

# LES CAHIERS DE L'AMENAGEMENT EN REGION CENTRE

Savoir pour agir

## L'étalement urbain

La lutte contre l'étalement urbain est au cœur des mesures en matière d'urbanisme instituées par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement dite loi Grenelle 1.

Elle est en outre l'un des sujets abordé par le projet de loi de modernisation agricole (LMA) au regard de l'impact important qu'ont les extensions de l'urbanisation sur le foncier disponible pour les activités agricoles.

Si la puissance publique et les milieux associatifs se mobilisent sur ce sujet, c'est parce que depuis plus de trente ans, la périurbanisation a progressé fortement et poursuit cette progression en bouleversant tout à la fois des paysages traditionnels mais aussi des équilibres sociaux et environnementaux.

Initialement produit d'un « exode urbain », la périurbanisation est aujourd'hui l'expression d'une contrainte économique liée à la rareté foncière ou au coût du logement dans les centres-villes et leurs banlieues. L'accès à la propriété est rendue difficile pour les ménages les plus modestes et l'éloignement des centres des agglomérations constitue une possibilité de réaliser un projet immobilier. Ceci n'est pas sans conséquence sur l'augmentation de la dépendance énergétique de ces ménages, le coût collectif de la gestion des infrastructures et l'accès aux services.

D'après le Service de l'Observation et des Statistiques (SoeS) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) du Ministère, **une surface équivalente à celle d'un département français est artificialisée tous les dix ans en France.**

Si l'étalement urbain est un phénomène incontestable, si ses origines sont globalement connues, la question de sa mesure n'est pas stabilisée, en particulier sous l'angle de la consommation de l'espace. Conformément aux propositions du Comité Opérationnel (COMOP) n°9 du Grenelle de l'Environnement, un livrable devrait prochainement être mis à disposition par le CERTU pour permettre de cerner plus distinctement cette question.

La Région Centre n'est pas épargnée par l'étalement urbain et c'est même sans doute la première région en terme de superficies agricoles perdues ces dernières années.

Différentes démarches sont engagées au sein des services de l'Etat et dans les collectivités pour tenter de mieux appréhender la question notamment sous un angle quantitatif.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain a permis de mettre en place des outils pour juguler cet étalement mais la pression et le déficit de politiques foncières publiques n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de substituer à un modèle d'étalement celui du renouvellement de la ville sur la ville.

A l'issue du Grenelle de l'Environnement, les mesures préconisées sont de plusieurs ordres :

- la fixation d'objectifs chiffrés en matière de consommation de l'espace dans les documents de planification
- l'obligation de prise en compte de cette problématique ainsi que de celle de la préservation de la biodiversité dans l'élaboration de ces mêmes documents
- la revitalisation des outils de maîtrise foncière sur lesquels travaille actuellement la DGALN

Ce qui suit, basé sur la contribution de la DRE Centre au colloque Urbanisme et Bâtiment Durable organisé les 1<sup>er</sup> et 2 octobre 2009 par le Conseil Régional, tend à dresser un panorama succinct de la question de l'étalement urbain en région Centre, différents travaux en cours ayant vocation à le compléter dans les prochains mois.

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

Présent  
pour  
l'avenir



Direction régionale de l'Environnement,  
de l'Aménagement et du Logement du Centre  
Service Bâtiment Logement Aménagement Durables

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer,  
en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat

## Des aires urbaines en forte croissance

Entre 1999 et 2004, d'après l'INSEE, **les aires d'influence des pôles urbains se sont élargies.**

Celle d'Orléans, de Tours et de Bourges ont en commun de s'être fortement étendue sur cette période.

Les aires de Blois, Chartres et Châteauroux se sont relativement peu étendues tandis que les autres aires (comme Dreux, Vierzon ou Romorantin-Lanthenay) se sont stabilisées, voire rétractées.

**Les aires de l'axe ligérien forment maintenant un espace quasiment continu.** Il en est de même pour Bourges, Issoudun et Châteauroux qui voient leurs couronnes périurbaines se rejoindre.

