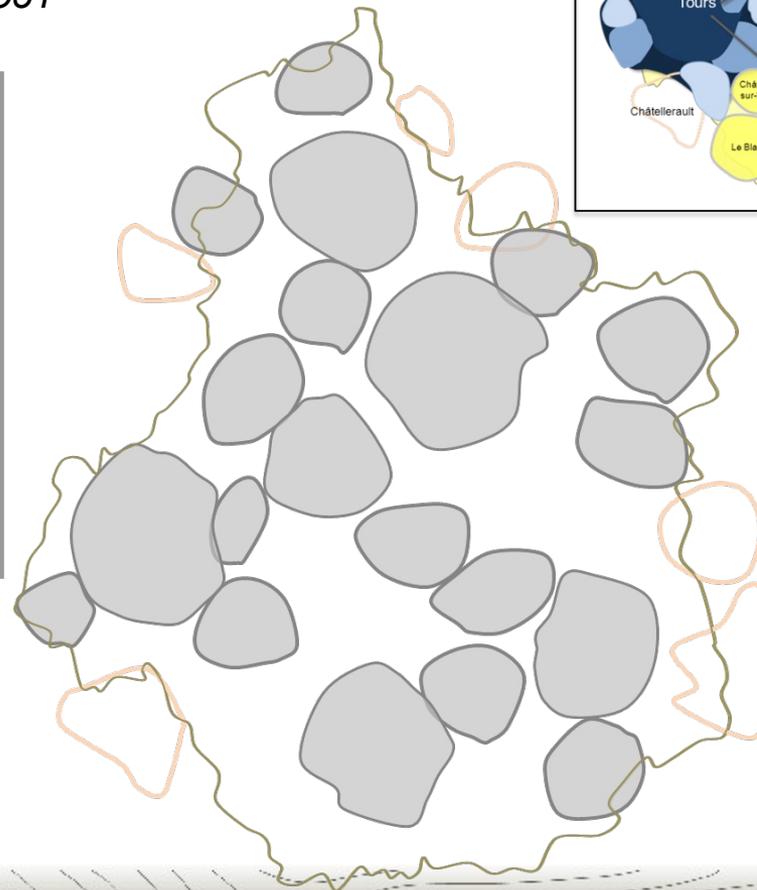
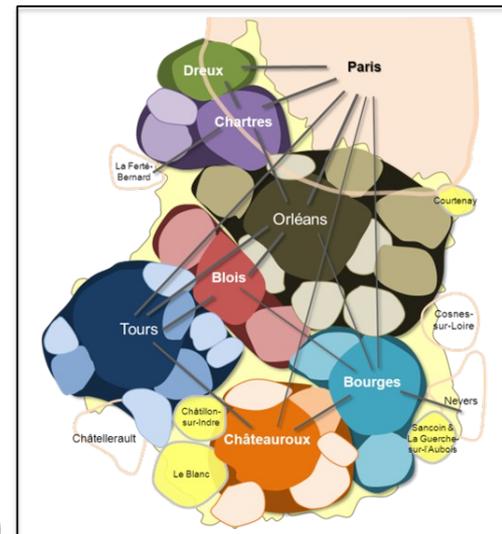
Des systèmes territoriaux à l'échelle des territoires polarisés par les villes

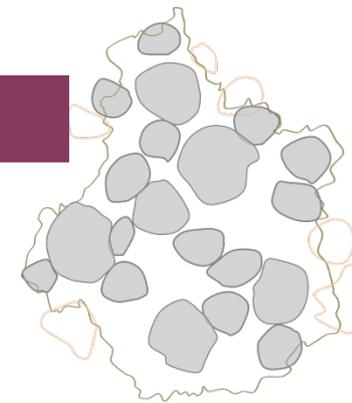
Les implications en termes de couverture en SCoT

Les systèmes territoriaux (au total, 20) sont resserrés sur les pôles urbains les plus importants, et les territoires périurbains situés directement sous leur influence.

Les territoires ruraux ou polarisés par des pôles de taille plus modeste ne sont pas couverts par les systèmes territoriaux, ce qui constitue une différence notable avec la carte de synthèse des aires de fonctionnement cohérent.

Ainsi, les bassins des pôles de proximité n'apparaissent pas dans cette hypothèse comme des systèmes territoriaux pour de futurs SCoT.





Hypothèse A

Des systèmes territoriaux à l'échelle des territoires polarisés par les villes

Les points forts

- Des systèmes calés sur les territoires les plus polarisés par les dynamiques urbaines, et donc fortement concernés par les enjeux de développement territorial durable
- Des systèmes susceptibles de recouvrir des territoires déjà engagés dans des démarches de planification spatiale
- La valorisation des complémentarités avec d'autres outils spécifiques aux territoires ruraux (Pays, PNR)

Les limites / les risques

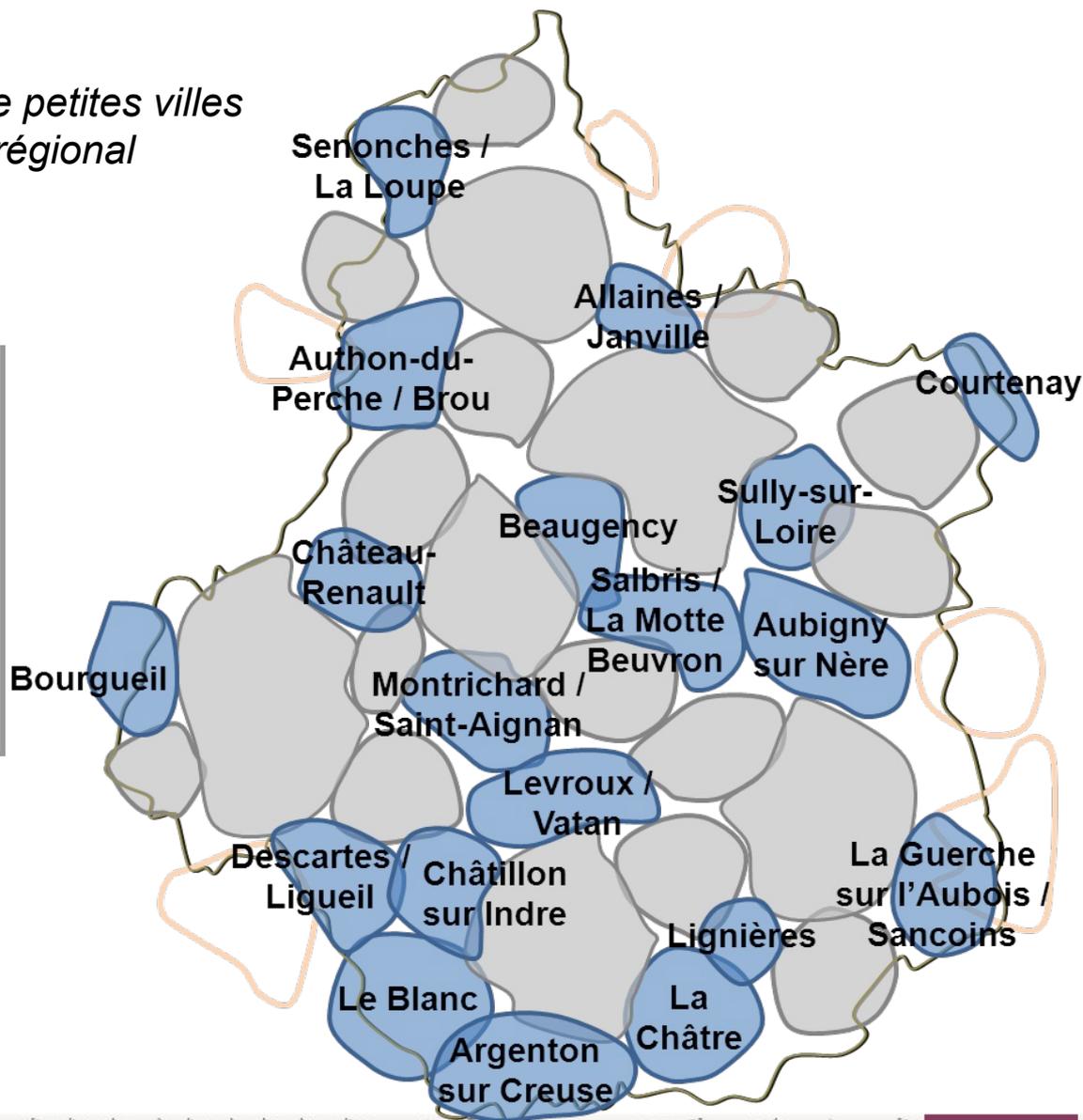
- Des systèmes qui ne couvrent pas les franges externes des aires urbaines, également concernées par des mutations territoriales
- Une approche qui tend à exclure les territoires ruraux des démarches et outils de la planification spatiale
- La non-prise en compte de l'objectif du Grenelle de couverture du territoire national en SCoT à horizon 2017

Hypothèse B

Des systèmes territoriaux autour de petites villes afin de renforcer le maillage régional

La stratégie sous-tendue par l'hypothèse

A côté des SCoT « urbains » actuels, inciter à l'émergence de démarches de planification sur les territoires ruraux maillés de petites villes, afin de contribuer au renforcement de la trame rurale, ainsi qu'au renforcement des capacités d'ingénierie sur les territoires ruraux / faiblement polarisés. L'articulation entre SCoT « urbains » et « ruraux » se fera par le développement des réflexions interSCoT.



Hypothèse B

Des systèmes territoriaux autour de petites villes afin de renforcer le maillage régional

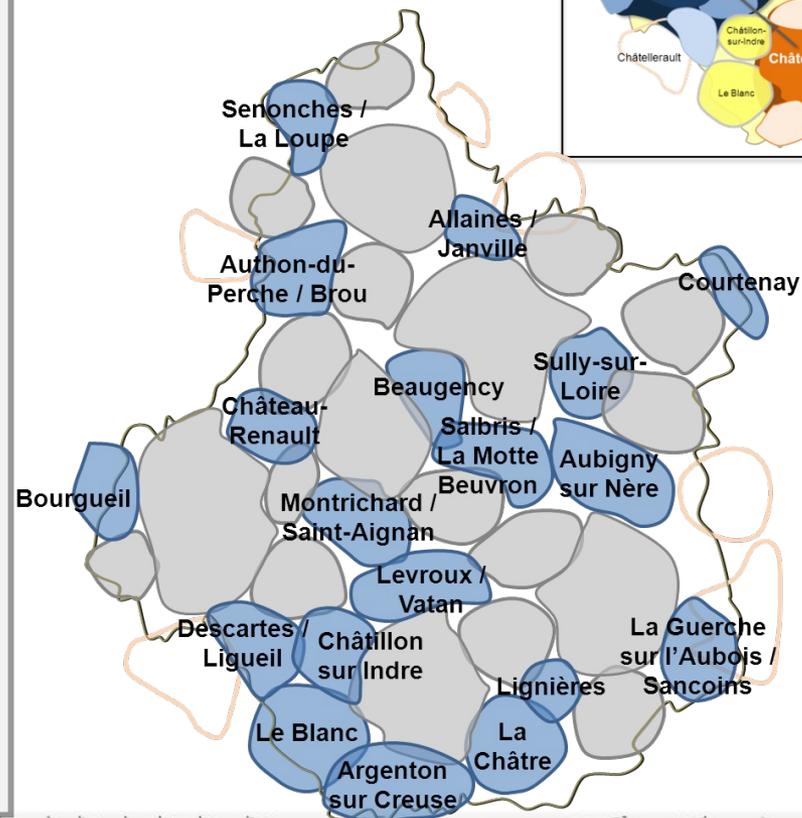
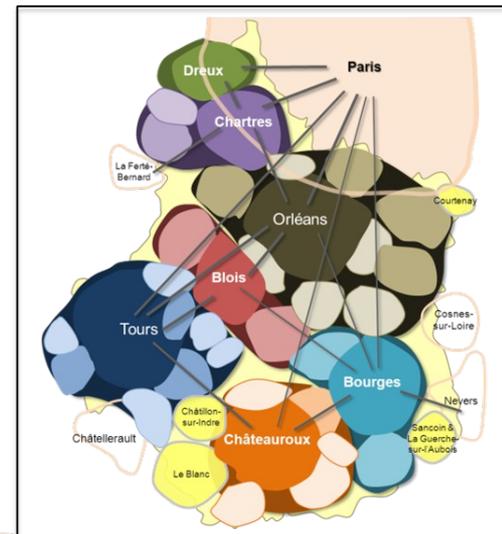
Les implications en termes de couverture en SCoT

A côté des systèmes territoriaux centrés sur les aires urbaines, des systèmes territoriaux couvrent également les territoires plus ruraux polarisés par un ou plusieurs pôles de proximité.

Dans cette hypothèse, la très grande majorité du territoire régional est couverte par des systèmes territoriaux (au nombre de 39 au total).

