



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« MAITRISER L'ETALEMENT URBAIN EN BOURGOGNE »

RAPPORT

présenté par

Marc BENNER

COMMISSION N°3

Infrastructures de transport, environnement, énergies

SEANCE PLENIERE DU 21 JANVIER 2011

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES.....	1
COMMISSION N° 3.....	3
LISTE DES ABREVIATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	5
1. DEFINITION ET MESURE DU PHENOMENE D'ETALEMENT URBAIN	7
1.1. DEFINITIONS	7
1.1.1. <i>Le pôle urbain et sa couronne périurbaine, selon l'INSEE</i>	7
1.1.2. <i>La grande variété des peuplements de l'espace périurbain</i>	8
1.1.3. <i>Evolution des sous-espaces des aires urbaines entre 1962 et 2006</i>	10
1.1.4. <i>Evolution de la population périurbaine entre 1962 et 2006</i>	11
1.1.5. <i>La frontière entre l'urbain et le rural s'éloigne des villes-centres, mais de moins en moins vite</i>	11
1.2. LA CROISSANCE DU PERIURBAIN BOURGUIGNON.....	11
1.2.1. <i>Les aires urbaines en Bourgogne</i>	11
1.2.2. <i>La périurbanisation en Bourgogne de 1968 à 1999</i>	15
1.2.3. <i>La démographie bourguignonne après 1999</i>	16
1.2.4. <i>Focus sur les évolutions démographiques de l'aire urbaine de Dijon</i>	17
2. LES FORCES A L'ŒUVRE ET LES MOTEURS DE L'ETALEMENT	21
2.1. FONCIER ET IMMOBILIER.....	21
2.1.1. <i>« Panorama des politiques foncières en Europe et en France », par Vincent RENARD</i>	21
2.1.2. <i>Une commune de la banlieue dijonnaise</i>	22
2.1.3. <i>Les relations entre étalement urbain et coût du foncier</i>	22
2.2. FISCALITE LOCALE ET CONCURRENCES COMMUNALES.....	23
2.3. REPRESENTATIONS CULTURELLES.....	23
2.3.1. <i>Le rêve de la maison individuelle</i>	23
2.3.2. <i>Des politiques publiques d'accèsion à la propriété qui favorisent l'étalement urbain ?</i>	25
2.3.3. <i>De fortes réticences vis-à-vis de la densité</i>	25
2.4. URBANISME COMMERCIAL.....	26
2.4.1. <i>Le cadre légal</i>	26
2.4.2. <i>L'urbanisme commercial en Bourgogne</i>	27
2.5. DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS ET AUTOMOBILE.....	28
2.5.1. <i>Répartition modale des déplacements selon le motif</i>	28
2.5.2. <i>Les déplacements dans trois agglomérations de Bourgogne</i>	28
3. ENJEUX ET CONSEQUENCES	30
3.1. LOGEMENT ET MIXITE SOCIALE.....	30
3.1.1. <i>Evolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les régions entre 1992 et 2003</i>	30
3.1.2. <i>Le logement en Bourgogne</i>	31
3.1.3. <i>Consommation d'espace selon les types de logement</i>	32
3.1.4. <i>Logement et consommation d'énergie</i>	33
3.1.5. <i>Rénovation urbaine contre étalement urbain</i>	34
3.1.6. <i>Focus sur certaines villes de Bourgogne</i>	34
3.2. TRANSPORT ET MOBILITE.....	35
3.2.1. <i>L'énergie pour les transports : un poste de plus en plus lourd dans le budget des ménages bourguignons</i>	35
3.2.2. <i>Une « double vulnérabilité » énergétique pour 398 communes bourguignonnes</i>	37
3.2.3. <i>Repères et enjeux de mobilité dans le périurbain</i>	38
3.3. SERVICES ET EQUIPEMENTS PUBLICS.....	40
3.3.1. <i>La demande de services publics par les habitants du périurbain</i>	41
3.3.2. <i>Les contraintes des acteurs des transports publics</i>	41
3.3.3. <i>Réseaux et étalement urbain</i>	42
3.4. ARTIFICIALISATION DES SOLS ET IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT.....	43
3.4.1. <i>En France, de plus en plus de sols artificialisés</i>	43
3.4.2. <i>Etalement urbain et artificialisation des sols</i>	44
3.4.3. <i>Focus sur l'aire urbaine de Dijon</i>	46
3.4.4. <i>Autres impacts environnementaux de l'étalement urbain</i>	50

