

Orientation AT2

Freiner l'étalement urbain en favorisant l'aménagement de la ville sur elle-même

L'étalement urbain : ses formes et ses métamorphoses

On observe depuis près d'un demi-siècle dans la région Nord Pas-de-Calais et en France métropolitaine en général un phénomène majeur d'étalement urbain.

Ce phénomène, qui s'est amplifié au fil des décennies, a connu au moins trois phases :

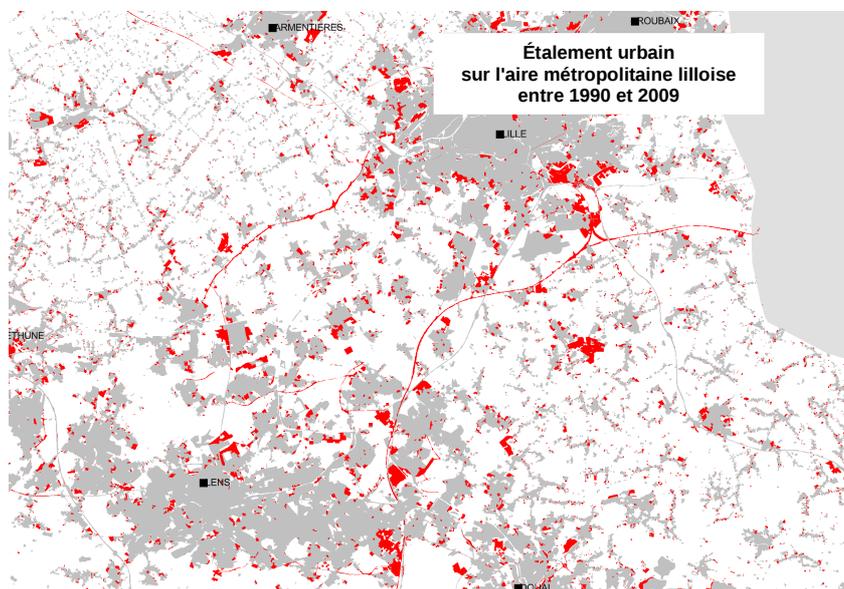
- celle du **développement de banlieues** en continuité des anciens faubourgs, banlieues souvent mono-usage : lotissements pavillonnaires ou bien zones industrielles et commerciales mais rarement les deux en même temps. L'armature routière s'y est substituée à l'armature ferroviaire qui a commencé à décliner à partir des années 60 ;
- celle d'une **périurbanisation de l'habitat et de l'activité économique et commerciale**, dans les bourgs qui longent les liaisons routières établies entre les grandes

emprises industrielles de la région et le réseau autoroutier ;

- par la consolidation de l'armature routière régionale, celle d'une **concurrence des territoires urbains, périurbains ou ruraux, pour le développement de zones d'activité ou de zones commerciales et de zones pavillonnaires**, gelant le foncier agricole dans la perspective d'une réponse rapide à la demande d'implantation économique ou pavillonnaire

L'étalement urbain consiste en une **déconcentration de la ville**, et cette déconcentration prend aujourd'hui aussi bien la forme de l'extension des grandes agglomérations, que celle de la périurbanisation (extension des bourgs éloignés des grandes villes mais bien desservis par la route) et que

celle de la « rurbanisation » (extension des villages faiblement éloignés des grands axes routiers).



L'armature routière principale est le support d'un étalement urbain et périurbain de l'habitat et des activités

Renouvellement urbain contre étalement urbain

L'étalement urbain correspond à un **urbanisme de type fonctionnaliste** et pauvre du point de vue paysager (voirie de desserte, lotissements pavillonnaires, zones d'activités et zones commerciales) **qui s'appuie sur l'efficacité croissante de l'armature routière** (qui permet de parcourir des distances de plus en plus grandes sans augmenter la durée de déplacement) **et sur la consommation des espaces agricoles.**

L'étalement urbain est un mode normal de la croissance des villes tant qu'il reste secondaire par rapport au renouvellement urbain et tant qu'il ne traduit pas un déclin relatif des grandes agglomérations par rapport aux couronnes des bourgs et villages qui forment leurs arrière-pays.