L'aire d'influence de la région parisienne gagne maintenant les extensions urbaines de Chartres, Dreux et Montargis et se rapproche de celle d'Orléans.

Enfin l'aire d'influence de Nevers empiète désormais assez fortement dans le Cher.

Ceci va de pair avec une modification substantielle des migrations alternantes.

Si les communes récemment intégrées aux aires d'Orléans et de Bourges, offrent de nombreux emplois à leurs propres habitants, qui donc se déplacent moins souvent en direction de la ville centre, celles ayant rejoint les aires de Tours et de Blois comptent peu d'emplois et leurs actifs sont donc très mobiles, tandis que les aires urbaines de Châteauroux et Chartres se sont «résidentialisées» en accueillant des actifs plus dépendants de la commune pôle.

## Une population qui s'installe toujours plus loin des villes-centres et des pôles d'emploi

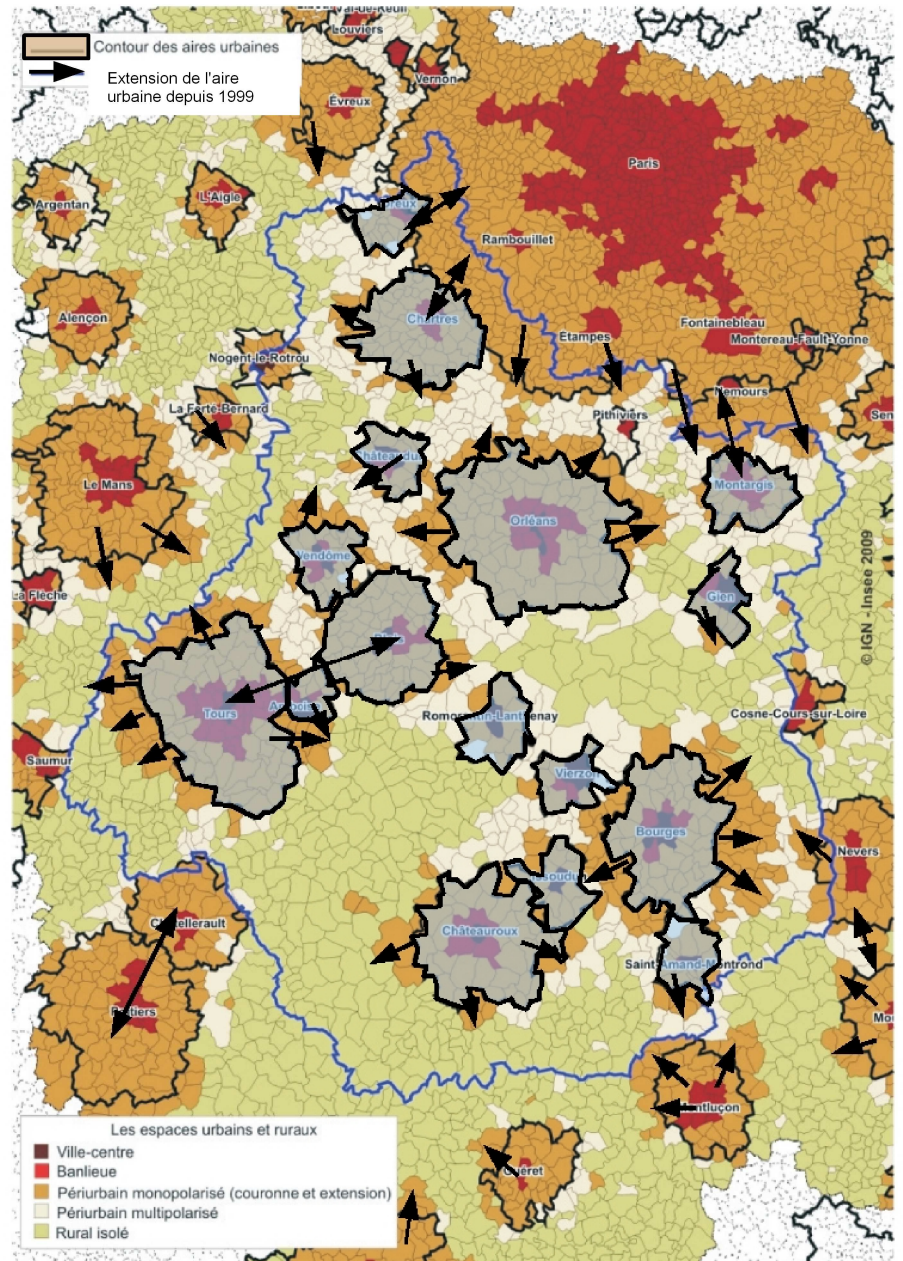
Entre 1999 et 2006, la population a progressé de manière concentrique autour des villes-centres qui ont, pour certaines, perdu des habitants.