3.5.	AGRICULTURE.....	51
3.5.1.	<i>L'étalement contribue à la disparition des zones agricoles périurbaines.....</i>	<i>51</i>
3.5.2.	<i>Agriculture périurbaine et étalement urbain en Bourgogne.....</i>	<i>52</i>
4.	REGLEMENTATION, OUTILS ET GOUVERNANCE.....	53
4.1.	REGLEMENTATION ET OUTILS D'AMENAGEMENT.....	54
4.1.1.	<i>La hiérarchie des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.....</i>	<i>54</i>
4.1.2.	<i>Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT).....</i>	<i>55</i>
4.1.3.	<i>Quelques SCOT de Bourgogne.....</i>	<i>56</i>
4.2.	AUTRES OUTILS.....	57
4.2.1.	<i>Les Etablissements publics fonciers locaux (EPFL).....</i>	<i>57</i>
4.2.2.	<i>Les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) ..</i>	<i>58</i>
4.3.	LA LOI GRENELLE 2.....	58
4.4.	QUESTIONS DE GOUVERNANCE.....	59
4.4.1.	<i>L'échelon pertinent dans la délivrance du permis de construire : commune ou intercommunalité ?.....</i>	<i>59</i>
4.4.2.	<i>La réforme des collectivités territoriales.....</i>	<i>61</i>
4.4.3.	<i>Vers une vraie culture de l'intercommunalité en Bourgogne ?.....</i>	<i>63</i>
	BIBLIOGRAPHIE.....	65
	TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	67
	GLOSSAIRE.....	68

REMERCIEMENTS

AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Marie-Odile BARLET, adjointe à l'urbanisme, mairie de Lindry
François BELLOUARD, directeur études et projets, Direction régionale de l'équipement Bourgogne
Anne BERTHOMIER, directrice, Syndicat mixte du SCOT du Dijonnais
Didier BOULAUD, sénateur-maire de Nevers, président de la communauté d'agglomération de Nevers
Philippe BONMARCHAND, délégué au développement durable, délégation régionale Bourgogne, La Poste
Bernard BRENOT, maire de Lindry
Jean-François BUET, président directeur général, Groupe BUET Immobilier
Emmanuel BUGHIN, chargé de mission aménagement du territoire, Direction développement des entreprises
Jean CAVAILHES, directeur de recherche, CESAER
Jérôme CHABOT, chef du service aménagement rural, Chambre d'agriculture de la Côte-d'Or
Hervé CHAMPENOIS, directeur ERDF Bourgogne
Christine CHARTON, INSEE Bourgogne
Francis CLUZEL, chargé de mission aménagement foncier, urbanisme et territoires, Conseil général de la Nièvre
Martine CORBÉ-VINCENT, chef de projet, Unité connaissances du territoire, études générales et SIG
Catherine DERSEL-ALAZARD, directeur général adjoint, ORVITIS
Didier DEMONGEOT, directeur régional Bourgogne, Lyonnaise des eaux
Régis DICK, directeur, ALTERRE Bourgogne
Alain DROUHIN, président de Domanys - Yonne Habitation, Maire de Bléneau
Guy FERREZ, maire d'Auxerre, président de la communauté de l'Auxerrois
Paul-André GAIDE, chargé de mission aménagement, développement durable, Direction régionale de l'équipement Bourgogne
Cyril GALTIE, directeur général, Société anonyme d'économie mixte d'aménagement de la Nièvre
Denis GAMARD, directeur délégué au transport ferroviaire, Conseil régional de Bourgogne
Anne-Sophie GAMBLIN, directrice, KEOLIS Nevers
Christophe GARRIC, directeur de l'urbanisme et du foncier, Le Grand Chalons
Yves GROSPRETRE, Confédération nationale du logement de Côte-d'Or
Pierre GUILBAUD, directeur de l'urbanisme, Ville d'Auxerre
Jean-Louis HELARY, directeur, Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
Annie JAY, chef de l'unité connaissances du territoire, études générales et SIG, Direction départementale de l'équipement et de l'agriculture de l'Yonne
Virginie JUTEAU, architecte DPLG, CAUE de Saône-et-Loire
Lucie LABURTHE, responsable du développement économique, Communauté d'agglomération de Nevers
Thierry LAJOIE, directeur général, Société d'économie mixte d'aménagement de l'agglomération dijonnaise (SEMAAD)
Paul-Hervé LE MONIER, directeur général, Office Auxerrois de l'Habitat
Robert LECAS, maire de Magny-Cours
Christine LECRENAIS, INSEE Bourgogne
Frédéric LETOURNEAU, chef de l'atelier d'urbanisme, Unité connaissances du territoire et études générales et SIG
Professeur Jacques LEVY, Ecole polytechnique de Lausanne, Laboratoire Chôros, INTER / ENAC
Michel MAILLOT, maire d'Is-sur-Tille
Jean-Marc MATHIOS, directeur général des services, Communauté d'agglomération de Nevers
Marie MERCIER, maire de Chatenoy-le-Royal

