

Urbia

Les Cahiers du développement urbain durable

Intensités urbaines



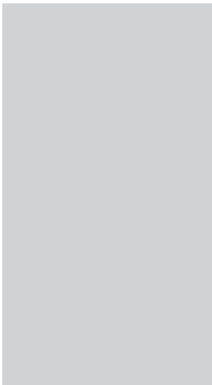
© Photographie : Denis Bochatay, Amsterdam juin 2008

Pendant de l'intensité urbaine : une intensité rurale à planifier

Jean Marly

Certu
9 rue Juliette Récamier
69456 Lyon cedex 6

Courriel :
jean.marly@free.fr



Résumé :

L'analyse de évolution des espaces ruraux en France montre globalement une tendance au mitage du territoire. Pour contrer cette évolution indésirable du point de vue environnemental notamment, la stratégie déployée par les agglomérations – traduite dans les documents de planification de type SCoT – repose essentiellement sur deux volets d'intervention : une concentration et une structuration de l'urbanisation future dans les agglomérations, et une lutte directe contre l'étalement urbain dans les espaces ruraux.

Mots-clés :

Périurbanisation, mitage, SCOT, structuration du territoire, intensité rurale.

Les éléments d'analyse résumés dans cet article sont extraits d'un travail¹ conduit par le Certu, « Terres en Villes », l'Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois (ADAYG), l'agence d'urbanisme de la Région nantaise (AURAN) et Rennes Métropole. Il s'est appuyé sur une première exploration de la question agricole dans 8 Schémas de cohérence territoriale (SCoT) approuvés.

Au cours de ce travail, il est apparu que la plupart des SCoT partent du même constat d'un important étalement urbain et d'une forte consommation d'espace durant ces dernières années. Cette réalité est confortée par un certain nombre de données : selon la source Teruti-Lucas, les surfaces artificialisées ont augmenté en France métropolitaine de 1,5% (environ 60 000ha) par an entre 1993 et 2004, ce qui représente une surface équivalente à celle d'un département français. Le littoral fait partie des territoires les plus convoités. Sur cette période, trois fois plus de terres ont été artificialisées dans les communes littorales qu'en moyenne en France métropolitaine². En 2007, les communes rurales concentrent 34% de la construction neuve, répartie à parts égales entre la périphérie des pôles urbains et les communes isolées. Fait nouveau, le rythme de croissance des communes isolées a dépassé la croissance moyenne nationale. En 2006, la société Adéquation a réalisé une enquête permettant de démontrer que la production organisée en lotissement et en ZAC a totalisé 60'200 maisons, soit seulement 33% des mises en chantier d'individuel pur, 67% étant réalisés en diffus, soit 120'539 maisons en parcelles non aménagées. De plus, la taille moyenne des parcelles produites par les aménageurs privés est de 756 m² contre 1'440 m² pour une parcelle en diffus. La question du mitage et de l'urbanisation dispersée constitue donc une question majeure mais très délicate à traiter compte tenu de sa relative « invisibilité ».

- 1 L'ouvrage intitulé « Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCoT », ainsi qu'un premier guide sur une « bonne prise en compte de l'agriculture et de ses espaces dans les SCoT » est en vente sur le site internet du Certu.
- 2 DIACT : dynamiques et développement durable des territoires, rapport de l'observatoire des territoires 2008.

Cette réflexion est structurée en trois parties. La première rappelle un constat relatif à l'organisation du territoire, la seconde et la troisième partie présentent les stratégies déployées par les agglomérations pour combattre le mitage du territoire. Quelques exemples illustrent des dispositifs imaginés, traduits dans les documents de planification de type SCoT.

Une interpénétration des espaces naturels ruraux et urbains

L'étude montre que les constats faits par l'ensemble des sites sont très similaires : les agglomérations enchevêtrent espaces bâtis et espaces agricoles, forestiers et naturels, souvent sans avoir maîtrisé leur étalement urbain; la ville et la campagne sont de plus en plus imbriquées.

Dans le cas du SCoT de métropole Nantes Saint-Nazaire, la consommation d'espace est de 370 ha par an sur les 10 dernières années. La consommation annuelle d'espace apparaît également dans le SCoT de métropole Savoie qui la chiffre à 200 ha par an pour 103 communes et met en regard l'accroissement de la population (+ 36%) et l'accroissement de la tache urbaine (+112%) sur les 30 dernières années. Le SCoT du Pays de Lorient fait un constat similaire : « en dépit des préconisations du SDAU (en faveur d'une extension limitée des villages, par exemple), la dispersion de l'habitat prend de l'ampleur ».