**Ainsi, la population s'est souvent accrue davantage dans les extensions des aires urbaines** que dans le reste de ces aires telles qu'elles étaient définies en 1999, sauf pour Bourges et Tours.

La distance médiane des actifs à leur lieu de travail s'accroît à mesure qu'on s'éloigne des communes pôles des agglomérations. Cet allongement progressif des distances s'observe aussi bien sur l'axe ligérien que dans les franges franciliennes où résident les actifs les plus éloignés de leur lieu de travail.

Depuis 1999, les actifs se sont éloignés de leur lieu de travail dans tous les territoires, mais plus fortement autour qu'à l'intérieur des agglomérations. **Depuis 1999, la distance médiane au lieu de travail des actifs travaillant hors de leur commune de résidence a augmenté de près de 3 km.**

Ces distances se sont fortement allongées dans des pays ruraux comme ceux de Grande Sologne ou du Berry Saint-Amandois mais aussi dans le pays et l'agglomération drouaise (ainsi que dans le Perche).



Evolution des aires urbaines 1999-2006: Montage à partir d'une source initiale de l' INSEE, 2009

## Des espaces périurbains souvent monofonctionnels

L'espace périurbain renforce sa vocation résidentielle et dans le même temps les villes centres et leurs banlieues proches accueillent toujours plus d'emplois que de nouveaux actifs.

Dans les villes-centres et leur banlieue proche, le nombre d'emplois dépasse le nombre d'actifs. La tendance s'inverse nettement dans les périphéries même si les nouvelles extensions urbaines sont moins déficitaires que les périphéries elles-mêmes.

Néanmoins dans les aires de Bourges, Orléans et Tours, qui accusent les plus importantes extensions urbaines entre 1999 et 2004, les communes qui entrent dans leur aire d'influence sont des communes disposant d'un tissu d'emploi encore assez fort.

En général, les couronnes périurbaines attirent plus facilement les classes moyennes, leurs extensions sensiblement moins.