Jean-Stéphane MONNET, directeur Etablissement voyageurs, SNCF
Monique NOVAT, directrice départementale, Direction départementale des Territoires de Saône-et-Loire
Jean-Luc PARRY, chargé de mission développement durable, Direction départementale des Territoires de la Nièvre
Jean PERRIN, président, Union nationale de la propriété immobilière
Vincent PICQ, président du Directoire, Groupe SCHIEVER
Pierre PRIBETICH, vice-président du syndicat mixte du SCOT, vice président du Grand Dijon
Jean-Marc SANGOUARD, directeur général, INSERR
Laurent SENECAT, directeur marketing et commercial, KEOLIS-DIVIA
Christophe SIRUGUE, président du Grand Chalon, Le Grand Chalon
Didier SOULAGE, chef du service urbanisme et aménagement durables, Direction départementale des Territoires de Saône-et-Loire
Edouard TISSOT, responsable de la coordination des études, connaissance des territoires, Direction régionale de l'équipement Bourgogne
Aurélien TRIoux, chargé de mission mobilité et territoires, ALTERRE BOURGOGNE
Hervé VOUILLOT, ancien maire de Quetigny, co-auteur de « Pour un nouveau urbanisme »

COMMISSION N° 3

Infrastructures de transport, environnement, énergies

Président : André FOURCADE, représentant de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Vice-président : Marc BENNER, représentant du Pôle nucléaire bourguignon (PNB)

Secrétaire : Simon GRAPIN, représentant de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

Membres

Benoît de CHARETTE, représentant du Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne (BIVB)

André COLIN, représentant de la Confédération générale du travail (CGT)

Gilles DENOSJEAN, représentant de la Confédération générale du travail - Force Ouvrière (CGT-FO)

Thierry GROSJEAN, représentant de l'Environnement

Nadège LAFRANCHISE, représentante de la Conférence départementale des retraités et personnes âgées (CODERPA)

Daniel LORIN, représentant de la Fédération régionale des travaux publics (FRTP)

François PRETET, Personnalité qualifiée

Jean-Yves ROBE, représentant de la Confédération générale du travail (CGT)

Membre de la commission (jusqu'en novembre 2010)

Nadège LAFRANCHISE, représentante de la Conférence départementale des retraités et personnes âgées (CODERPA)

Membres associés

Michel MORINEAU, représentant du Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)

Philippe DORMAGEN, représentant de la Fédération syndicale unitaire (FSU)
(jusqu'en novembre 2011)

LISTE DES ABREVIATIONS

CC	Carte communale
CDAC	Commission départementale d'aménagement commercial
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CERTU	Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COS	Coefficient d'occupation des sols
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DAC	Document d'aménagement commercial
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et du logement
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGV	Ligne grande vitesse
MEEDDM	Ministère de l'environnement, de l'écologie, du développement durable et de la mer
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PAEN	Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PDU	Plan de déplacement urbain
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
RNU	Règlement national d'urbanisme
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDC	Schéma de développement commercial
SRU (loi)	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TER	Train exprès régional
ZAU	Zone aire urbaine

INTRODUCTION

Pour l'Agence européenne de l'environnement, l'étalement urbain représente le phénomène d'expansion géographique des aires urbaines par l'implantation en périphérie, au détriment de larges zones principalement agricoles, de types d'habitat peu denses (banlieues pavillonnaires, maisons individuelles). Cette dilatation de l'espace urbain se traduit par une diminution de la densité des zones urbanisées du fait d'une extension géographique plus rapide que la croissance démographique.