Les différences avec la carte de synthèse des aires de fonctionnement cohérent tiennent à trois aspects :

- Les systèmes territoriaux des grandes agglomérations sont plus restreints
- Certains systèmes territoriaux correspondent à deux aires de proximité, ce qui leur permet d'envisager un territoire organisé autour de deux pôles complémentaires (Descartes + Ligueil, Levroux + Vatan, Allaines + Janville, Senonches + La Loupe, La Guerche sur l'Aubois + Sancoins, Salbris + La Motte Beuvron)
- Dans cette hypothèse, le territoire rural situé au sud de Nogent-le-Rotrou constitue un système territorial organisé autour de Authon-du-Perche et Brou, deux bourgs non identifiés comme pôles de proximité.



4

Synthèse et systèmes territoriaux

Hypothèse B

Des systèmes territoriaux autour de petites villes afin de renforcer le maillage régional



Les points forts

- Des systèmes calés sur les territoires les plus polarisés par les dynamiques urbaines, et donc fortement concernés par les enjeux de développement territorial durable...
- ...un maillage complété par des aires centrées sur des pôles ruraux, permettant de contribuer au renforcement de l'armature rurale, et de diffuser la culture de la planification en milieu rural
- La possibilité, pour les espaces ruraux, de voir leurs moyens d'ingénierie et leurs leviers d'action renforcés

Les limites / les risques

- La fragmentation des stratégies de planification sur des territoires de petite taille, le risque de ne pas traiter les enjeux à la bonne échelle
- Le risque de voir se développer des stratégies fondées sur l'opposition entre territoires (urbain / rural, notamment) d'enjeux communs de planification spatiale

Hypothèse C

Systèmes territoriaux élargis

La stratégie sous-tendue par l'hypothèse

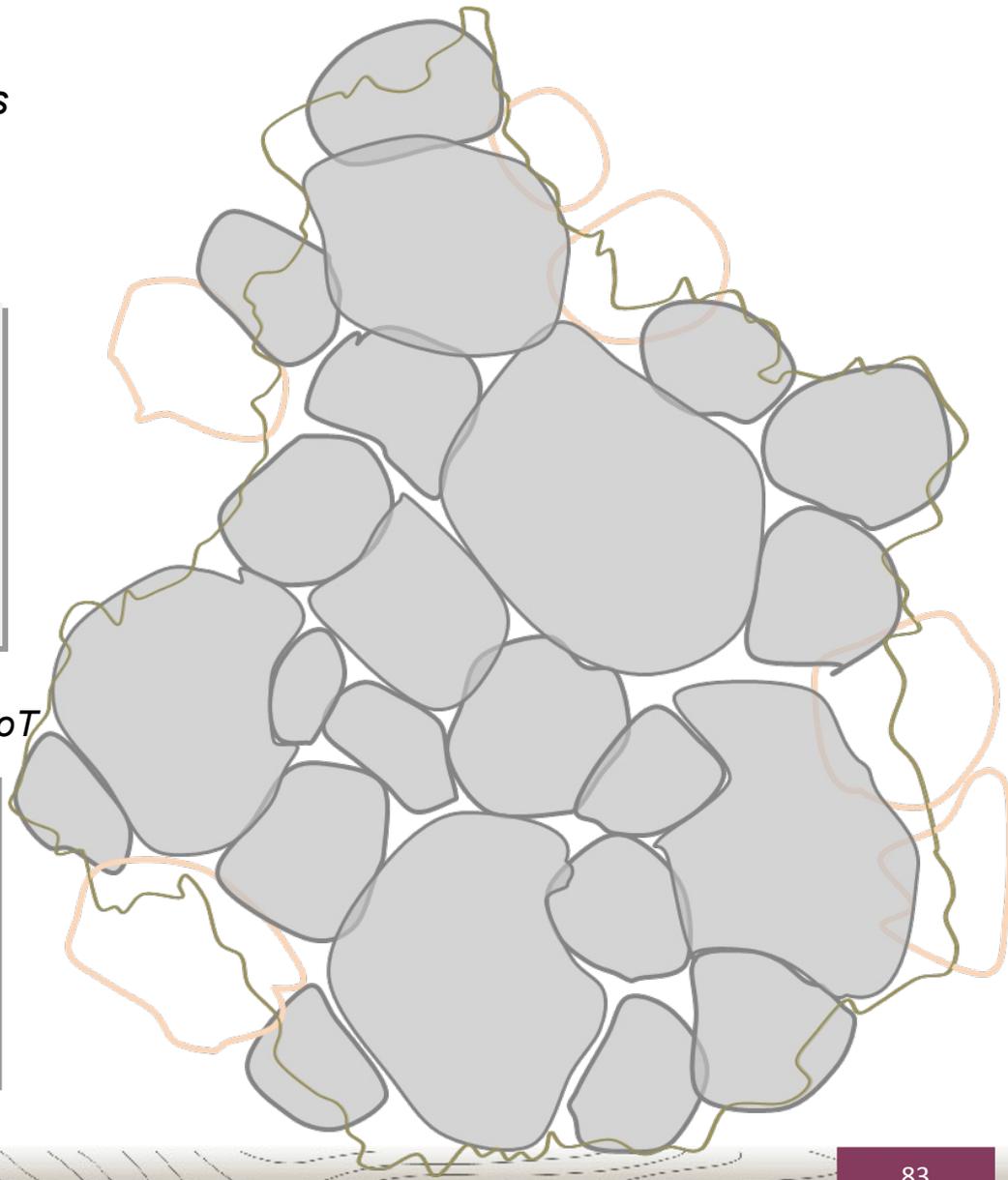
Privilégier les réflexions et les stratégies à une échelle la plus large possible, afin de :

- Permettre de faire émerger des démarches sur des territoires couvrant l'intégralité des aires urbaines (et non seulement le centre et la périphérie dense)
- Renforcer la solidarité urbain / rural, et privilégier une démarche intégrée entre problématiques urbaines, périurbaines et rurales

Les implications en termes de couverture en SCoT

Les systèmes territoriaux sont définis autour des 25 principaux pôles urbains du territoire régional, et couvrent de manière large l'ensemble des territoires soumis à leur influence (soit fortement, soit de manière plus diffuse).

Comme dans l'hypothèse B, la quasi-totalité du territoire régional est couverte par des systèmes territoriaux, mais avec un plus petit nombre d'aires.



Hypothèse C

Systèmes territoriaux élargis

Les implications en termes de couverture en SCoT

Les systèmes territoriaux sont définis autour des 25 principaux pôles urbains du territoire régional, et couvrent de manière large l'ensemble des territoires soumis à leur influence (soit fortement, soit de manière plus diffuse).

Comme dans l'hypothèse B, la quasi-totalité du territoire régional est couverte par des systèmes territoriaux, mais avec un plus petit nombre de systèmes.

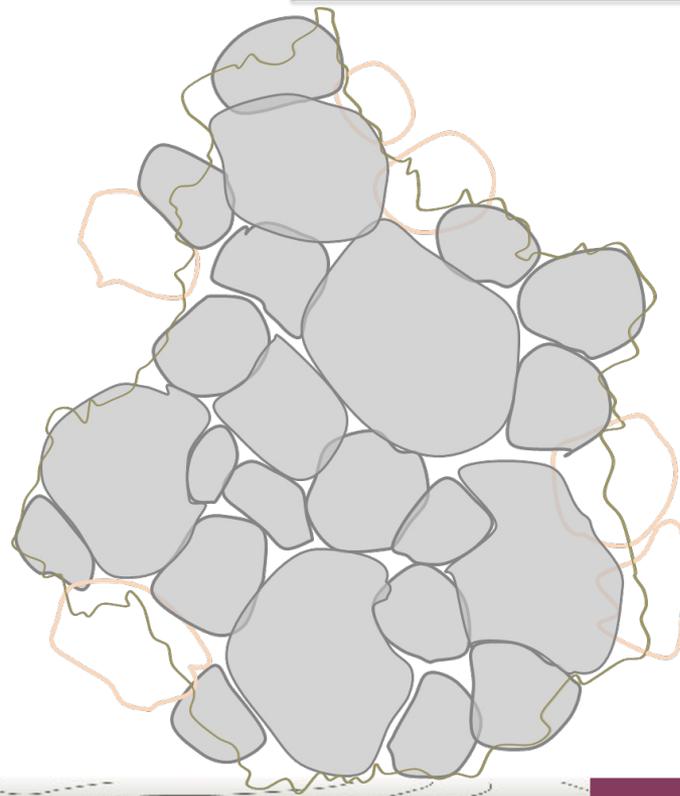
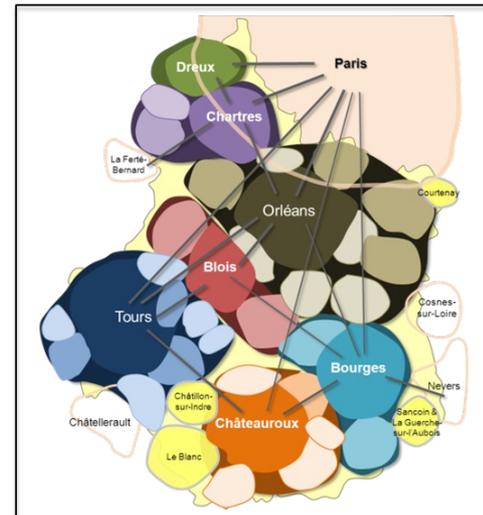
Les différences avec la carte des territoires vécus tiennent essentiellement à l'absorption de « petites » aires de fonctionnement au sein de systèmes territoriaux plus vastes :

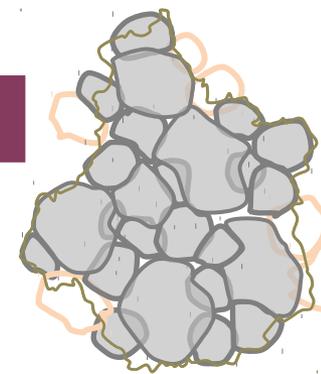
- Bourgueil et Château-Renault intégrés à l'aire de fonctionnement de Tours,
- Beaugency, Salbris / La Motte Beuvron, Sully-sur-Loire intégrés à celle d'Orléans
- Levroux / Vatan et Châtillon sur Indre à Châteauroux
- Senonches / La Loupe intégré à Chartres
- Aubigny-sur-Nère et Sancoin / La Guerche-sur-l'Aubois à Bourges
- Courtenay à Montargis
- Allaines / Janville à Etampes

Ces systèmes élargis restent cohérents dans la mesure où elles se rapprochent des aires d'influence élargies des agglomérations, telles que définies dans la carte de synthèse des aires de fonctionnement.

Quelques aires de fonctionnement cohérent correspondant à des pôles de proximité constituent cependant des systèmes territoriaux :

- Le Blanc d'une part, La Châtre d'autre part, en raison de leur éloignement et de son autonomie par rapport à Orléans,
- Montrichard – Saint Aignan pour les mêmes raisons par rapport à Tours.