## Rappel de définitions selon l'INSEE

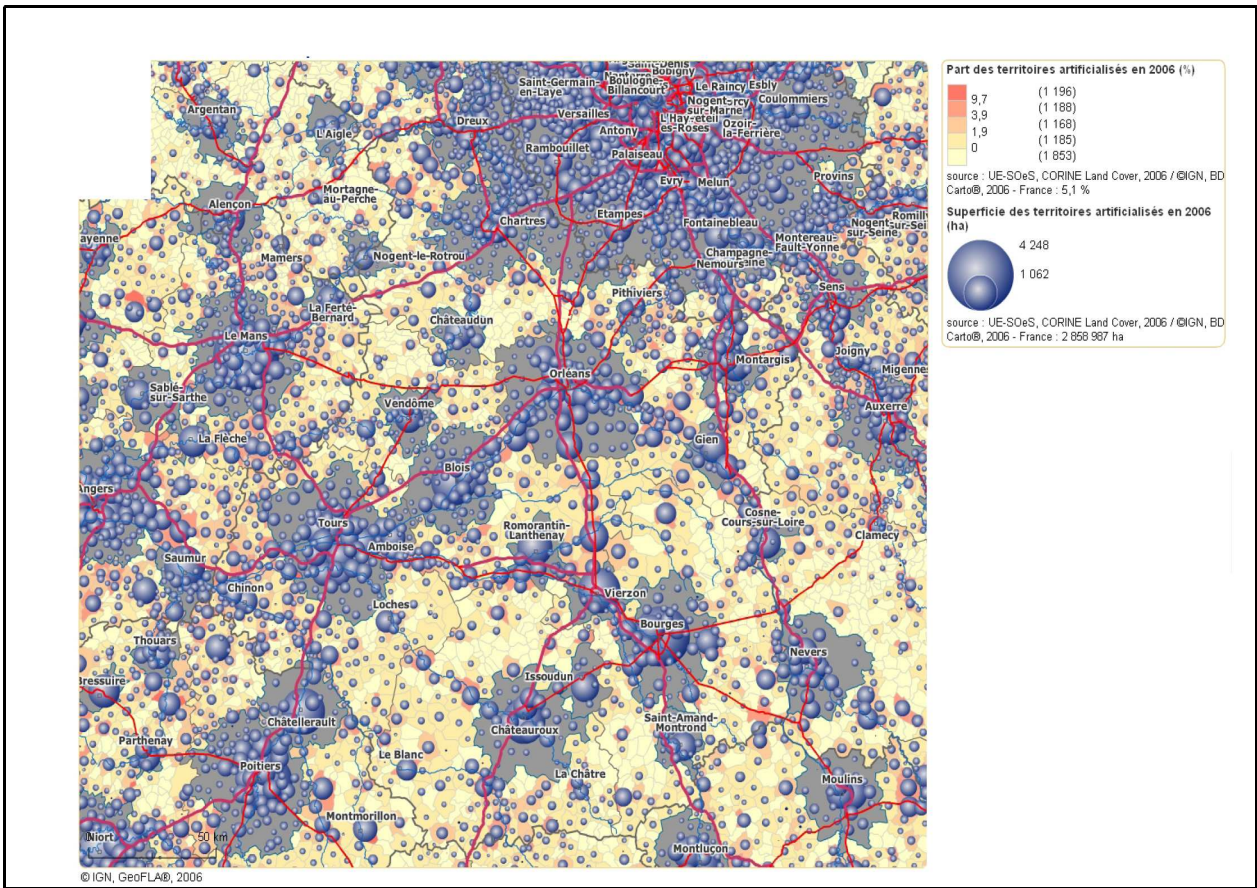
### Unité urbaine (= agglomération):

Ensemble d'une ou plusieurs communes comportant au moins 2 000 habitants et dont les zones bâties ne sont pas discontinues de plus de 200 m.

### Aire urbaine :

Ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois, nommée **pôle urbain**, et des communes dont au moins 40 % des actifs ayant un emploi travaillent dans cette unité urbaine ou dans les communes attirées par elle.

Au sein d'une aire urbaine sont distinguées : **la ville-centre**, **la banlieue** – qui forment à elles deux l'unité urbaine – et **la couronne périurbaine**.

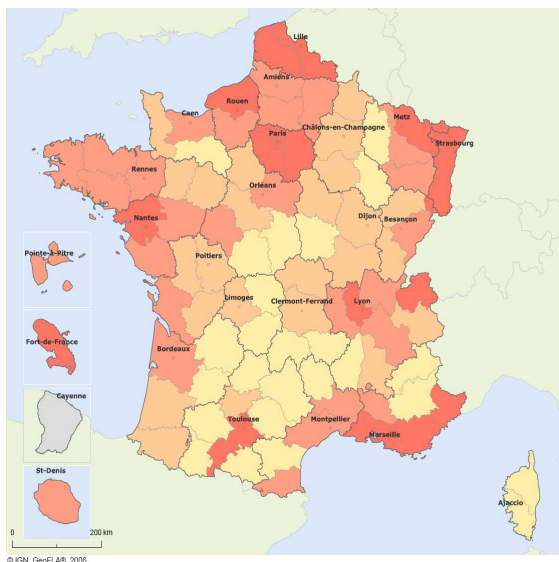
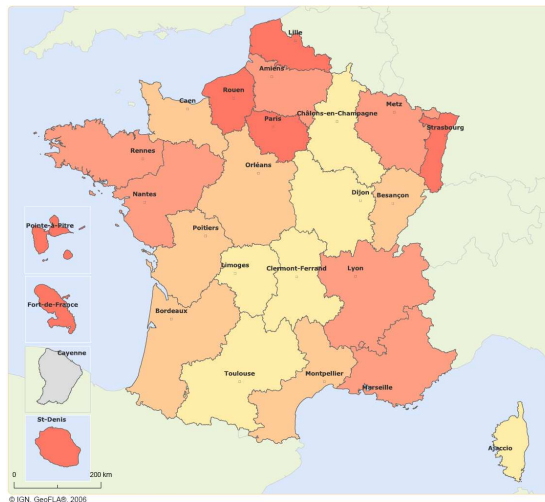