En d'autres termes, l'étalement urbain décrit le fait que les villes croissent en surface et que le territoire s'artificialise à un rythme beaucoup plus important que ne l'imposerait le seul facteur démographique.

Le cahier des charges de l'auto-saisine « *maîtriser l'étalement urbain : un défi pour les Bourguignons* » fait le constat que ce phénomène, qui concerne l'ensemble du territoire français, touche aussi la Bourgogne.

Après la ville-centre, puis la banlieue, la première couronne et la deuxième, la périurbanisation, tantôt contrainte, tantôt choisie, continue de s'étendre autour des villes et agglomérations bourguignonnes en particulier les plus importantes, avec différentes conséquences : allongement des trajets domicile travail, artificialisation de terres agricoles et d'espaces naturels, aggravation des inégalités spatiales...

Cette évolution est fortement structurante pour toute la société puisqu'elle impacte de nombreux domaines : le mode de logement en pavillon individuel, l'explosion des déplacements individuels en voiture, les centres commerciaux en périphérie des villes. Elle s'accompagne de la spécialisation des espaces (logement, formation, travail, loisirs, commerces...). Elle est fortement consommatrice d'argent, de temps et d'espace, à la fois pour les ménages, pour les collectivités et les pouvoirs publics.

Les enjeux sont multiples et de nature très variée :

- **économiques et financiers** : coût pour les ménages, les collectivités, les entreprises...
- **écologiques et énergétiques** : pollution, nuisances, atteinte à la biodiversité, artificialisation des espaces,
- **transports et communication** : besoins de mobilité, individuels, collectifs...
- **services publics, réseaux** : besoins, coûts, qualité, accès,
- **urbanistiques et fonciers** : rente foncière, éclatement de la ville, spécialisation des espaces,
- **juridiques et réglementaires** : lois et règlements en vigueur, mise en œuvre et contrôle,
- **gouvernances et intercommunalité** : place de chaque acteur, rôle des collectivités, communes et intercommunalités, agglomérations...
- **sociaux et de lutte contre les inégalités** : inégalités d'accès au logement et autres services selon les zones et les revenus, le vieillissement, la décohabitation, la croissance de la population...

L'étalement urbain, et la périurbanisation qui en est la manifestation, se trouve confronté aux conséquences et aux effets de la crise actuelle qui limite les ressources des individus et des collectivités, ainsi qu'aux défis du développement durable.

Cette évolution lourde, poursuivie depuis plusieurs décennies, a pu apparaître comme un progrès, une réponse aux souhaits ou une solution aux contraintes d'une partie de la population. **Aujourd'hui, peut-elle se poursuivre indéfiniment et n'atteint-elle pas ses limites ? Comment les acteurs bourguignons publics et privés peuvent-ils y faire face dans l'intérêt général ?**

C'est à ces questions que la présente auto-saisine tente de répondre et d'apporter, sinon des réponses tranchées et définitives, du moins des pistes de réflexion et d'actions.

Pour conduire cette réflexion, le CESER a organisé son travail selon deux axes principaux :

- **prendre connaissance des enjeux globaux** pour les mesurer et évaluer la situation actuelle, tant au plan global que bourguignon, en recevant les acteurs concernés lors d'auditions individuelles ou de tables rondes thématiques,
- **mesurer les enjeux spécifiques et les réalités locales grâce à l'organisation de tables rondes dans les quatre départements et les principales agglomérations** pour prendre connaissance des analyses et des actions entreprises par les acteurs de terrain ainsi que des résultats obtenus : élus, collectivités, représentants de l'Etat, aménageurs, entreprises et chambres consulaires...

Dans une première partie, ce rapport vise à définir et mesurer le phénomène d'étalement d'urbain, pour, dans une deuxième partie, mettre au jour les forces à l'œuvre. Une troisième partie traite des principaux enjeux et des conséquences de l'étalement urbain. Enfin, les questions de réglementation et de gouvernance compléteront cette brève présentation d'un phénomène de société qui touche également la Bourgogne.