Hypothèse C

Systèmes territoriaux élargis

Les points forts

- Des systèmes territoriaux qui correspondent à l'échelle d'aires de fonctionnement cohérent élargies, permettant de traiter les questions de transport, d'habitat, d'organisation des services, de maîtrise de l'urbanisation ou d'équilibre des fonctions urbaines à la bonne échelle
- Les espaces urbains et ruraux appréhendés de manière globale dans une même approche

Les limites / les risques

- Le risque de sous-estimer la dimension urbaine au sein d'un territoire en très grande majorité constitué de communes rurales
- Le décalage important avec la réalité de la gouvernance actuelle et des pratiques de dialogue entre territoires

4

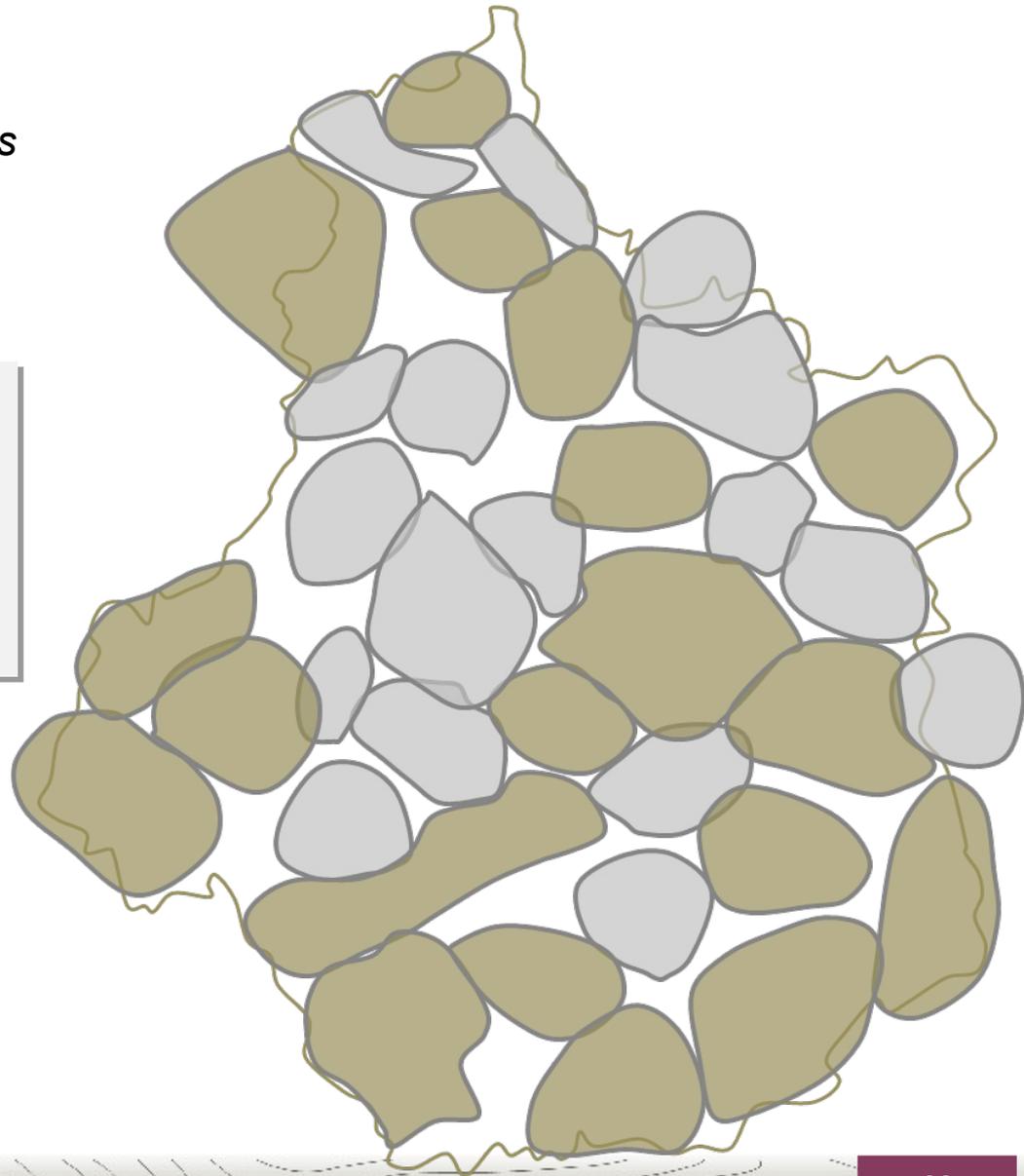
Synthèse et systèmes territoriaux

Hypothèse D

Des systèmes territoriaux sur des territoires à enjeux / identité spécifiques

La stratégie sous-tendue par l'hypothèse

Encourager l'émergence de démarches de SCoT sur des territoires à forte dimension identitaire (territoires urbains, territoires ruraux, territoires de projets existants, régions historiques...), ainsi que des territoires disposant d'enjeux très spécifiques (maîtrise de la périurbanisation, accès aux services...)... pour permettre une bonne adhésion de leurs acteurs à la démarche de SCoT.



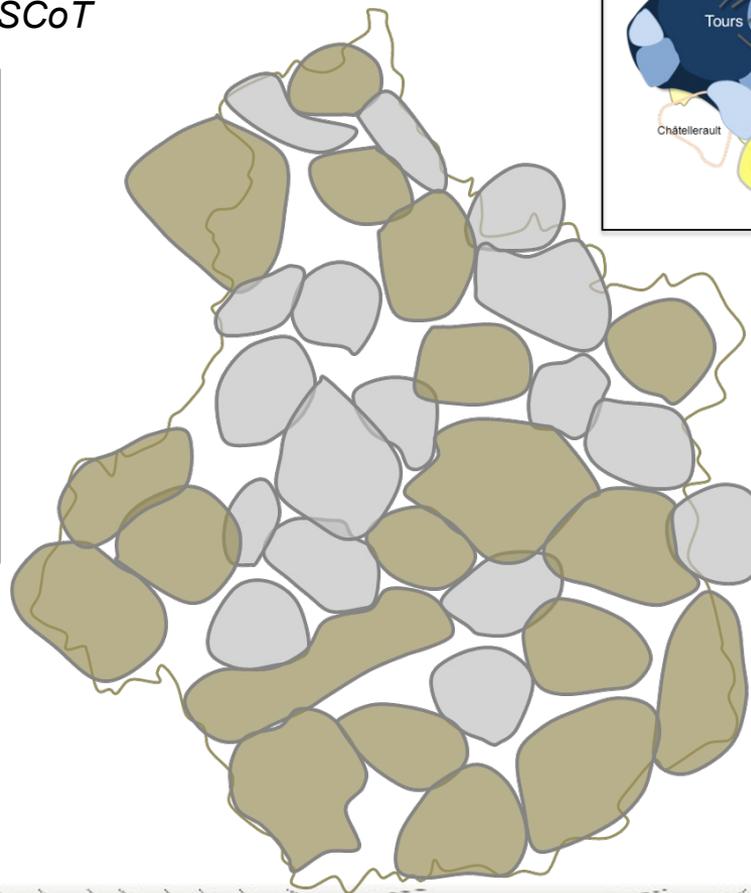
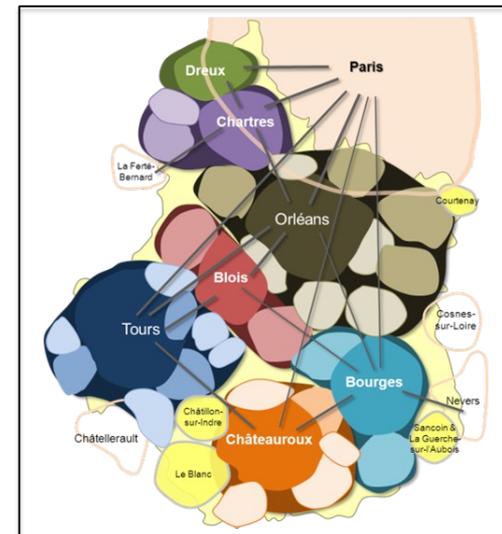
Hypothèse D

Des systèmes territoriaux sur des territoires à enjeux / identité spécifiques

Les implications en termes de couverture en SCoT

La conséquence de ce choix est une couverture régionale en 36 systèmes territoriaux, dont la géographie correspond à des critères très variés (identité locale, région historique ou touristique, existence d'une problématique particulière de développement territorial... voir les cartes de la page suivante).

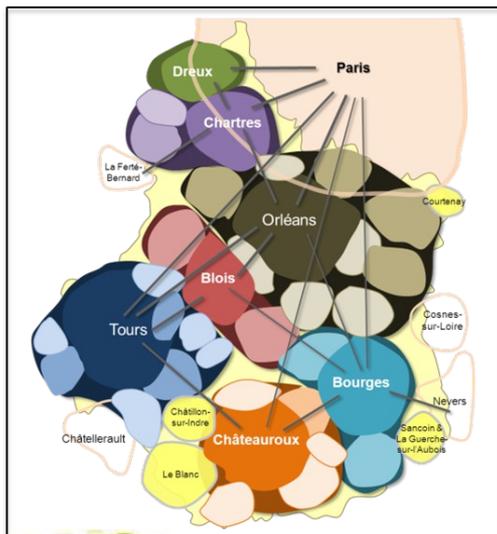
Les systèmes territoriaux sont restreints sur la partie centrale des aires urbaines, et plus vastes sur les territoires ruraux. De nombreux territoires de « franges » ne sont pas couverts par les systèmes territoriaux.



Hypothèse D

Des systèmes territoriaux sur des territoires à enjeux / identité spécifiques

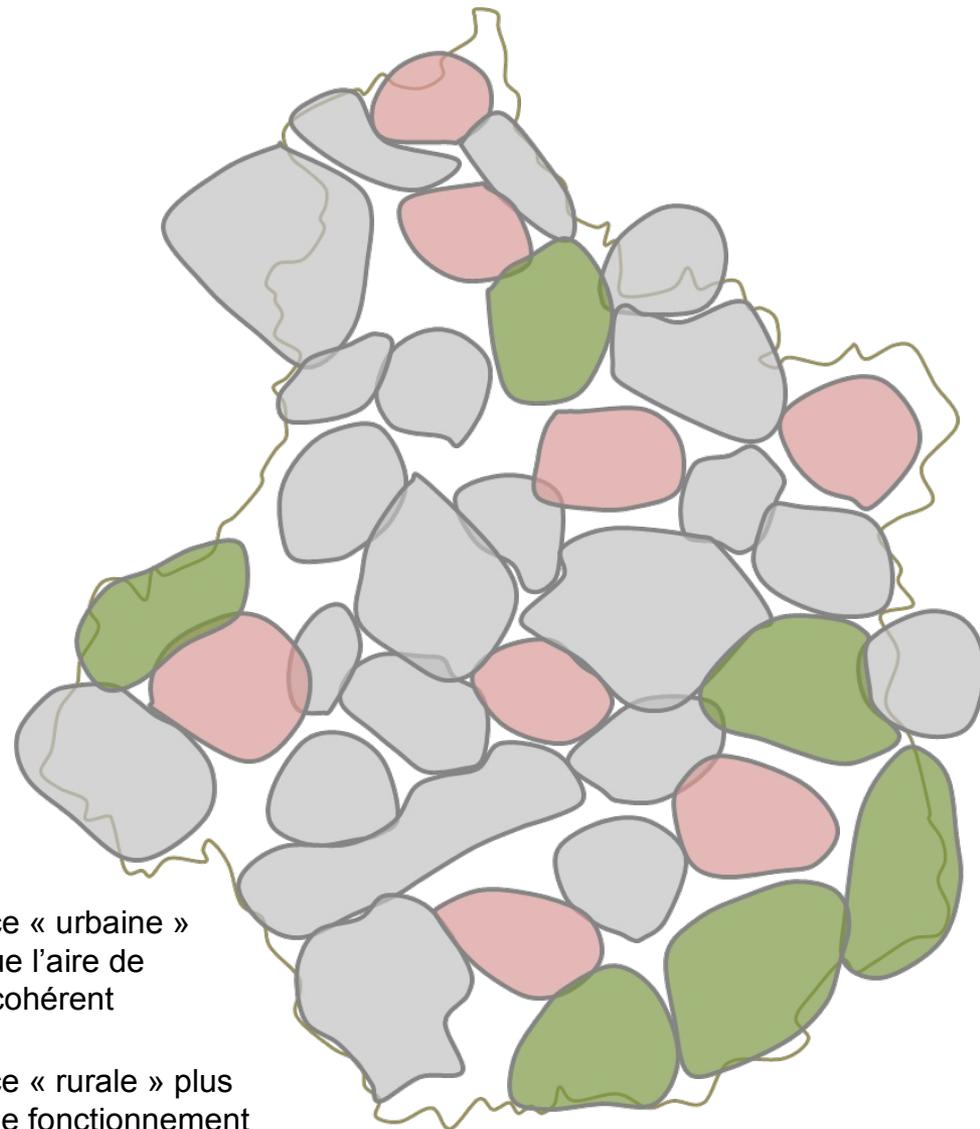
Carte recensant les différences entre l'hypothèse et la carte des aires de fonctionnement cohérent : systèmes territoriaux « urbains » recentrés sur le cœur des aires urbaines, systèmes territoriaux « ruraux » portant sur de vastes territoires, dépassant largement les aires de fonctionnement.