### Des sols de plus en plus artificialisés

L'artificialisation résulte de manière prépondérante de l'extension de l'urbanisation ; elle consiste en **la perte des qualités naturelles d'un milieu (qu'il soit exploité comme les espaces agricoles ou forestiers ou non)** et notamment en la disparition de sa capacité à abriter **une certaine biodiversité**.

Elle engendre une perte de ressources naturelles et agricoles et une imperméabilisation des sols généralement irréversible.

- L'artificialisation des sols gagnerait, selon certaines sources, les quinze dernières années, **jusqu'à 3000 ha/an en région Centre, à plus de 80% en dehors des huit principales unités urbaines de la région**
- La part des sols artificialisés, rapportée à la surface totale de la région Centre, se situerait peu ou prou dans la moyenne nationale, et son évolution suivrait celle de la moyenne nationale
- En valeur absolue, la surface artificialisée placerait, selon les sources, la région **entre le 5ème et le 10ème rang français, derrière principalement la région Ile-de-France et des régions littorales**
- A noter qu'entre 2000 et 2006, selon Corine Land Cover, l'artificialisation des sols en région Centre serait due pour moitié au développement du tissu urbain discontinu et pour un tiers au développement de zones industrielles et commerciales. Ce constat doit être modulé par le fait que, proportionnellement, les surfaces consacrées aux activités économiques demeurent inférieures aux moyennes nationales et correspondent aujourd'hui à moins de 0,5% des surfaces régionales (l'augmentation serait d'environ **30 ha/département/an**)



## Des espaces agricoles fortement en recul,

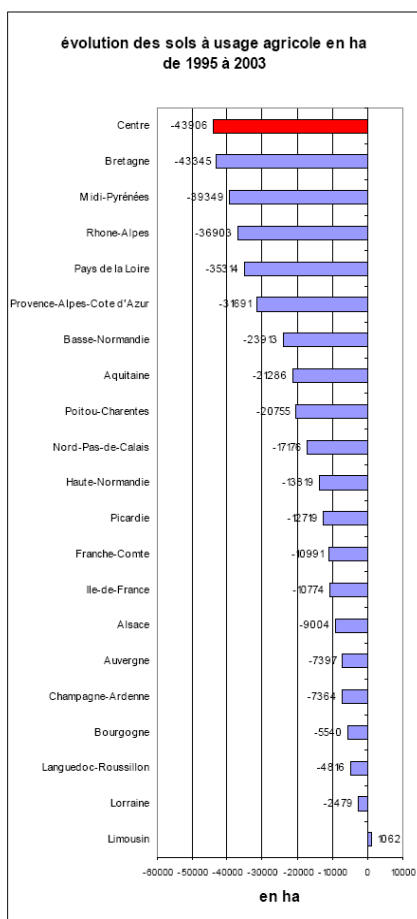
Les espaces agricoles reculent en région Centre comme partout ailleurs en France métropolitaine.

**La perte de surface agricole bénéficie pour 3/5ème à l'artificialisation** (et donc à l'urbanisation) et pour 2/5ème aux espaces naturels, principalement la forêt.

Depuis 2004 le mouvement semblerait s'être accéléré, évolution à mettre en rapport avec l'essor de la construction de logements et avec le desserrement des ménages.