1. DEFINITION ET MESURE DU PHENOMENE D'ETALEMENT URBAIN

1.1. DEFINITIONS

1.1.1. Le pôle urbain et sa couronne périurbaine, selon l'INSEE

Afin d'étudier les villes et leur territoire d'influence, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) a établi en 1997 une nomenclature de zonage en aires urbaines (ZAU) déterminant quatre catégories. Les trois premières constituent l'espace à dominante urbaine : les pôles urbains complétés des couronnes périurbaines formant les aires urbaines et les communes multipolarisées. La quatrième catégorie représente l'espace à dominante rurale.

L'aire urbaine est composée du pôle urbain et de sa couronne. Le pôle urbain se définit comme une unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain. La couronne périurbaine est constituée de l'ensemble des communes situées hors des pôles urbains, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans un pôle urbain ou les communes attirées par celui-ci. Une commune multipolarisée est située hors des aires urbaines, 40 % au moins des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. L'espace à dominante rurale est composé de communes n'appartenant à aucune des trois catégories précitées.

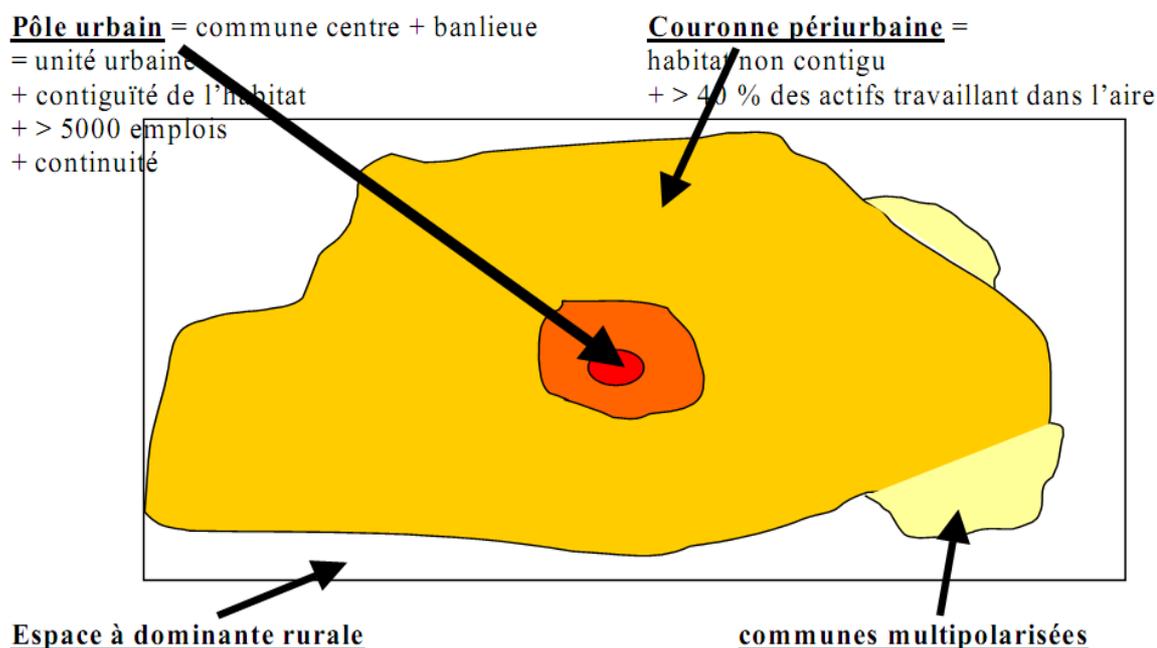


Figure 1 - L'aire urbaine¹

¹ Source : audition de Jean Cavailhès, directeur de recherches CESAER - INRA

1.1.2. La grande variété des peuplements de l'espace périurbain

Les données statistiques agrégées au niveau national ne rendent pas compte de la variété des situations. Les figures ci-dessous illustrent les espaces périurbains de forme satellitaire, émiettée ou réticulaire².