Aire de cohérence « urbaine » plus restreinte que l'aire de fonctionnement cohérent



Aire de cohérence « rurale » plus vaste que l'aire de fonctionnement

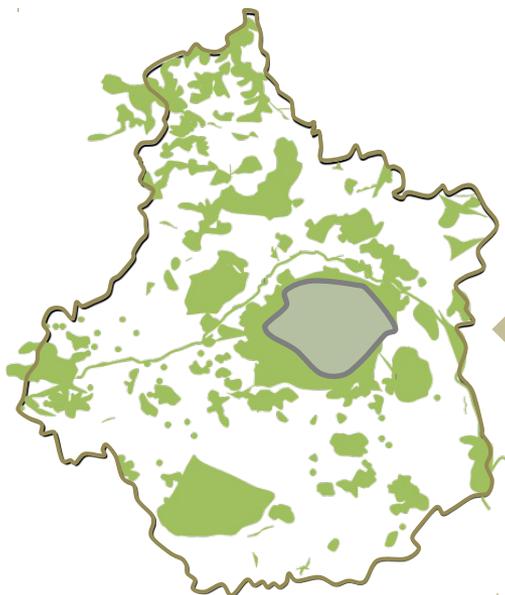


4

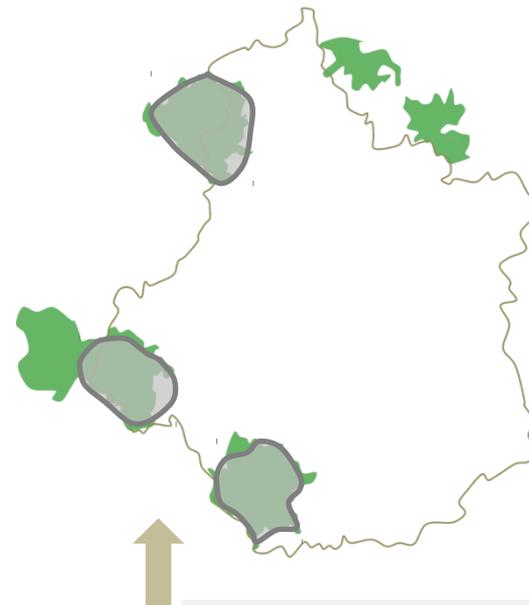
Synthèse et systèmes territoriaux

Hypothèse D

Identifier des SCoT à enjeux / identité spécifiques

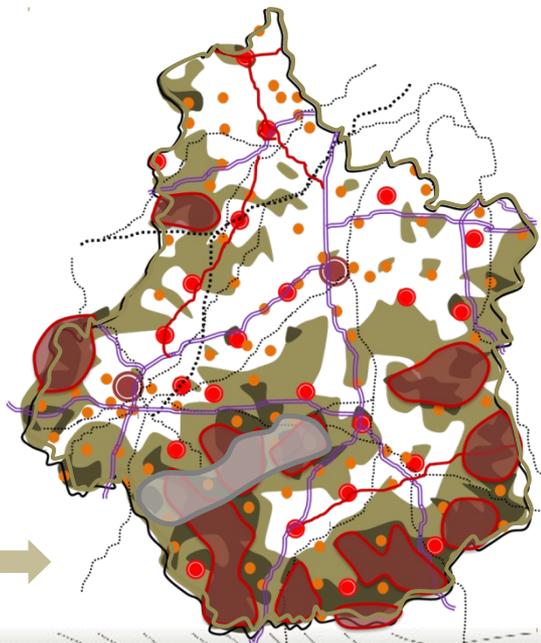


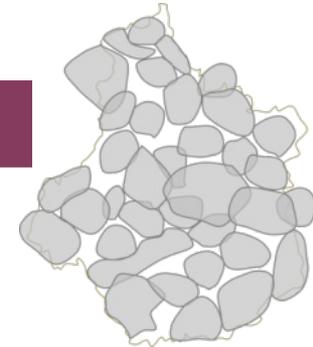
Un système territorial correspond à une partie de la Sologne (la partie ouest étant couverte par l'aire de cohérence de Romorantin).



Trois systèmes territoriaux correspondent à trois périmètres de PNR.

Un système territorial correspond à ce territoire rural nord Indre – sud Indre-et-Loire concerné par des problématiques de pauvreté et d'éloignement aux services.





Hypothèse D

Des systèmes territoriaux sur des territoires à enjeux / identité spécifiques

Les points forts

- Une bonne capacité à apporter des réponses adaptées à l'enjeu ou à la problématique ayant permis de définir le périmètre
- La possibilité de mobiliser les acteurs locaux autour d'un thème partagé / reconnu

Les limites / les risques

- L'inadéquation avec les aires de fonctionnement cohérent actuelles du territoire régional, avec comme conséquence la difficulté à traiter les problématiques d'aménagement et de planification à la bonne échelle
- Le risque de développement de stratégies identitaires et défensives
- L'existence de « franges » non couvertes par des systèmes territoriaux

4 Synthèse et systèmes territoriaux

La lecture critique de ces 4 hypothèses nous a permis de construire une carte de synthèse des systèmes territoriaux du territoire régional.

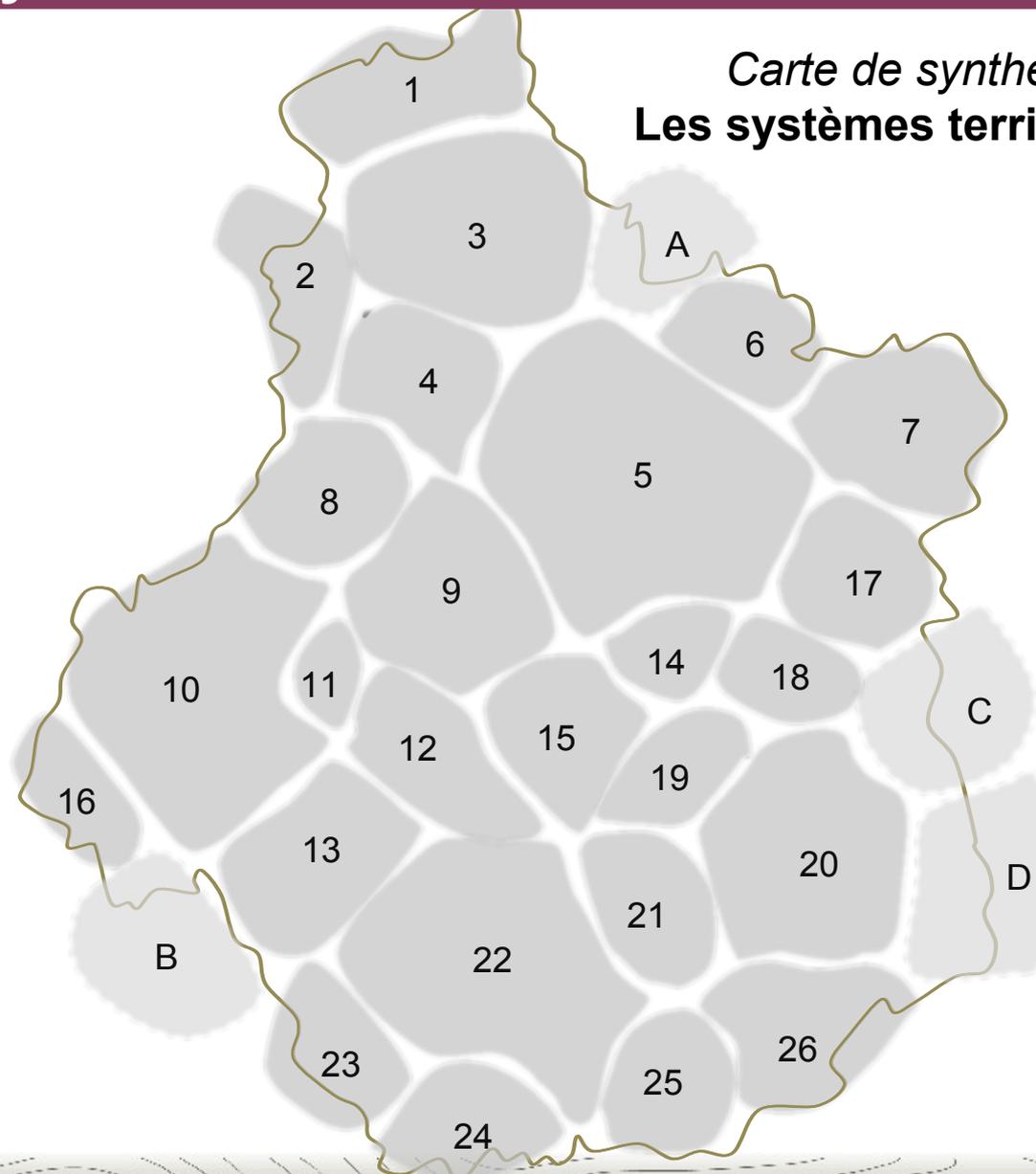
Cette carte de synthèse ne doit pas être lue comme la seule grille de lecture pertinente du territoire régional, mais comme une synthèse possible, permettant de trouver un compromis pertinent entre différentes solutions envisageables.

4

Synthèse et systèmes territoriaux

- 1 Dreux
- 2 Nogent-le-Rotrou
- 3 Chartres
- 4 Châteaudun
- 5 Orléans
- 6 Pithiviers
- 7 Montargis
- 8 Vendôme
- 9 Blois
- 10 Tours
- 11 Amboise
- 12 Montrichard / St Aignan
- 13 Loches / Descartes / Ligueuil
- 14 Salbris / Lamotte-Beuvron
- 15 Romorantin
- 16 Chinon / Bourgueil
- 17 Gien
- 18 Aubigny sur Nère
- 19 Vierzon
- 20 Bourges
- 21 Issoudun
- 22 Châteauroux
- 23 Le Blanc
- 24 Argenton sur Creuse
- 25 La Châtre
- 26 St Amand Montrond

Carte de synthèse
Les systèmes territoriaux



Systèmes territoriaux polarisés par un pôle extérieur à la région :

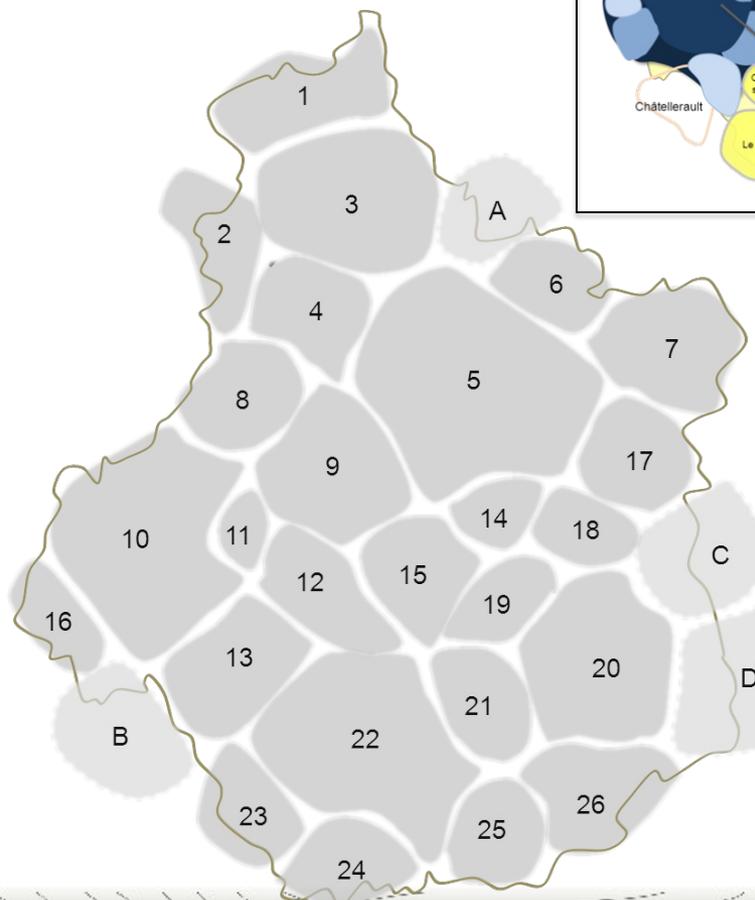
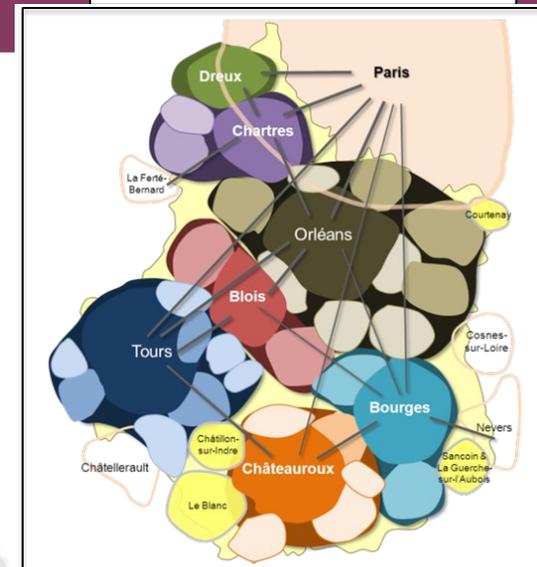
- A Étampes
- B Châtelleraut
- C Cosne-sur-Loire
- D Nevers

Carte de synthèse : les systèmes territoriaux

Cette carte combine les hypothèses B et C, et intègre les conclusions du débat avec les partenaires.