La région Centre est au 5ème rang des régions françaises en terme de taux de perte de surface agricole, et la région continentale où la pression sur les terres agricoles est la plus forte, devant l'Île-de-France.

En valeur absolue, c'est la région qui aurait perdu la plus grande surface de terres agricoles soit près de 44 000 ha entre 1995 et 2003, (enquête Teruti-Lucas du MAAP), perte de surface plus importante qu'en Midi-Pyrénées, Aquitaine, et Rhône Alpes, régions pourtant plus vastes que le Centre. Ce mouvement semble se prolonger à un rythme proche les cinq dernières années.



Source : MAAP/ Teruti

## Une biodiversité affectée et des paysages altérés

Si l'étalement urbain produit des effets néfastes sans qu'ils puissent être aisément comptabilisés et rendus visibles, c'est en particulier le cas de ses impacts sur les milieux naturels et la biodiversité<sup>1</sup>.

Malgré une **augmentation importante de la surface occupée par les milieux naturels en région Centre (signe de la déprise agricole)**, la périurbanisation et le mitage rompent des continuités écologiques et créent des désordres dans les équilibres naturels.

La région Centre présente une grande variété de territoires, souvent bien typés sur le plan paysager mais aussi biologiquement (faune, flore, habitats naturels). Plus de 10 % du territoire régional est inscrit en Natura 2000 au titre de la directive Habitats.

Sur le plan faunistique, la richesse ornithologique de la région se traduit par l'inscription d'environ 10% du territoire régional en Zones de Protection Spéciale au titre de la directive "Oiseaux".

Si en région Centre, certains milieux remarquables sont faiblement menacés du fait d'une répartition sur une surface importante ou d'une disposition de type "mosaïque" (étangs et landes de Sologne et de Brenne, chênaies-charmaies, etc.) contribuant à ralentir leur disparition, et s'il existe également quelques territoires où la pression anthropique est faible ou du moins stabilisée (forêt domaniale d'Orléans, lit mineur de la Loire, Boischaud, etc.), à l'inverse, certains habitats particulièrement vulnérables et souvent de petite taille (prairies humides, pelouses calcicoles, tourbières, petites rivières, mares, etc.) subissent de fortes dégradations ou destructions (drainage, intensification des pratiques agricoles et reconversion des terres, extraction de matériaux, aménagements divers) mais jamais spectaculaires car ponctuelles et donc difficiles à sommer. Il convient de noter que l'étalement urbain n'est pas le seul facteur de banalisation des milieux naturels qui intervienne à grande échelle: la déprise agricole constitue ainsi l'une des évolutions les plus problématiques pour la biodiversité de la région Centre.

De nombreux milieux à très forte biodiversité (pelouses silicoles et calcicoles, prairies humides, prairies de fauche, landes sèches et humides) sont en effet menacés sur la totalité de leur aire du fait de l'abandon des pratiques culturales, qui laissent place à une végétation de landes ou de boisements.

Sur le plan paysager, la région Centre est caractérisée notamment par quatre entités majeures qui forgent son image (vallée de la Loire, Beauce, Brenne et Sologne), mais également par une multitude d'autres types de paysages, à l'origine de sa grande richesse.

La qualité et l'identité paysagères régionales se trouvent affectées, comme partout ailleurs sur le territoire national, par l'évolution de l'urbanisation et ses extensions (habitat, économique ou artisanale); mitage et étalement urbain fragmentent les espaces agricoles ou naturels, parfois sans intégration ni transition; la publicité et les réseaux aériens peuvent dégrader certains paysages et l'uniformisation et la banalisation des entrées de villes continuent à gagner tant les grandes agglomérations que les villes moyennes. La gestion de l'évolution des paysages représente un enjeu majeur pour la préservation des caractères identitaires de la région, le maintien de la qualité de vie des habitants et aussi l'économie régionale en tant qu'atout touristique.