➤ Espace périurbain satellitaire

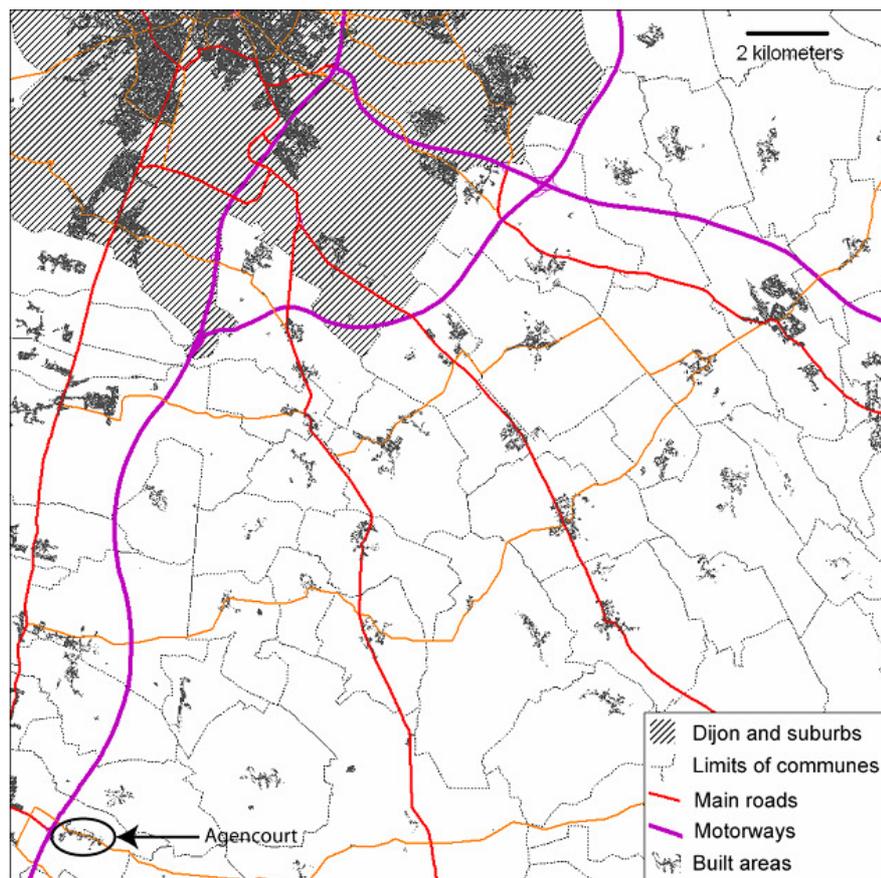
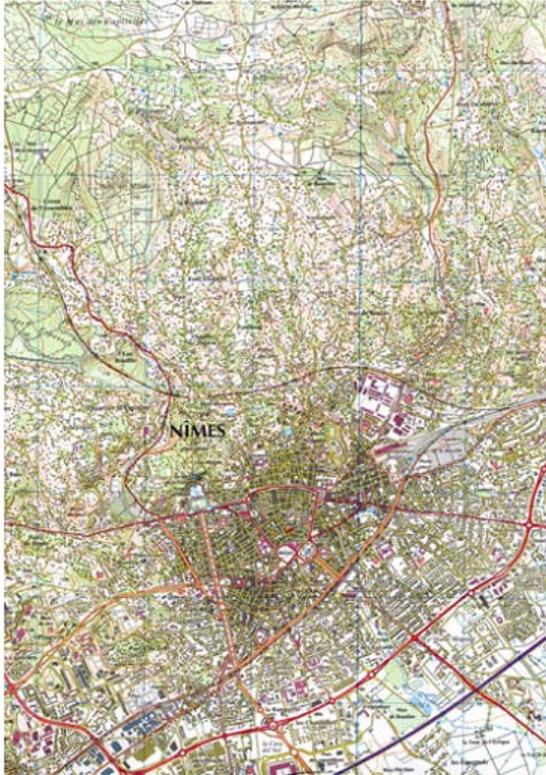


Figure 2 - Espace périurbain satellitaire

L'espace périurbain satellitaire (figure 2) se caractérise par un habitat dense. Dans la couronne périurbaine de Dijon, la densité de population (calculée en divisant le nombre d'habitants par le polygone bâti des villages) est de 1 700 habitants par kilomètre carré. Ici, les plans locaux d'urbanisme et la bonne résistance de l'agriculture ne permettent pas à la population de s'étaler.

² Innovations agronomique (2009) 5, 1-12 - analyse économique de la périurbanisation des villes J. CAVAILHES.