Elle se rapproche de la carte de synthèse des aires de fonctionnement, avec plusieurs différences :

- Les systèmes territoriaux des pôles régionaux et départementaux sont ajustés pour couvrir les espaces ruraux non polarisés
- Les systèmes territoriaux des pôles intermédiaires correspondent aux périmètres identifiés dans la carte des aires de fonctionnement
- Les bassins des pôles de proximité sont conservés dans la carte des systèmes territoriaux lorsqu'ils se situent suffisamment loin des agglomérations (Le Blanc, Argenton-sur-Creuse, Descartes / Ligueil, Salbris / La Motte Beuvron, Aubigny-sur-Nère) ; ils sont dans certains cas regroupés au sein d'une même aire (Bourgueil + Chinon, Montrichard + Saint Aignan, La Châtre + Lignières)
- Pour les bassins des pôles de proximité non jugés suffisamment structurants, ils ont été intégrés à des systèmes territoriaux structurés par une agglomération (Château-Renault avec Tours, Levroux Vatan avec Châteauroux, Sully-sur-Loire et Beaugency avec Orléans ; Allainville / Janville avec Etampes, Sancoin avec Nevers)



5

Monographies territoriales

Ce cinquième chapitre de l'étude consiste en une série de monographies, c'est-à-dire de « zooms » sur chacun des systèmes territoriaux identifiés dans le diagnostic systémique.

Chaque monographie présente les principaux éléments d'analyse de fonctionnement du système territorial, et identifie les problématiques de développement durable auxquelles il est confronté.

Elle propose ensuite la position de l'État sur les démarches de SCoT à développer.

Ce chapitre est présenté dans un document annexé au rapport final (format CD ROM).

6

Synthèse de l'analyse des démarches de SCoT et perspectives de développement

Le contexte de la réflexion sur les démarches de SCoT

Le diagnostic systémique du territoire régional a permis d'identifier des systèmes territoriaux, à l'échelle desquels il semble intéressant d'envisager des articulations et des cohérences dans le cadre des futures démarches de planification (SCoT, PLUi).

Il s'agit, dans ce chapitre, de croiser cette approche « géographique » sur le fonctionnement des territoires avec la réalité de la gouvernance locale, et des stratégies déjà engagées par les acteurs locaux.

Cette réflexion sur les démarches de SCoT s'inscrit dans le contexte suivant :

- Le Grenelle de l'Environnement, à travers l'article L121-1 du Code de l'Urbanisme, prévoit que les SCoT déterminent les conditions permettant d'assurer :
 - *L'équilibre entre renouvellement et développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres, le développement de l'espace rural ; l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces agricoles, forestiers, naturels et des paysages ;*
 - *La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;*
 - *La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat ;*
 - *La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation des ressources naturelles (air, eau, sol et sous-sol...), la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques, pollutions et nuisances.*
- La perspective de 2017 qui incite à une couverture complète du territoire national en SCoT.

Il ne s'agit pas ici de préfigurer les futurs périmètres de SCoT / PLUI, mais plutôt à alimenter la réflexion des services de l'État sur les cohérences et les articulations à envisager dans le cadre de ces démarches.

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

La méthodologie utilisée

La réflexion s'articule autour de deux dimensions complémentaires : la question des logiques territoriales (objet du diagnostic régional systémique), et celle des logiques d'acteurs observées sur le terrain.

1- La **prise en compte des logiques territoriales** repose sur trois aspects :

- La réalité du fonctionnement des territoires en espaces de fonctionnement cohérent, et des relations entre ces espaces ;
- La nature des enjeux de développement durable des territoires, auxquels les démarches de planification doivent apporter des réponses ;
- Le caractère dynamique et évolutif de ces logiques de fonctionnement territorial et de ces enjeux.

2- La **prise en compte des logiques d'acteurs** repose elle aussi sur différents aspects :

- Les périmètres institutionnels existants, qu'il s'agisse des intercommunalités, des Départements ou des Régions ;
- Les démarches de projet déjà engagées, par exemple autour des démarches de Pays ou de Parc Naturel Régional ;
- Les démarches de planification déjà en cours, qu'il s'agisse de démarches de SCoT ou de PLU intercommunal ;
- Les volontés exprimées par les acteurs en termes de souhaits de rapprochements, démarches communes ou coopérations entre territoires.

Par ailleurs, cette réflexion intègre une **dimension temporelle** : s'engager dans une démarche de planification suppose une adhésion des acteurs, et nécessite plusieurs étapes techniques, politiques et réglementaires. Une démarche d'élaboration de SCoT va nécessiter plusieurs années de travail ; une fois réalisé, le document ne pourra au mieux être révisé qu'au bout de 6 ans. Il est donc indispensable d'intégrer ce paramètre « temporel » dans la réflexion sur les périmètres.

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

Une approche à trois échelles complémentaires

La réflexion sur les démarches de SCoT s'articule à trois échelles complémentaires.

Il s'agit en effet d'une démarche régionale, qui porte sur des démarches locales inscrites dans un contexte régional en évolution constante.

Cette approche régionale est donc complémentaire des réflexions locales menées par les DDT dans le cadre de leur dialogue avec les acteurs des SCoT.

Par conséquent, la réflexion sur les démarches de SCoT se décline à **trois échelles complémentaires** :

1. Celle de la région, qui est confrontée à des dynamiques territoriales contrastées,
2. Celle des « types » de systèmes territoriaux, que l'on peut classer en grandes catégories,
3. Celle de chaque système territorial proprement dit, dans le cadre d'une approche à articuler avec la problématique de la gouvernance locale.

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

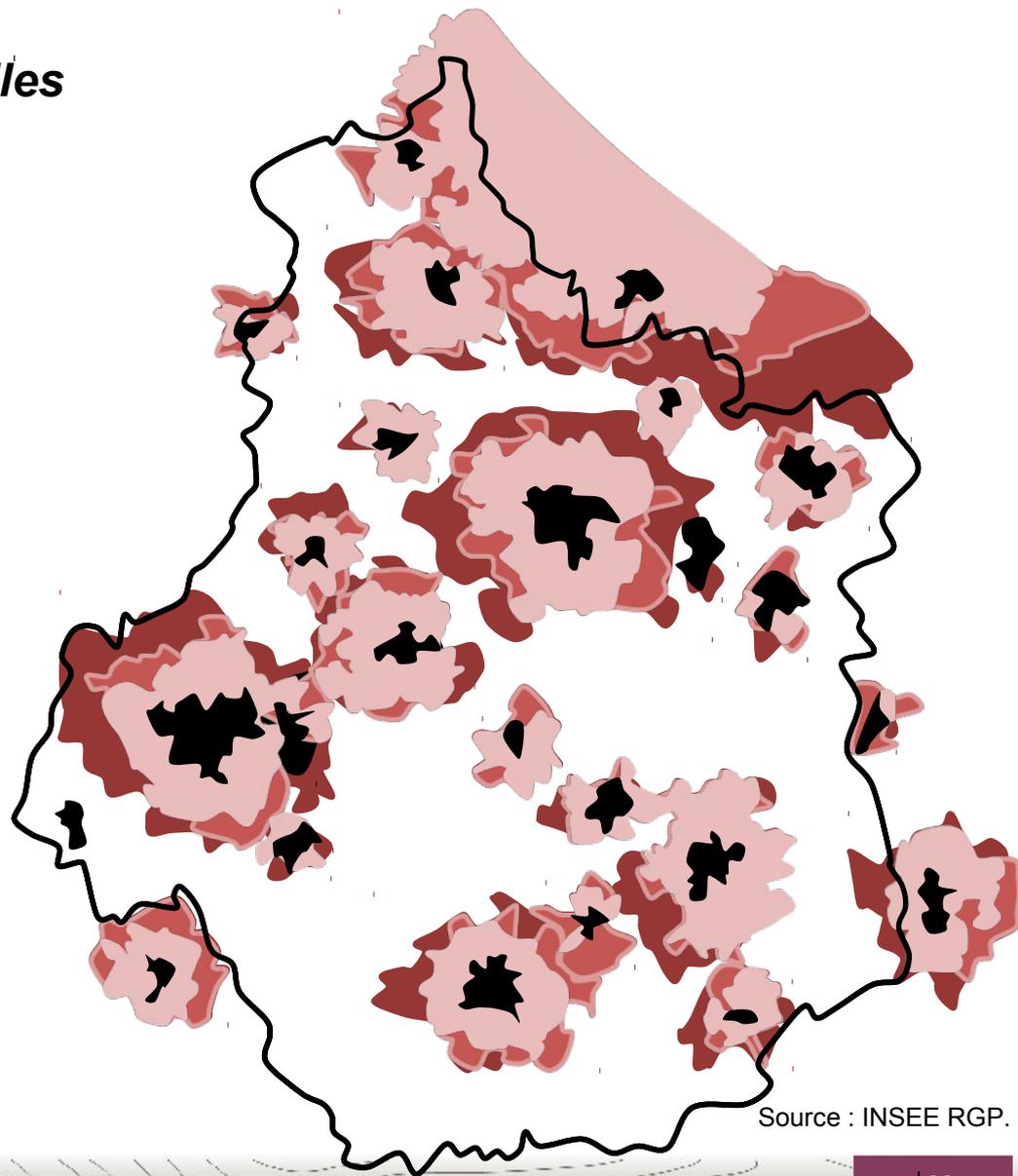
Une approche à trois échelles complémentaires

1- Les grandes dynamiques régionales

L'évolution rapide de la polarisation des territoires par les agglomérations constitue une donnée importante pour apprécier l'évolution de l'influence des agglomérations sur le fonctionnement du territoire.

À souligner l'extension rapide de l'influence des agglomérations importantes, tandis que celle des pôles urbains de taille plus modeste a tendance à rester stable.

Extension des aires urbaines :



Source : INSEE RGP.

Une approche à trois échelles complémentaires

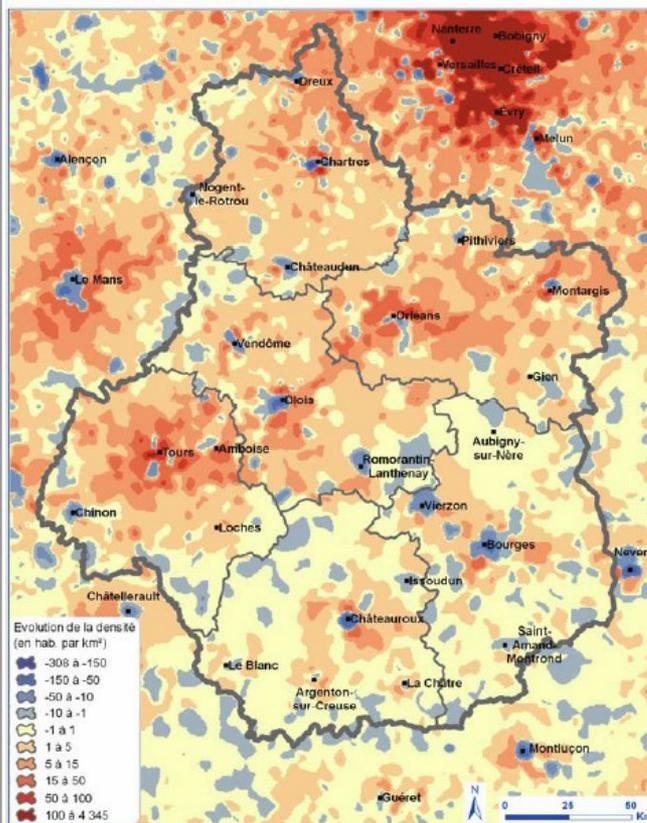
1- Les grandes dynamiques régionales

Une autre tendance lourde est à prendre en compte dans l'appréciation de la dynamique des territoires : celle de la dissociation croissante entre lieu de travail et lieu de résidence.

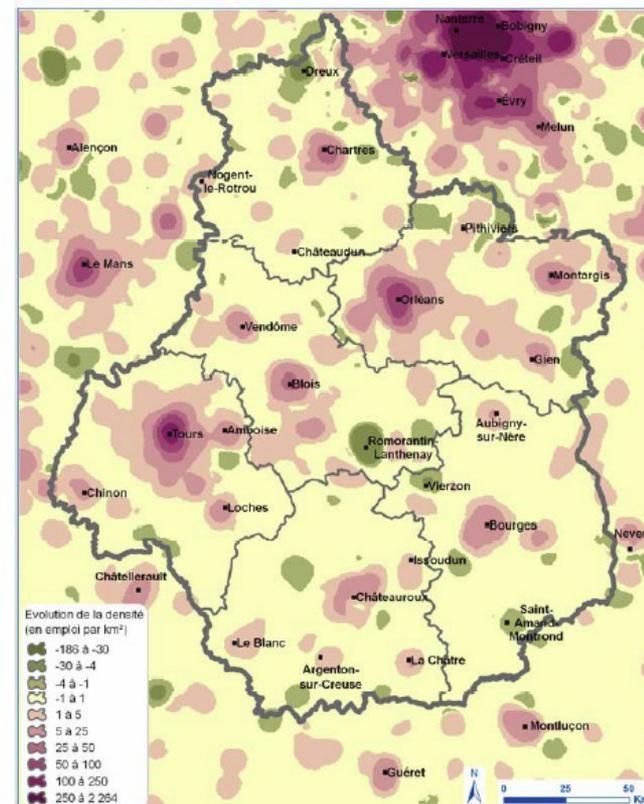
Les agglomérations dynamiques (notamment situées au nord du territoire régional) connaissent une progression de la densité en emploi en cœur d'agglomération, tandis que l'habitat se diffuse en deuxième et troisième couronnes.