Dans le Nord Pas-de-Calais, l'étalement urbain est devenu un mode dominant de croissance des villes par rapport au renouvellement urbain. Les grandes agglomérations disposent d'un parc d'habitat et d'activité dégradé très étendu par rapport

à la moyenne nationale. Ce défaut de renouvellement des grandes villes provient de la concurrence de l'étalement urbain, plus rentable dès lors que les coûts directs sont moins importants, plus simple à réaliser.

En Nord-Pas-de-Calais, dans la période 1999-2009 :

Les espaces artificiels ont progressé selon un rythme de 1800ha/an (1500 ha/an dans la période 1998-2005)

Les espaces naturels et forestiers ont progressé selon un rythme de 700 ha/an

Les espaces agricoles ont régressé selon un rythme de 2500 ha/an

Ces écarts ne sont pas soutenables et ont déjà conséquences suivantes :

- Surcharge des infrastructures déplacement
- Désorganisation des services aux ménages et aux entreprises
- Précarité de l'économie agricole par le gel des espaces à urbaniser
- Seuil critique de la fragmentation des espaces naturels et perte de biodiversité
- Non-maîtrise de la hausse des émissions de gaz à effet de serre.

L'étalement urbain : une gestion non économe du foncier

La croissance de l'étalement urbain au détriment du renouvellement urbain traduit une gestion non économe du foncier. En venant prolonger les parties les moins denses

des villes, les extensions urbaines ont une densité faible. **Un programme réalisé en extension urbaine utilise un espace plus important que le même programme réalisé en cœur de ville. Un programme réalisé en périurbain utilise un espace plus important que le même programme réalisé en ville moyenne, en banlieue ou en centre urbain.**

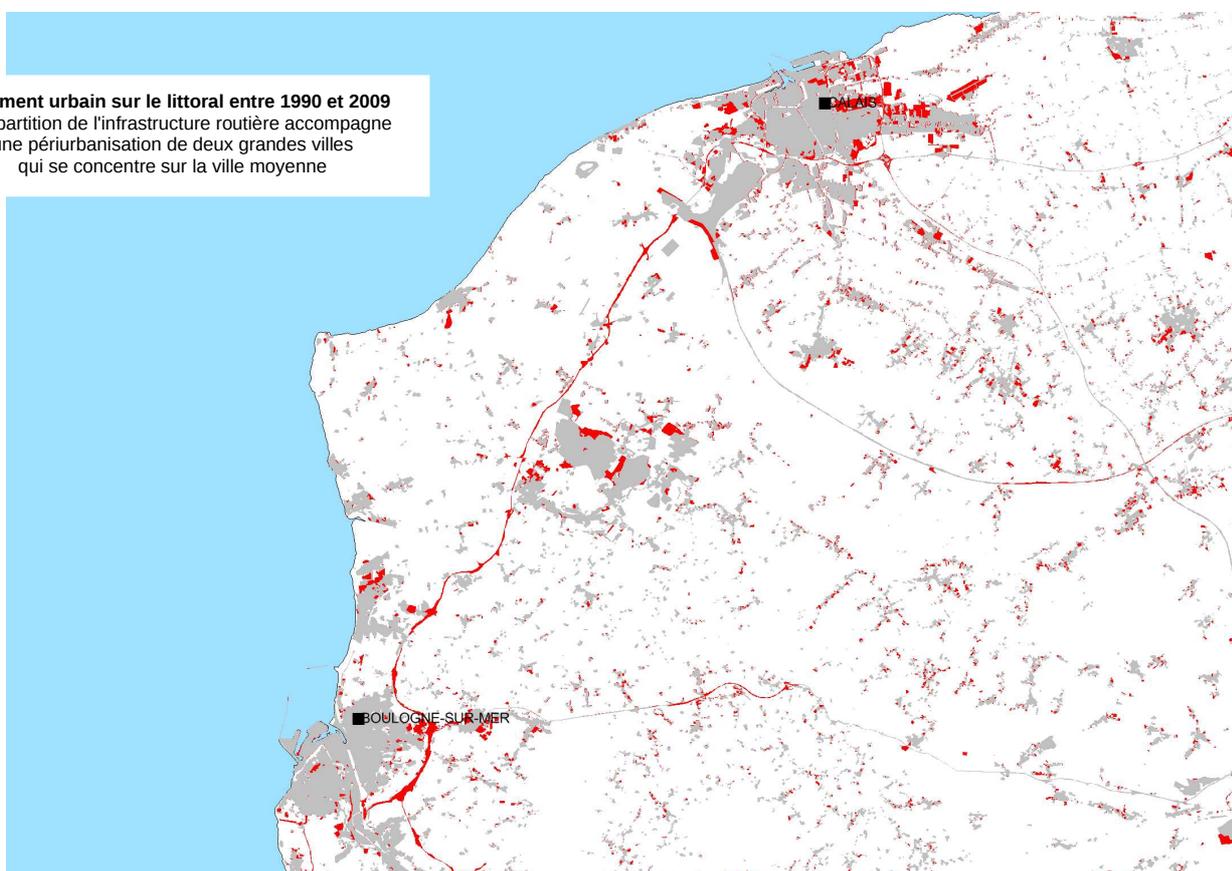
L'étalement urbain et ses incidences climatiques