L'espace périurbain « émietté », au nord de Nîmes, apparaît comme un saupoudrage de maisons qui occupe la quasi-totalité de l'espace, dans une région où la garrigue ne se défend pas contre l'urbanisation comme le fait l'agriculture productiviste, et où les plans d'occupation des sols (POS) ont pendant longtemps autorisé ce type d'habitat.

Figure 3 - Espace périurbain émietté

Source : Insee



L'habitat « réticulaire », organisé en rubans le long des voies de communication, représente une troisième figure périurbaine, intermédiaire entre les deux autres.

Figure 4 - Habitat réticulaire

Source : Insee

Les développements de ce chapitre sont extraits d'INSEE PREMIERE, n° 1240 - juin 2009, « *la croissance périurbaine depuis 45 ans, extension et densification* ».

Au cours des quatre dernières décennies, les couronnes périurbaines des villes françaises se sont à la fois étendues et densifiées. L'Ile-de-France a joué un rôle de précurseur, ces deux phénomènes y étant apparus dès la fin des années 1960. Dans la plupart des régions, l'extension spatiale a été particulièrement importante au début des années 1970. Elle a précédé la période de plus forte densification des couronnes périurbaines, à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Depuis dix ans, la périurbanisation reprend à des rythmes variables d'une région à l'autre. Une partie des zones agricoles ou naturelles des périphéries urbaines se transforment en zones dites « artificielles », principalement sous l'effet de la construction de logements individuels.

1.1.3. Evolution des sous-espaces des aires urbaines entre 1962 et 2006

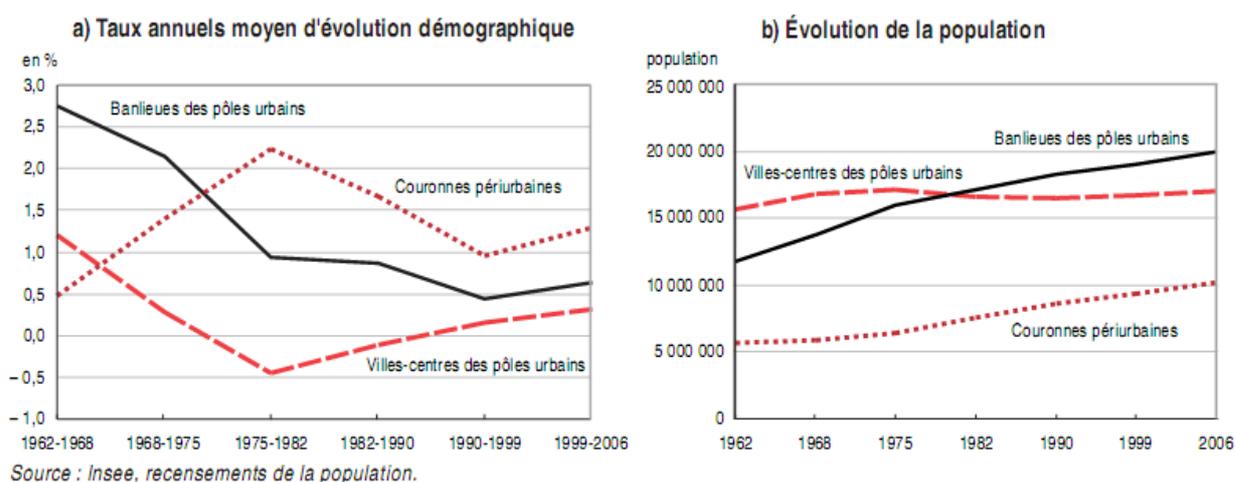


Figure 5 - Evolution des sous-espaces des aires urbaines entre 1962 et 2006

Source : Insee

Entre 1962 et 1975, les banlieues des pôles urbains voient leur population croître de plus de 2,2 % par an. A partir de 1975, la population croît rapidement dans les couronnes périurbaines, cette période de périurbanisation reste intense jusqu'en 1990. En revanche, la croissance des villes-centres ralentit fortement et elles perdent de la population.

Depuis 1990, les taux de croissance de la population des villes-centres, des banlieues et des couronnes périurbaines ont tendance à se rapprocher. La périurbanisation se poursuit, mais à un rythme nettement inférieur à celui des années antérieures et, depuis 1999, la croissance démographique des villes centres et banlieues reprend.

³ La croissance périurbaine depuis 45 ans, extension et densification, Brigitte BACCAÏNI et François SEMECURBE – pôle analyse territoriale Insee - INSEE PREMIERE N°1240, juin 2009.