Au sud de la région, cette tendance est moins notable, dans un contexte de stagnation (au moins quantitative) de la population et de l'emploi.

Evolution de la densité de population entre 1999 et 2008



Evolution de la densité d'emploi total entre 1999 et 2007



Une approche à trois échelles complémentaires

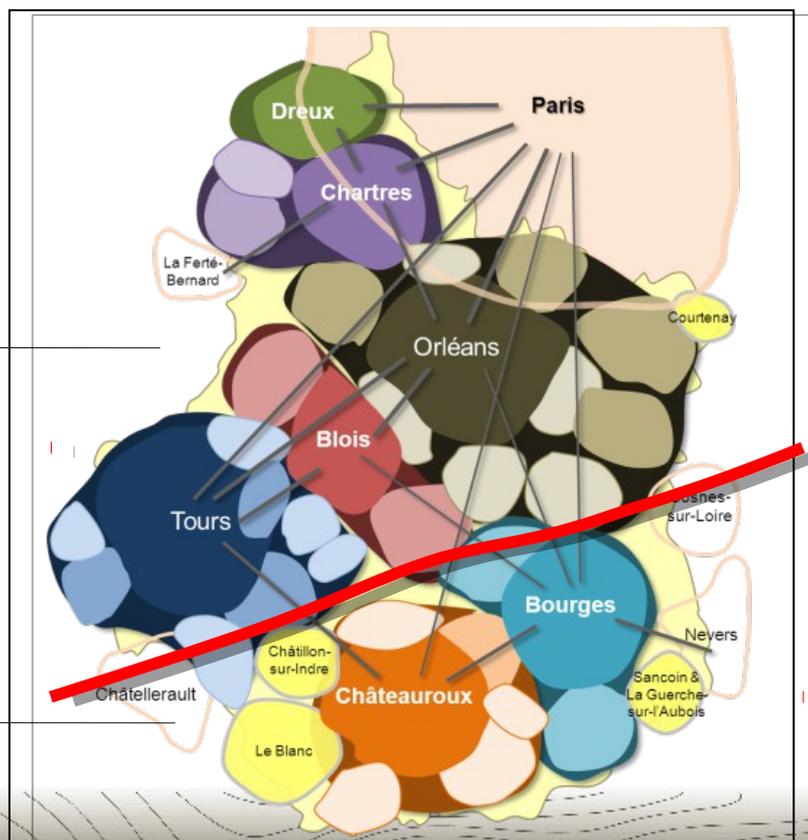
1- Les grandes dynamiques régionales

La conséquence de ces deux tendances lourdes pour la réflexion sur les démarches de SCoT est qu'il est nécessaire d'intégrer une approche dynamique, évolutive, veillant aux nécessaires articulations entre territoires.

Ce principe est à décliner en fonction des grands sous-ensembles régionaux : on observe en effet à cet égard deux grandes tendances infra régionales.

A- Les espaces inscrits dans une dynamique urbaine et métropolitaine

B- Les espaces à dominante rurale



6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

Une approche à trois échelles complémentaires

1- Les grandes dynamiques régionales

Chacune de ces deux dynamiques induit des problématiques et enjeux spécifiques, qu'il s'agira de prendre en compte dans le cadre des futurs SCoT en fonction de leur localisation au sein de l'espace régional.

A- Les espaces inscrits dans une dynamique urbaine et métropolitaine



- Une forte dynamique urbaine, des aires urbaines en croissance rapide, des interactions croissantes entre territoires
- Des territoires fragiles au plan environnemental, des risques d'inondations
- Une tendance à l'affaiblissement des fonctions économiques de certains secteurs de franges franciliennes, au profit de la fonction résidentielle

B- Les espaces à dominante rurale

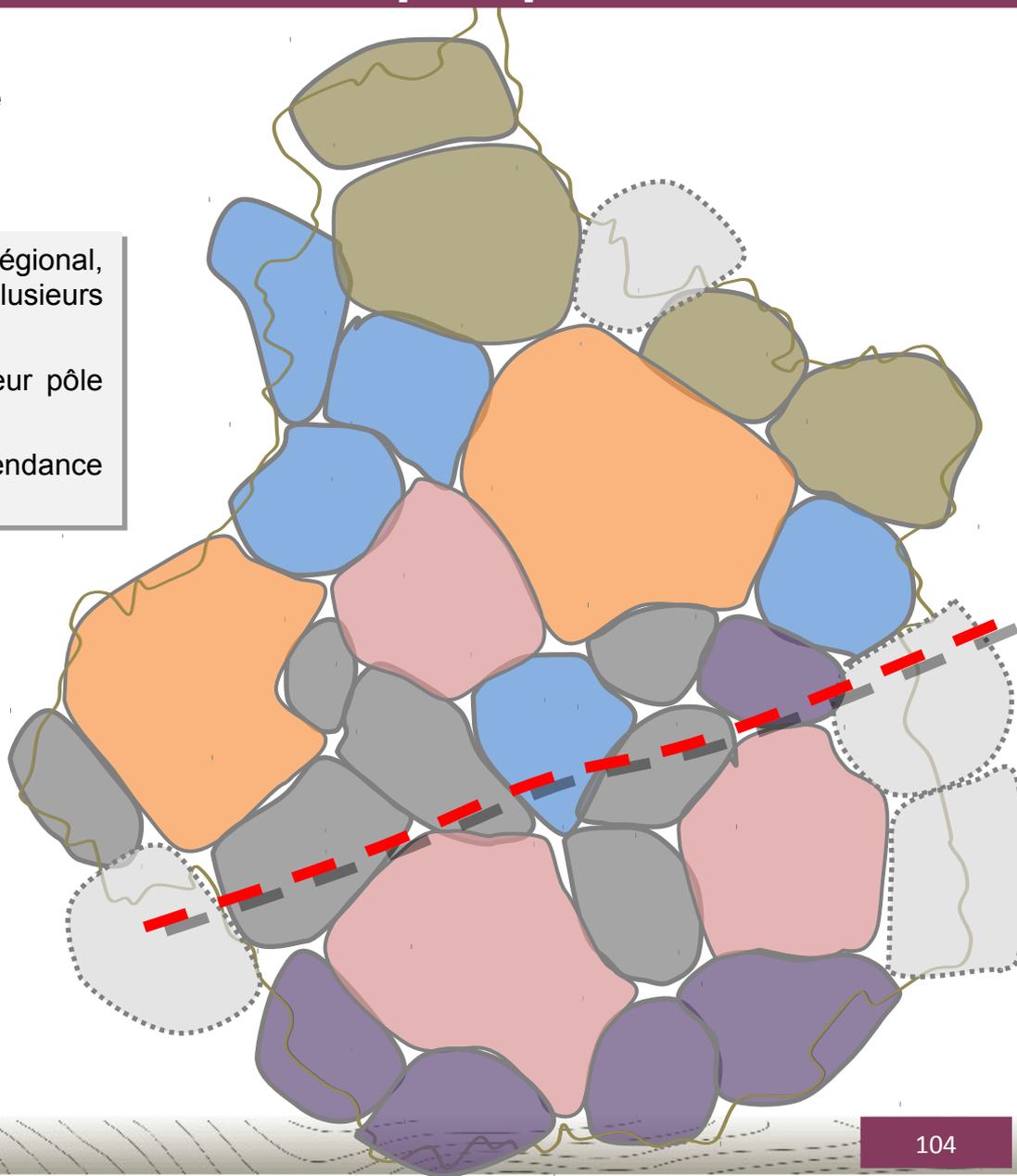
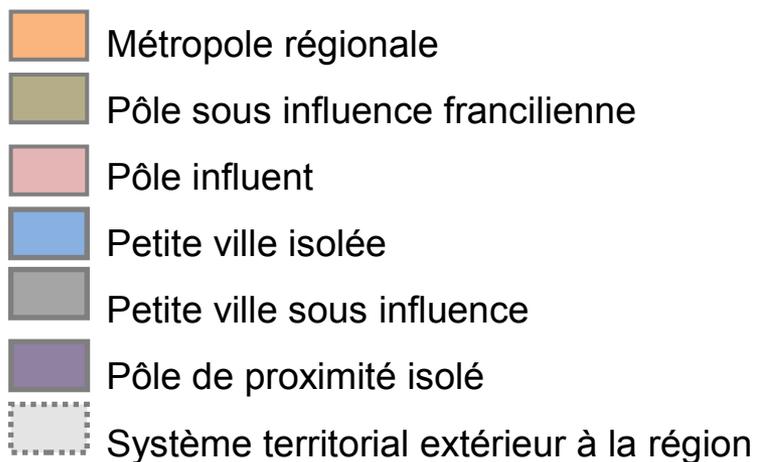


- Des dynamiques économiques et résidentielles moins favorables
- L'enjeu du maintien d'une armature territoriale structurante

2- Une réflexion par types de systèmes territoriaux

Au-delà de cette géographie globale du territoire régional, le diagnostic permet de mettre en évidence plusieurs « types » de systèmes territoriaux :

- En fonction de la capacité de polarisation de leur pôle urbain,
- En fonction de leur niveau d'influence ou de dépendance par rapport à d'autres systèmes territoriaux.



6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

2- Une réflexion par types de systèmes territoriaux

La réflexion sur les démarches de SCoT ne s'aborde pas de la même manière en fonction des « types » de territoires auxquels on est confronté :

Métropole régionale	Tours
	Orléans



- Des dynamiques périurbaines fortes, ce qui soulève la question de leur maîtrise.
- Des échelles de gouvernance restreintes au regard de l'influence réelle des deux métropoles.

Pôle sous influence francilienne	Dreux
	Pithiviers
	Montargis
	Chartres



- Une dépendance croissante à l'Ile de France
- La nécessité d'approches concertées notamment sur les questions économiques et de transport

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

2- Une réflexion par types de systèmes territoriaux

Pôle influent	Blois
	Bourges
	Châteauroux



- Encourager l'élargissement de l'échelle actuelle de gouvernance, souvent sous-dimensionnée par rapport à l'influence réelle du pôle urbain
- Les coopérations à développer avec les systèmes voisins, qui constituent souvent des territoires ruraux fragiles

Petite ville isolée	Nogent-le-Rotrou
	Vendôme
	Romorantin
	Gien
	Châteaudun



- Tendre vers un rapprochement du périmètre de SCoT avec celui du système territorial, afin d'optimiser la pertinence et l'efficacité de l'outil de planification

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

2- Une réflexion par types de systèmes territoriaux

Petite ville sous influence	Amboise
	Montrichard / St Aignan
	Loches / Descartes / Ligueil
	Salbris / Lamotte-Beuvron
	Chinon / Bourgueil
	Vierzon Issoudun



- Les nécessaires coopérations à engager avec les systèmes territoriaux « influents » : emploi, transport, gestion espaces agricoles, organisation services

Pôle de proximité isolé	Aubigny sur Nère
	Le Blanc
	Argenton sur Creuse
	La Châtre
	St Amand Montrond



- Quelles coopérations avec les autres territoires ruraux concernant la mutualisation des services, des transports, etc.
- Quelle mutualisation des périmètres, outils et moyens d'ingénierie (SCoT - PNR - Pays - intercommunalité...), pour des territoires ruraux disposant de moyens limités ?

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

3- Une réflexion à l'échelle de chaque système territorial

Le troisième niveau de réflexion sur les démarches de de SCoT est celui à conduire à l'échelle de chaque système territorial.

À cette échelle, il convient de croiser l'approche sur les dynamiques et les enjeux territoriaux avec celle sur la situation de la gouvernance locale.