L'étalement urbain génère des déplacements émetteurs de gaz à effet de serre. La gestion non économe du foncier urbain, dès lors qu'elle a un impact sur le foncier agricole voire sur le foncier naturel, a un impact négatif sur le climat. Comme l'indique le Schéma Régional du Climat de l'Air et de l'Energie (SRCAE) : « L'artificialisation des sols a des conséquences importantes sur la capacité des sols à stocker le carbone atmosphérique. En effet, la matière vivante (biomasse) que contiennent les sols agricoles et

naturels, utilise et stocke le carbone atmosphérique, constituant ainsi un « puits carbone ». Une fois artificialisé, on constate l'arrêt des phénomènes de captation du CO₂. L'artificialisation des sols peut aussi provoquer un déstockage de carbone qui contribue au changement climatique lorsque le sol n'est pas très vite couvert (végétation, revêtement). » Et « on estime que la capacité de d'absorption de carbone des sols du territoire régional s'est réduite de 2% entre 1990 et 2005 du fait de l'artificialisation de terres agricoles, notamment de prairies. » En rapport aux enjeux climatiques, la maîtrise de l'étalement urbain est une priorité.

Étalement urbain sur le littoral entre 1990 et 2009

La répartition de l'infrastructure routière accompagne une périurbanisation de deux grandes villes qui se concentre sur la ville moyenne



L'étalement urbain dans la loi

La maîtrise de l'étalement urbain est une préoccupation centrale du code de l'urbanisme depuis sa création.

Dès 1967, la loi d'orientation foncière prévoit que les schémas directeurs tiennent compte de « **l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice d'activités agricoles, l'existence d'exploitations agricoles spécialisées et la conservation des massifs boisés et des sites naturels** »

En 1983, la loi de décentralisation crée l'article L110 du code de l'urbanisme, qui prévoit que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation ; chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ; afin d'aménager le cadre de vie, de **gérer le sol de façon économe** »

En 2000, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) confirme que les documents d'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) ont pour vocation première de déterminer :

- les conditions de « **l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part** »,
- les conditions d'une « **utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux** ».

En 2009, l'article 7-II de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (chapitre 2 consacré à l'urbanisme) fixe un certain nombre d'orientations transversales :

- Lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles
- Lutter contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie
- Préserver la biodiversité
- Assurer une gestion économe des ressources et de l'espace
- Créer un lien entre densité et niveau de desserte par les transports en commun

Ces orientations se déclinent notamment :

- aux articles 17 et 19 de la loi portant engagement national pour l'environnement, relatifs aux SCOT et aux PLU, qui mettent l'accent sur la protection des espaces, sur la desserte en transports collectifs, sur la densification ;
- dans l'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010, qui définit un objectif de division par 2 de la consommation des espaces agricoles à l'horizon 2020.