Les illustrations de ce phénomène sont intéressantes à relever dans le SCoT de l'agglomération de Montpellier qui présente à la fois l'évolution de la « tache urbaine » et sa mise en relation avec ce que « consomme » en terme de foncier un nouvel arrivant sur le territoire. Il apparaît ainsi que depuis une trentaine d'années, chaque habitant supplémentaire représente un besoin de surface de 400 m² pour son usage résidentiel, et 400 m² pour les autres usages (se déplacer, consommer, se distraire, travailler).

Ce constat, un peu brutal mais très pédagogique, permet aux élus de prendre conscience des phénomènes récents de développement urbain (phase d'inter-connaissance), et les oblige ensuite à réfléchir « ensemble » au devenir de leur territoire (phase d'interdépendance). De cette manière, un fil rouge peut se constituer, et guider l'élaboration du « Projet d'aménagement et de développement durable » (PADD).

Pour lutter contre le mitage du territoire, la concentration de l'urbanisation constitue un premier volet incontournable.

Structurer le territoire par des espaces privilégiés d'accueil de l'urbanisation

En regard du constat rapidement dressé ci-dessus, les SCoT répondent par une double proposition de structuration de l'espace. La première structuration repose sur les espaces de nature, une « armature verte et bleue » qui ne constitue toutefois pas à l'heure actuelle un concept stabilisé. Il apparaît en effet que, d'un SCoT à l'autre, une telle armature ne recouvre pas les mêmes types d'espaces, ni forcément les mêmes types d'usages.

La seconde armature est urbaine, elle repose sur l'identification d'« espaces privilégiés » d'urbanisation pour organiser l'accueil de nouvelles populations (logements, équipements, services...), valoriser le potentiel économique du territoire et optimiser la localisation des activités commerciales, économiques, etc. Cette structuration du territoire vise à concentrer le développement urbain en certains lieux, très souvent en lien avec les capacités de desserte en transports collectifs. Elle s'accompagne de principes qui guident l'urbanisation : économiser l'espace ; privilégier le renouvellement urbain ; intensifier l'urbanisation.

Cette réponse ne suffit toutefois pas à limiter le mitage du territoire. Pour protéger les espaces naturels, agricoles et forestiers, les SCoT apportent une réponse complémentaire par une action portant directement sur les espaces ruraux.

Limiter l'urbanisation dispersée

Bien que la « non-ouverture à l'urbanisation » soit le principe général s'appliquant aux espaces naturels et agricoles – à ce titre, ils correspondent aux zones naturelles et agricoles des documents d'urbanisme locaux – tous les SCoT expriment d'une manière ou d'une autre le fait que s'y développe, malgré tout, une « urbanisation dispersée » qui est de nature à mettre en péril l'activité agricole voire également l'exploitation des ressources naturelles.

Dans le but de stopper le mitage de l'espace rural, certains SCoT, comme celui du Pays de Rennes, interdisent purement et simplement la construction dispersée et celle dans les hameaux : « afin de limiter la dispersion de l'habitat et de l'activité sur le territoire agricole qui peut mettre en péril l'activité agricole ou l'exploitation des ressources naturelles, le mitage d'une part et l'extension des hameaux d'autre part sont interdits. Dans les hameaux, les nouvelles constructions destinées à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole sont également interdites. (...) De même, le changement de destination des bâtiments agricoles doit être limité, ne concerner que des bâtiments présentant un intérêt patrimonial reconnu par le document d'urbanisme local (SCoT du Pays de Rennes) ».

Dans le même ordre d'idée, le SCoT du Pays de Lorient interdit le développement de l'habitat isolé : « l'habitat isolé constitue un double héritage historique, issu d'une part de l'implantation de petites fermes, et d'autre part de la construction de maisons isolées en pleine campagne avant la mise en place des POS ou au début de ceux-ci » (SCoT du Pays de Lorient).