Les pages suivantes détaillent les différentes démarches de gouvernance prises en compte dans l'analyse :

- Les intercommunalités
- Les démarches de PLUI
- Les Pays et les PNR
- Les démarches de SCoT

6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

3- Une réflexion à l'échelle de chaque système territorial

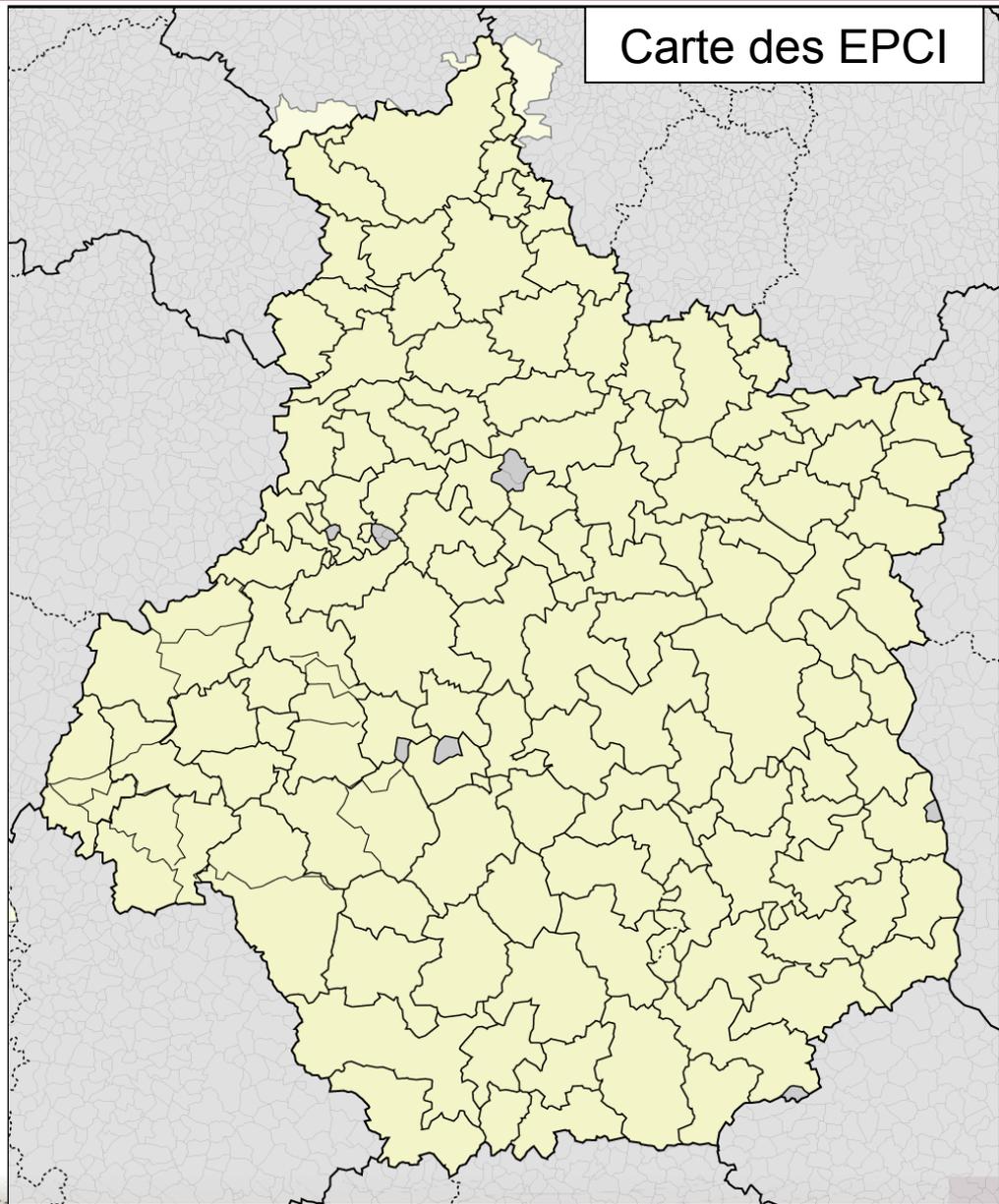
La situation actuelle des démarches locales

La carte prend en compte les périmètres définis dans le cadre des Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

A noter que :

- Le SDCI d'Eure-et-Loir n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2014
- Le SDCI d'Indre-et-Loire n'a pas été approuvé ; les contours représentés correspondent aux périmètres actuels des ECPI.

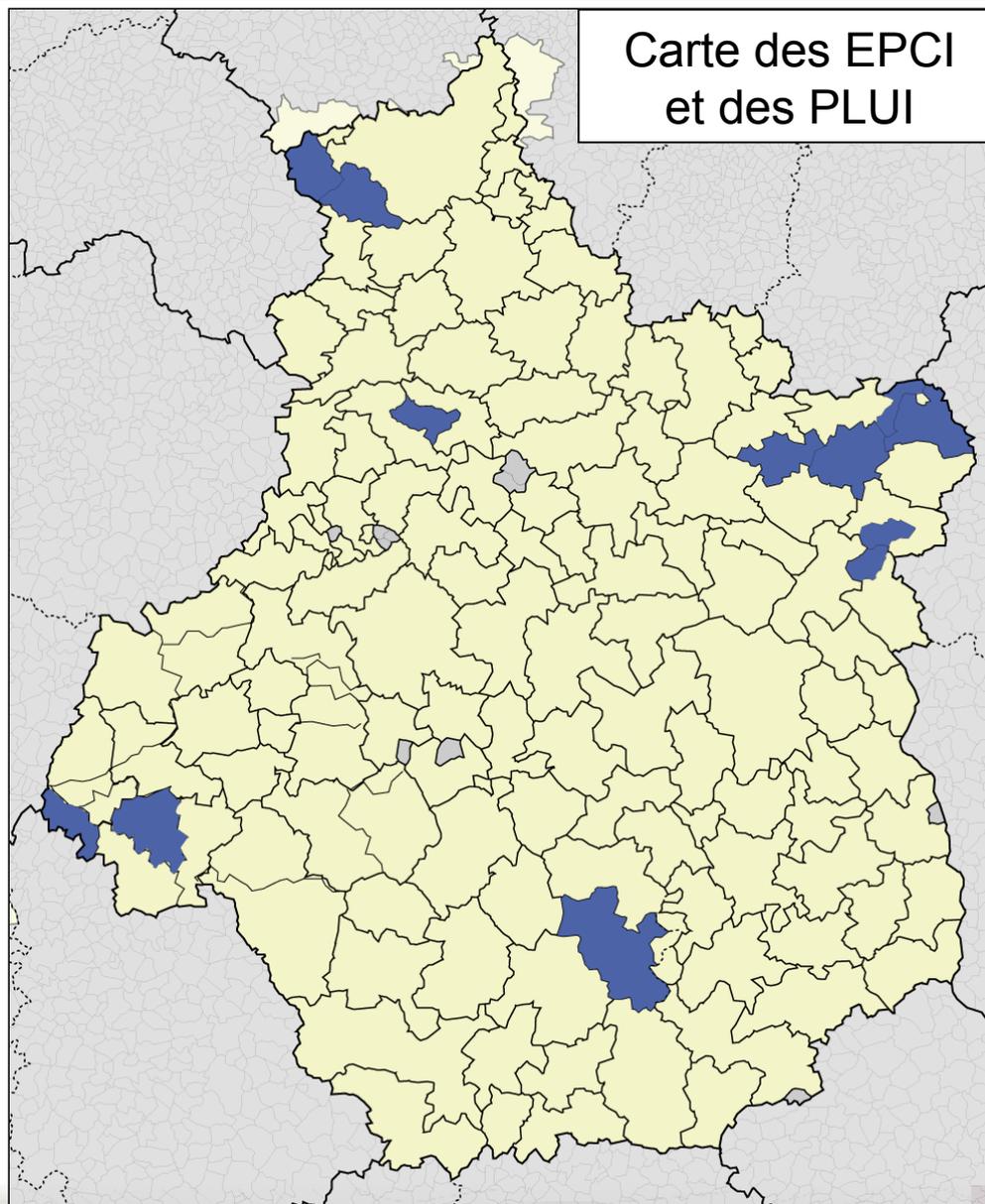
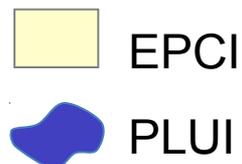
Source : Observatoire des Territoires,
réalisation : RCT 2013.



D1

3- Une réflexion à l'échelle de chaque système territorial

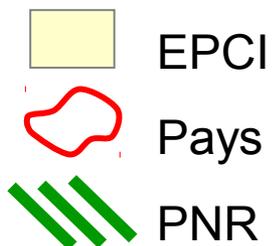
La situation actuelle des démarches locales



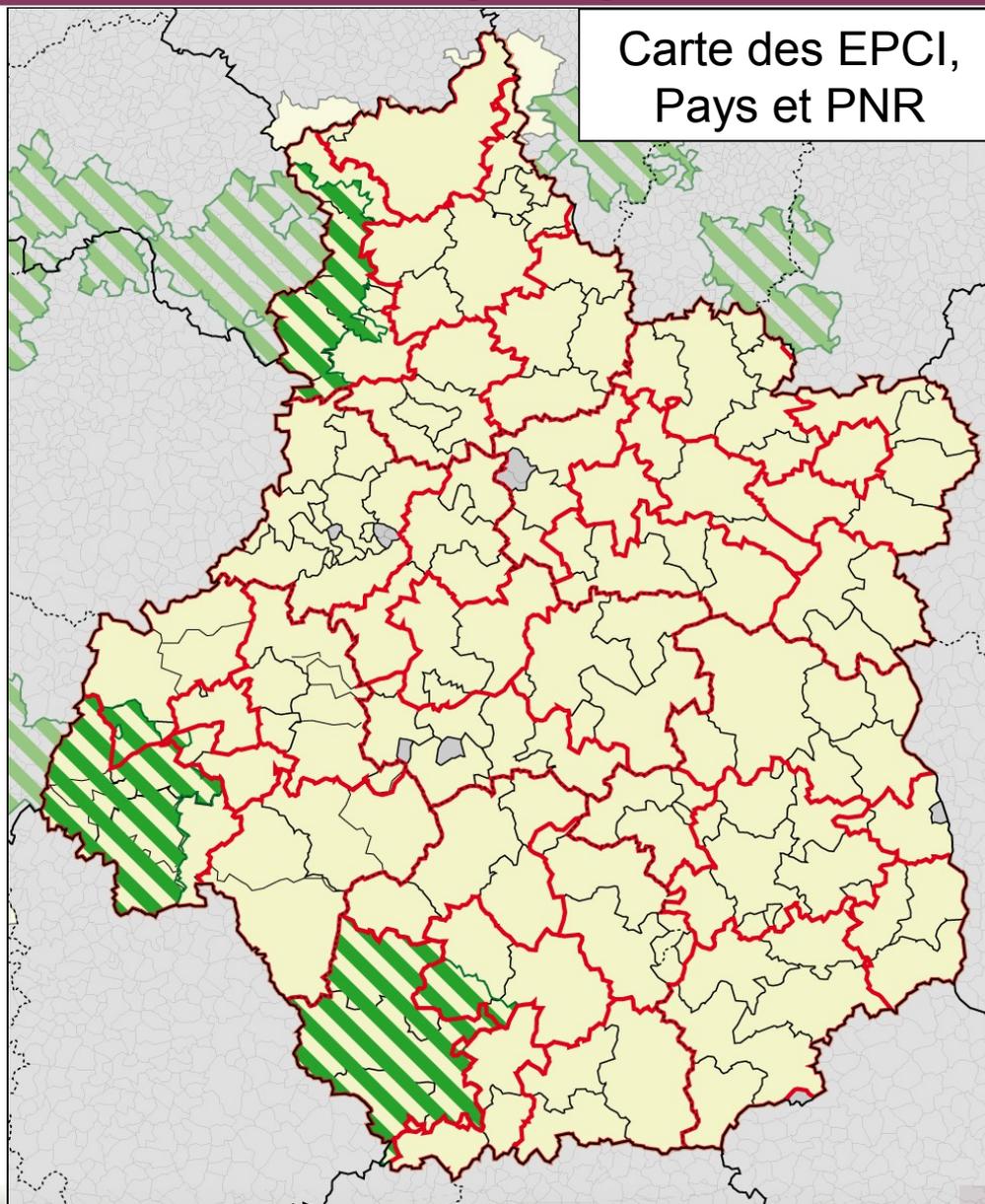
Source : Observatoire des Territoires et DREAL Centre, réalisation : RCT 2013.

3- Une réflexion à l'échelle de chaque système territorial

La situation actuelle des démarches locales

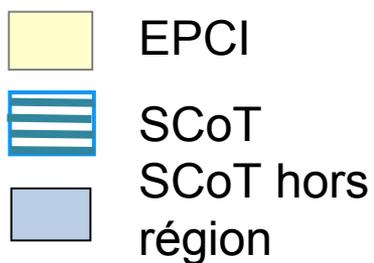


Source : Observatoire des Territoires et DREAL Centre, réalisation : RCT 2013.