L'orientation AT2 du SRCAE s'inscrit dans la continuité de cette histoire législative, et ne fait que **donner une limite quantitative à l'étalement urbain**, reconnu comme le principal facteur de déséquilibre de l'occupation du sol dans le Nord Pas-de-Calais et comme l'un des facteurs de l'érosion des puits carbone de la région.

L'objectif à l'horizon 2020 est de « limiter à 500 ha/an l'extension de l'artificialisation des sols, et donc diviser par trois la dynamique observée entre 1998 et 2005 au niveau régional ».

Méthode de calcul :

1) La première étape consiste à répartir l'enveloppe des 500 ha/an au prorata des perspectives de croissance des ménages et des emplois. Ce premier résultat présente l'avantage de faire correspondre à un nombre de ménages et emplois supplémentaires donnés, un nombre d'hectares artificialisés quel que soit le territoire. Mais elle fait abstraction des capacités de chaque territoire à accueillir ces nouveaux ménages et emplois (certains territoires sont plus aptes à densifier que d'autres).

2) La seconde étape consiste à pondérer les résultats précédents par la capacité de chaque territoire à accueillir des nouveaux ménages et emplois. Cette capacité se mesure en ménages et emplois nouveaux accueillis par hectare artificialisés (mesure sur 1999-2009). Le résultat n'est pas idéal non plus car elle demande des efforts très importants aux territoires déjà très denses.

3) Un juste milieu, c'est à dire la moyenne arithmétique des deux méthodes paraît souhaitable.

4) La trop grande précision des chiffres obtenus est enfin assouplie par la préconisation d'une fourchette de +/- 10% autour des 500 ha/an, construite en tirant les moyennes vers le haut ou vers le bas en fonction de la densité existante en ménages et emplois par hectare artificiel.

Territoire de SCOT	Part régionale croissance ménages + emplois 2009-2020	Enveloppe annuelle SRCAE (ha/an) - Etape 1	Ménages + emplois / hectare artificialisé supplémentaire 1999-2009	Enveloppe annuelle SRCAE (ha/an) - Etape 2	Moyenne étapes 1 et 2 (ha/an)	Densité actuelle faible / forte	Fourchette préconisée
Arras	3,1%	16	18	13	15	+	15-25
Artois	5,0%	25	10	41	33	-	25-30
Boulonnais	3,3%	16	18	15	16	+	15-25
Calaisis	3,7%	18	9	32	25	-	15-25
Cambrésis	2,5%	13	8	24	18	-	15-20
Douaisis	4,5%	22	13	27	25	+	20-30
Flandre-Dunkerque	3,1%	16	11	21	18	+	20-35
Flandre-Intérieure	2,7%	14	10	22	18	-	10-15
Lens-Liévin-Hénin-Carvin	8,1%	41	24	26	33	+	35-45
Lille	39,5%	198	34	91	144	+	145-170
Marquion-Osartis	0,8%	4	8	8	6	-	0-5
Montreuillois	3,7%	19	13	23	21	-	15-20
Pays des sept vallées	0,7%	3	5	12	8	-	0-5
Pays du Ternois	1,0%	5	6	12	9	-	0-5
Saint-Omer	2,2%	11	8	21	16	-	10-15
Sambre-Avesnois	2,9%	15	5	45	30	-	25-30
Terre des deux Caps	0,5%	2	15	3	2	-	0-5
Valenciennois	11,4%	57	18	49	53	+	50-55
Hors SCOT	1,2%	6	7	14	10	-	5-10
Total	100%	500	16	500	500		

Encart méthodologique

Tous les territoires peuvent évaluer leur contribution à l'effort régional pour limiter l'étalement urbain. L'échelle territoriale la plus pertinente reste celle des territoires de SCOT, des Pays ou des PNR, qui peuvent évaluer directement leur contribution et en proposer une déclinaison plus fine aux communes qui les composent.

Un territoire qui souhaite évaluer sa contribution à l'effort régional doit procéder à **l'analyse quantitative de la décennie antérieure**. La période de référence, pour l'évolution des espaces artificialisés, est la période 1998-2009. La base de données d'occupation du sol SIGALE, accessible gratuitement à l'adresse <http://sigale.nordpasdecals.fr>, permet de déterminer un rythme d'artificialisation sur cette période. Il peut être utilement comparé au rythme de la période antérieure (1990-1998), lui aussi disponible par SIGALE.