De manière à stopper le mitage de l'espace et les tendances lourdes à la dispersion de l'urbanisation, les SCoT commencent par définir certains termes, comme les hameaux, les villages ou les bourgs. Les définitions diffèrent d'un SCoT à l'autre, même si celles-ci font plus ou moins explicitement référence aux dispositions de la loi littoral. Dans un deuxième temps, ces objets sont identifiés et des règles et des principes sont fixés de manière différenciée. Celles-

ci vont de l'interdiction de toute nouvelle construction destinée à créer un ou plusieurs logements ou une activité autre qu'agricole, à des dispositions beaucoup plus complexes, comme par exemple « limiter au maximum le développement des écarts et le développement de l'urbanisation linéaire le long des voies routières, et d'éviter de nouveaux « germes » d'urbanisation ». (SCoT métropole Flandre Dunkerque), ou « pas plus de 30 % de constructions supplémentaires par rapport à l'existant à la date d'approbation du SCoT et jusqu'à révision de ce dernier dans les villages qui peuvent être renforcés ou développés » (SCoT du Pays de Lorient).

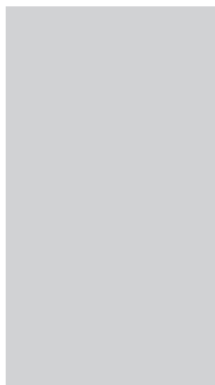
Un autre mode de réponse aux tendances lourdes à la dispersion de l'urbanisation consiste à fixer des principes « généraux » de structuration de l'espace rural. L'organisation et la structuration urbaine de « l'archipel des villages agricoles » du SCoT de la Narbonnaise par exemple repose sur la préservation de la lisibilité foncière entre les espaces urbains et les espaces agricoles, avec les trois objectifs suivants : conforter la structure groupée des villages, maintenir une extension mesurée et greffée aux tissus villageois et offrir une lisibilité foncière aux professionnels de la viticulture.

Autre exemple, celui du SCoT du Pays de Thelle qui découpe son territoire en entités paysagères sur lesquelles sont fondées des orientations générales de préservation et de mise en valeur, comme par exemple le maintien des distances et respirations entre villages, la préservation des silhouettes des villages, une gestion des relations entre frange urbaine et espaces agricoles, ou encore la préservation de la continuité des espaces naturels et cultivés.

Une « intensité rurale » à planifier

Ces quelques exemples traduisent bien la difficulté que rencontrent les SCoT dans le cadre de leur élaboration pour traduire en « dispositions réglementaires » le principe de « limitation de l'urbanisation dispersée » ou de « maîtrise des extensions urbaines ». On constate un foisonnement de règles qu'il est souvent difficile d'extraire et d'isoler tant chacune d'entre-elles se situe à la fois dans un contexte particulier et ne peut être lue indépendamment

des autres normes produites. Il est encore un peu tôt pour tirer des enseignements de ces nouveaux dispositifs, la première génération de SCoT ayant été approuvée entre 2005 et 2008. Néanmoins, en tout état de cause, le chantier relatif à la lutte contre le mitage et l'urbanisation dispersée s'avère majeur. La réflexion en termes d'« intensité rurale » – comprise comme une combinaison structurée d'espaces villageois confinés et de réseaux agro-environnementaux continus – apparaît de ce point de vue comme un chantier prometteur dans le but de maintenir et de valoriser les caractéristiques fonctionnelles, morphologiques et paysagères de l'espace rural.



Urbia

n°9 - décembre 2009

DEKKIL GUILLAUME

Introduction

DA CUNHA ANTONIO ET KAISER CHRISTIAN

Densité, centralité et qualité urbaine : la notion d'intensité, outil pour une gestion adaptative des formes urbaines ?

ZUNINO GWENAËLLE

Plaidoyer pour une ville intense

MARCHAND BRUNO

La démarche de projet pour contextualiser une densification de qualité

LAVADINHO SONIA

Dynamiques d'intensité événementielle : visions d'une urbanité en devenir

CHAPON PIERRE-MARIE, RENARD FLORENT, BLAIN JEFFREY

Intensité urbaine : Comment évaluer des optimums territoriaux en fonction des pratiques urbaines des habitants ? L'exemple des personnes âgées

SCHUPISSER MICHEL

Le paysage pour développer les transports

BELLANTE JANINE

De l'étalement urbain au quartier urbain durable : comment changer les mentalités en Provence ?

MARLY JEAN

Pendant de l'intensité urbaine en France : une intensité rurale à planifier

ISSN 1661-3708