©Arnaud Bouissou - Meeddat



© Laurent Mignaux - Meeddat



© Laurent Mignaux - Meeddat

### La définition de l'étalement urbain

Si l'étalement urbain fait l'objet de nombreuses définitions, nous retiendrons ici celles de l'Agence Européenne de l'Environnement, pour laquelle l'étalement urbain se manifeste lorsque le taux de changement d'occupation des terres excède le taux de croissance de la population et celle qui considère l'étalement urbain comme la part de l'extension urbaine provenant de la baisse des densités urbaines.

La notion de **rurbanisation**, ou la **périurbanisation**, littéralement « à côté de la ville » est un néologisme apparu en 1976 et désigne le processus de "retour" des citadins, à partir de la fin des années 60 et le début des années 70, dans des espaces péri-urbains qualifiés de ruraux. C'est la conséquence à la fois d'un "désir de campagne" et de la disponibilité de l'automobile conjuguée à l'amélioration des moyens et des voies de communication c'est-à-dire des « facteurs de localisation » au sens économique du terme. Au

final, c'est surtout un processus d'extension spatiale de la ville.

L'INSEE appréhende le processus de périurbanisation au travers de la notion statistique d'aire urbaine et de couronne périurbaine (Somme des communes d'une aire urbaine, à l'exclusion de son pôle urbain).

## Un phénomène de dédensification en expansion

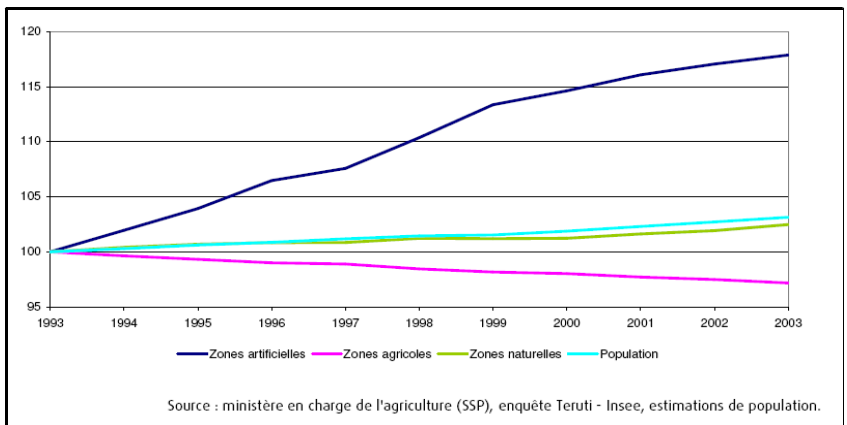
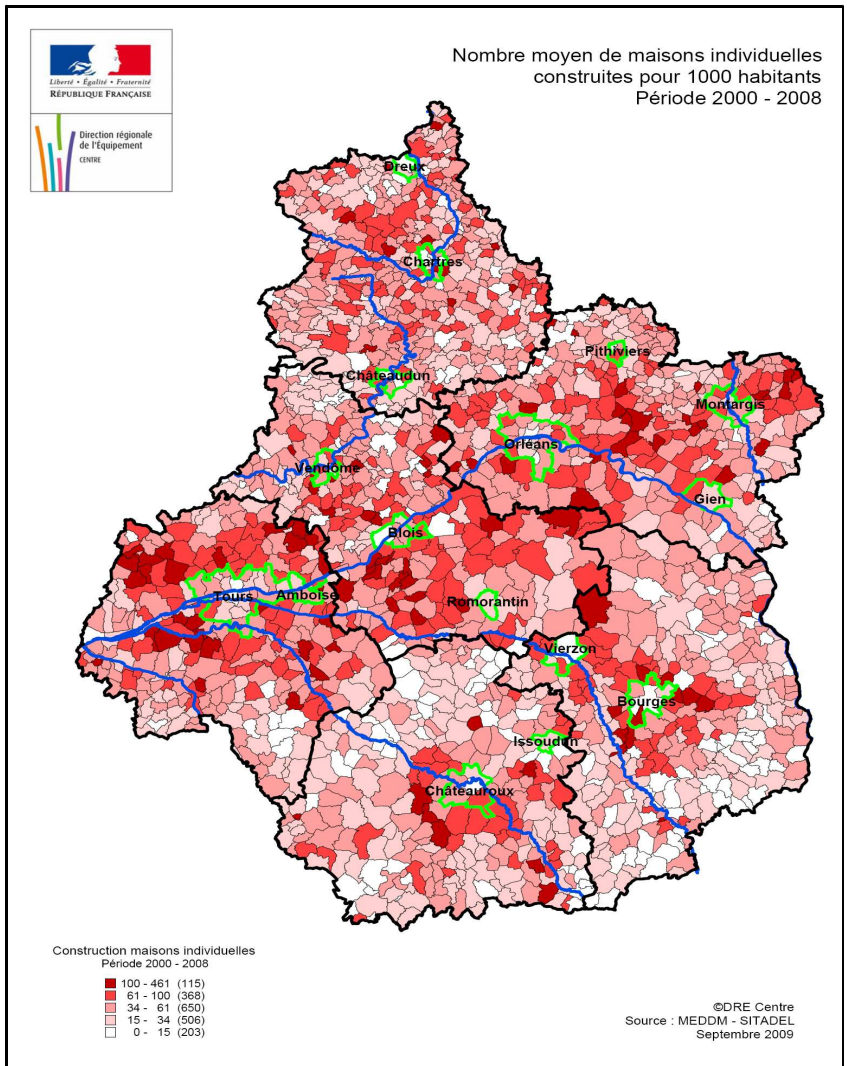
Puisque la région gagne régulièrement des habitants (environ 11 000 par an) on pourrait comprendre, à densité urbaine constante, que cette croissance démographique s'accompagne d'extensions urbaines. Or, depuis presque vingt ans, le rythme d'artificialisation des sols est trois à quatre fois supérieur à celui de la croissance de la population. C'est la manifestation du desserrement des ménages qui se traduit par une moindre occupation des logements (entre 1990 et 2005, on est passé de 2,6 à 2,3 habitants/logement, proche de la moyenne nationale)