La qualité de la gestion du sol durant la période 1999-2008 peut être évaluée en comparant les densités des espaces artificialisés en 1999 et en 2008. L'unité recommandée est le nombre de ménages et d'emplois par hectare artificialisé. La base SIGALE permet de calculer le dénominateur, les recensements démographiques réalisés par l'INSEE en 1999 et en 2009, permettent de calculer le numérateur.

L'étape suivante est celle de l'établissement de préconisations quantitatives pour la décennie à venir. Le SRCAE fixe la réduction du rythme d'artificialisation sur l'ensemble de la région Nord Pas-de-Calais à 500 ha/an soit une division par 3 par rapport à la période précédente. Toutefois, sur le territoire concerné, une simple division par 3 du rythme d'artificialisation de la période précédente n'est pas une méthode satisfaisante d'évaluation des besoins d'artificialisation. En effet, cette méthode ignore d'une part les besoins d'accueil de nouveaux ménages et emplois et la capacité de chaque territoire à les accueillir.

Une contribution aux objectifs régionaux peut être estimée à l'aide des critères suivants :

- Densité relative en nombre de ménages et d'emplois par hectare artificialisé en 2009
- Perspectives de croissance du nombre de ménages et en emplois à horizon 2020-2030

Pour un territoire donné, les perspectives de croissance des ménages jusqu'à 2020 peuvent être obtenues auprès de l'INSEE (scénario central). Les perspectives de croissance de l'emploi doivent par contre être estimées.

Les éléments de méthode peuvent être demandés à la DREAL (srcae.dreal-npdc@developpement-durable.gouv.fr)

Comment faire concrètement pour contribuer à l'effort régional ?

Les territoires qui souhaitent contribuer à l'effort régional en matière de limitation de l'étalement urbain et qui ont évalué cette contribution et l'ont mise en regard de l'étalement urbain observé pendant la décennie antérieure, sont amenés à interroger leur pratiques d'aménagement foncier :

- d'une part à analyser l'aménagement foncier pratiqué durant la décennie antérieure,
- d'autre part à trouver les moyens d'infléchir ces pratiques de façon à réaliser les nouveaux objectifs en matière d'étalement urbain.

Caractériser la construction neuve

Les niveaux de construction neuve durant la décennie antérieure sont accessibles par les fichiers SITADEL, renseignés par les collectivités. Il s'agit de répartir cette construction neuve selon les catégories suivantes :

- Permis de construire individuels / Permis groupés
- Porteur de projet : Personne privée / Personne morale
- Renouvellement urbain / Extension urbaine (parcelle antérieurement agricole ou naturelle)
- Foncier public / Foncier privé
- Lotissement ou zone monofonctionnelle / Diffus / Nouveau quartier mixte

- Desserte routière : Autoroute / RD / voirie locale
- Desserte TC : TER / Métro, tramway, Bus à haut niveau de service (BHNS) / bus, car

Cette répartition ne peut être faite que par une connaissance précise du terrain. Elle permet d'**identifier les grandes tendances, notamment au regard de la maîtrise publique des opérations de construction** (soit par la procédure, soit par le foncier) **et des facteurs d'attractivité qui orientent la localisation des opérations.**

Donner la priorité au renouvellement urbain

Les préconisations chercheront à infléchir la tendance de la dernière décennie, en mettant l'accent :

- sur le recours à l'EPF Nord Pas-de-Calais pour la constitution de réserves foncières stratégiques en secteurs urbains bien desservis par les transports collectifs
- sur l'accélération des opérations d'aménagement en renouvellement urbain et en maîtrise d'ouvrage publique
- sur la diminution de la part de la construction neuve privée en extension urbaine
- sur la conditionnalité de l'ouverture à l'urbanisation
- **sur la répartition des besoins en foncier entre renouvellement urbain et extension urbaine d'une part, entre pôles structurants et le reste du territoire d'autre part.**

Contact : srcae.dreal-npdc@developpement-durable.gouv.fr