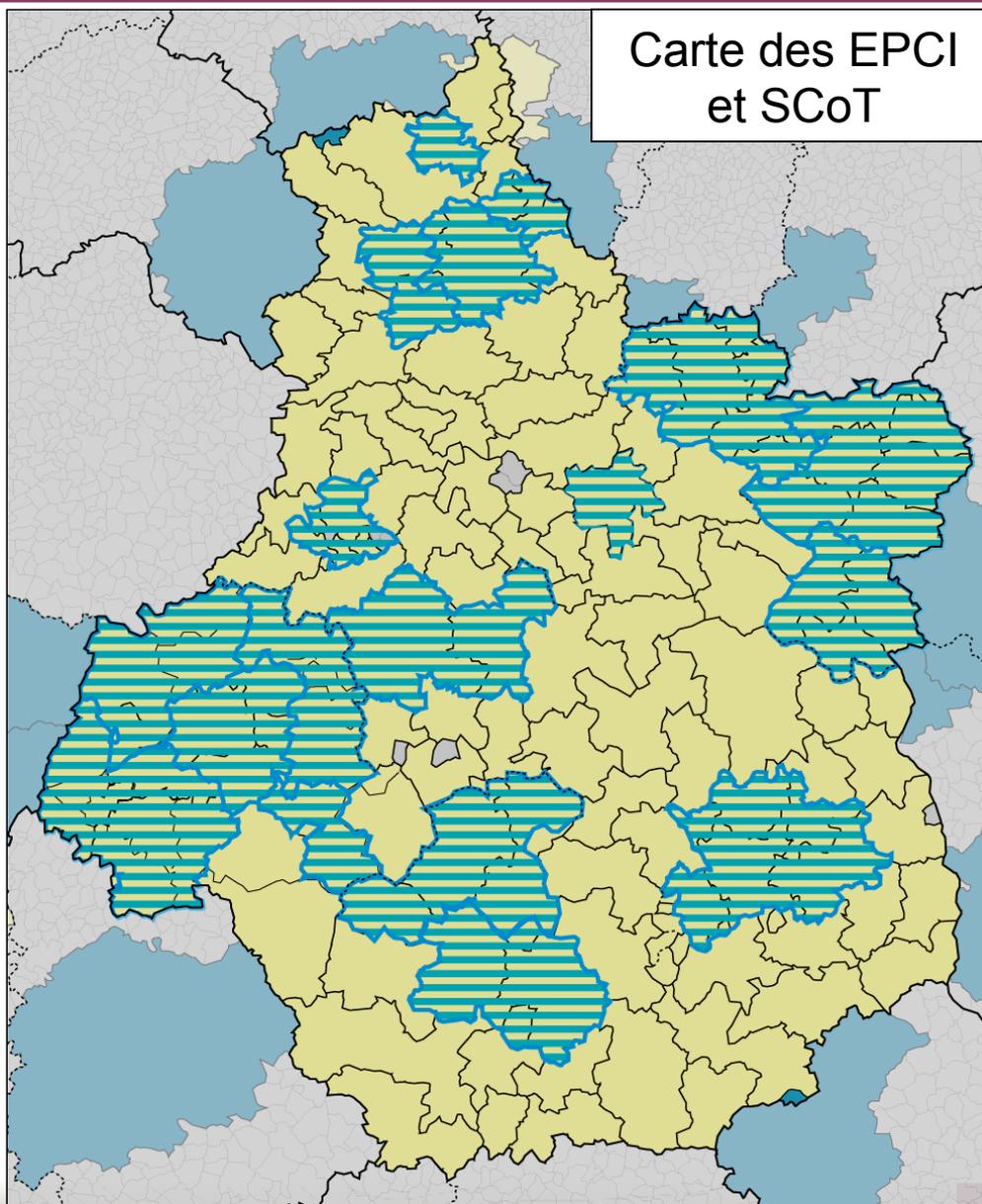


3- Une réflexion à l'échelle de chaque système territorial

La situation actuelle des démarches locales



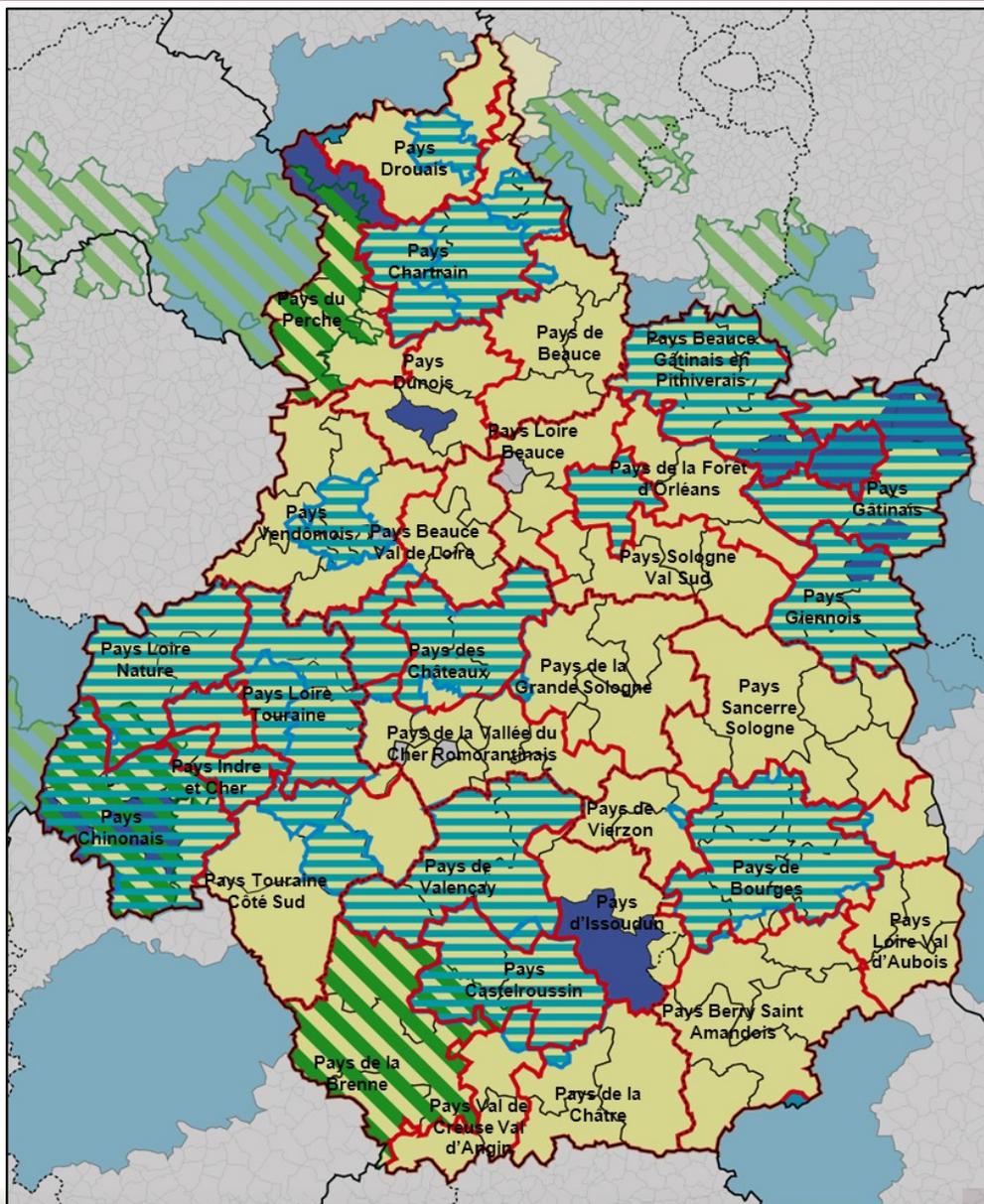
Source : Observatoire des Territoires et DREAL Centre, réalisation : RCT 2013.



6

Analyse des démarches SCoT et perspectives

-  EPCI
-  SCoT
-  SCoT hors région
-  PLUI
-  Pays
-  PNR



Source : Observatoire des Territoires et DREAL Centre, réalisation : RCT 2013.

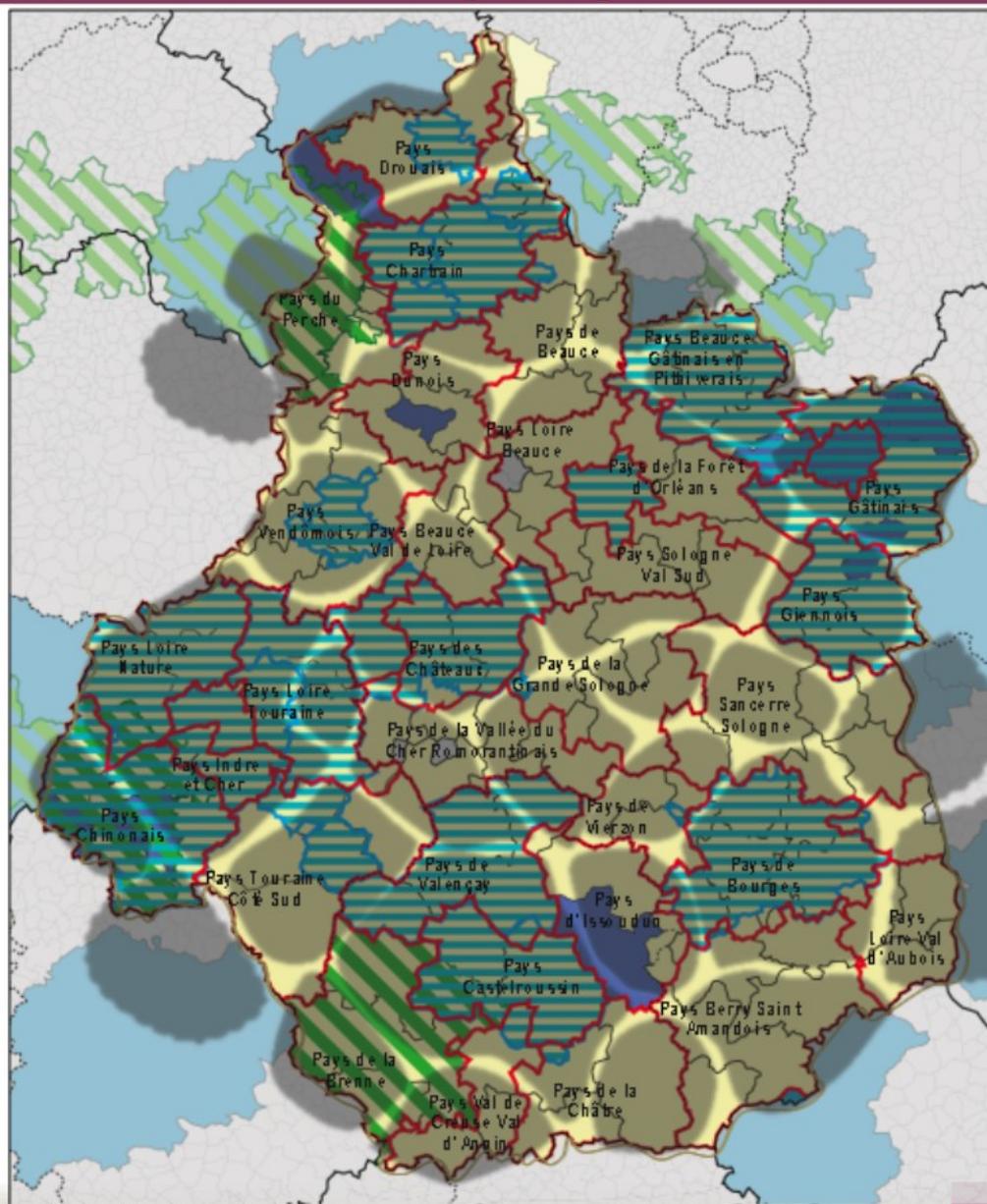
6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

La situation actuelle des démarches locales

+

Les systèmes territoriaux

-  EPCI
-  SCoT
-  SCoT hors région
-  PLUI
-  Pays
-  PNR
-  Systèmes territoriaux



6 Analyse des démarches SCoT et perspectives

D1

Le croisement entre l'analyse des systèmes territoriaux et celle des logiques d'organisation des acteurs permet de définir une position de l'État sur les perspectives souhaitables en termes de démarche de SCoT.

Il ne s'agit pas d'imposer un périmètre ou une démarche à tel ou tel territoire, mais plutôt d'inciter à un rapprochement optimal des démarches de planification supra-communale avec la réalité de la géographie du fonctionnement des territoires, en tenant compte des volontés locales, et du temps nécessaire pour faire évoluer les démarches déjà engagées.

Ce point de vue de l'État a été défini à l'issue de travaux en ateliers avec les différents acteurs associés à la démarche (services de l'État, Conseil régional, agences d'urbanisme, directeurs de SCoT, consulaires).

Le chapitre « monographies territoriales » propose, pour chaque système territorial, une lecture de la question de l'échelle de la démarche de SCoT, en croisant l'analyse des enjeux territoriaux et celle de la gouvernance.



Ministère de l'écologie, du Développement Durable et de
l'Énergie
Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et
du Logement Centre

5 avenue Buffon - BP 6407
45064 Orléans - cedex 2
Téléphone : 02 36 17 45 92
Télécopie : 02 36 17 41 01



www.centre.developpement-durable.gouv.fr

Date de parution : décembre 2013
n° ISBN : 978-2-11-138233-6