Spatialement la dédensification correspondante se manifeste par une progression continue du tissu pavillonnaire.

Il se construit, en région Centre, ces dernières années **environ 12 000 logements/an, dont près de 60% d'individuel pur et 15% d'individuel groupé**. La région est ainsi au 9ème rang des régions françaises en nombre de logements construits et en nombre de maisons individuelles construites. Mais elle occupe la 4ème place pour le taux de logements individuels sur l'ensemble des logements construits entre 1998 et 2007.

La surface moyenne des terrains à bâtir est de l'ordre de **1200 m<sup>2</sup>**, valeur proche de la moyenne nationale.

Alors que dans les années 90, 1 logements sur 2 construit en région Centre l'était dans l'une des huit principales agglomérations, depuis 1999 cette proportion est tombée à moins de 40%. Dans les années de forte production (entre 2004 à 2008), il s'y est construit environ 5000 logements par an contre plus de 9 000 logements en dehors des agglomérations.



### Les démarches de mesure et d'analyse lancées en région

Les DDT de la région ont engagé depuis plusieurs années des démarches d'approche de la question de l'étalement urbain et de la consommation de l'espace. Différentes méthodes ont été mobilisées : analyse à partir des données SAFER (DDT 41), méthode de calcul de la tâche urbaine (DDT 45), analyse des PLU (DDT 36) ...

L'INSEE produit après chaque recensement une analyse de l'évolution des aires urbaines : sa dernière publication tient compte des résultats de l'étude menée en collaboration avec la DRE et le Conseil Régional en 2009.

Le MAAP publie chaque année la statistique agricole sur les consommations de terres agricoles sur son site dédié AGRESTE.

L'Agence d'Urbanisme de Tours fait un point annuellement sur les questions foncières sur le département d'Indre et Loire.

Enfin la DREAL engage en 2010 une étude visant à mesurer l'étalement urbain en région Centre. Cette étude associera notamment les principaux producteurs données et des représentants des DDT. Ses résultats définitifs devraient être connus en fin d'année et donneront lieu à une nouvelle publication.

#### En savoir plus :

- INSEE INFO Centre n°157
- SoeS Le point sur n°10
- Agreste, la statistique agricole