1.1.4. Evolution de la population périurbaine entre 1962 et 2006

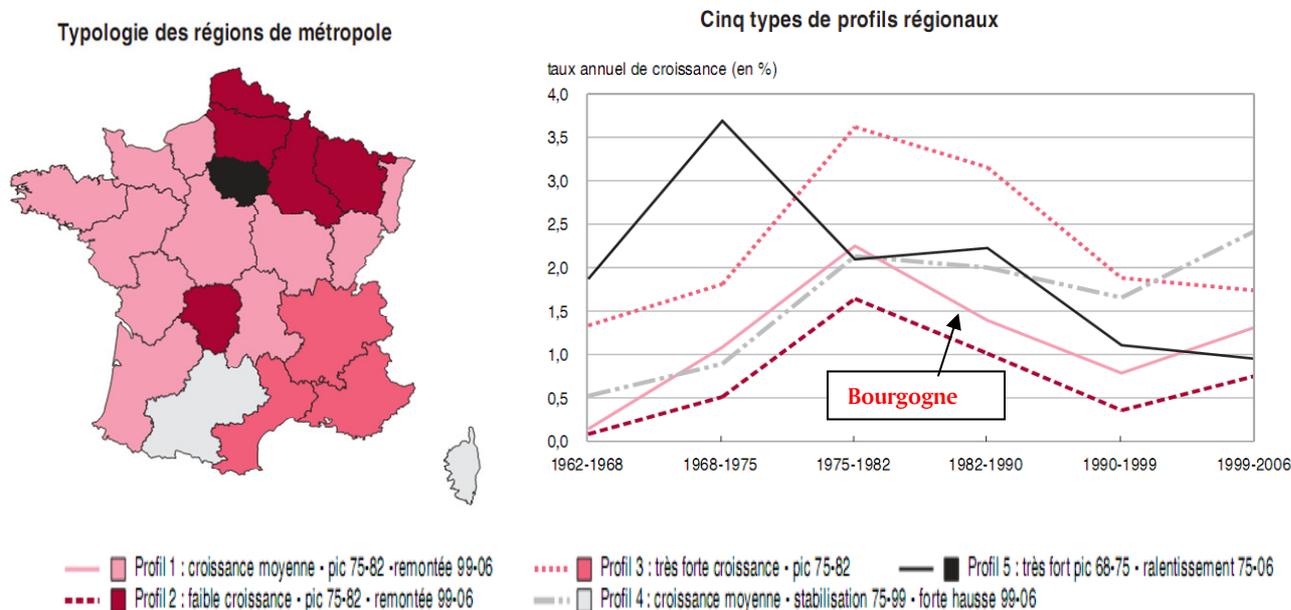


Figure 6 - Evolution démographique des espaces périurbains entre 1962 et 2006

Source : Insee

La Bourgogne est classée «profil 1» avec une croissance moyenne de la population périurbaine qui a atteint son maximum dans les années 1975-1982, une décroissance jusqu'en 1990-1999, puis une hausse sur la période 1999-2006.

1.1.5. La frontière entre l'urbain et le rural s'éloigne des villes-centres, mais de moins en moins vite

La plupart des villes ont élargi leur périmètre avant de densifier leur couronne périurbaine. La limite extérieure de la zone périurbaine des unités urbaines de plus 100 000 habitants a tendance à s'éloigner de la ville-centre. C'est au début des années 1970 que l'extension spatiale a été la plus intense pour une large majorité des villes. Cette limite urbaine n'évolue plus que très faiblement depuis le début des années 1990. Pour Dijon, par exemple, l'extension spatiale a été très intense dans les années 1960-1970 et beaucoup moins rapide par la suite.

1.2. LA CROISSANCE DU PERIURBAIN BOURGUIGNON

1.2.1. Les aires urbaines en Bourgogne

Pour mesurer l'extension de l'aire d'influence des pôles urbains, on utilise le zonage en aires urbaines. En Bourgogne, on compte 15 aires urbaines constituées d'un pôle urbain (ville-centre et banlieue) comptant plus de 5 000 emplois et d'une zone périurbaine composée des communes dont 40 % au moins des actifs vont travailler au pôle ou dans une autre commune de l'aire urbaine.

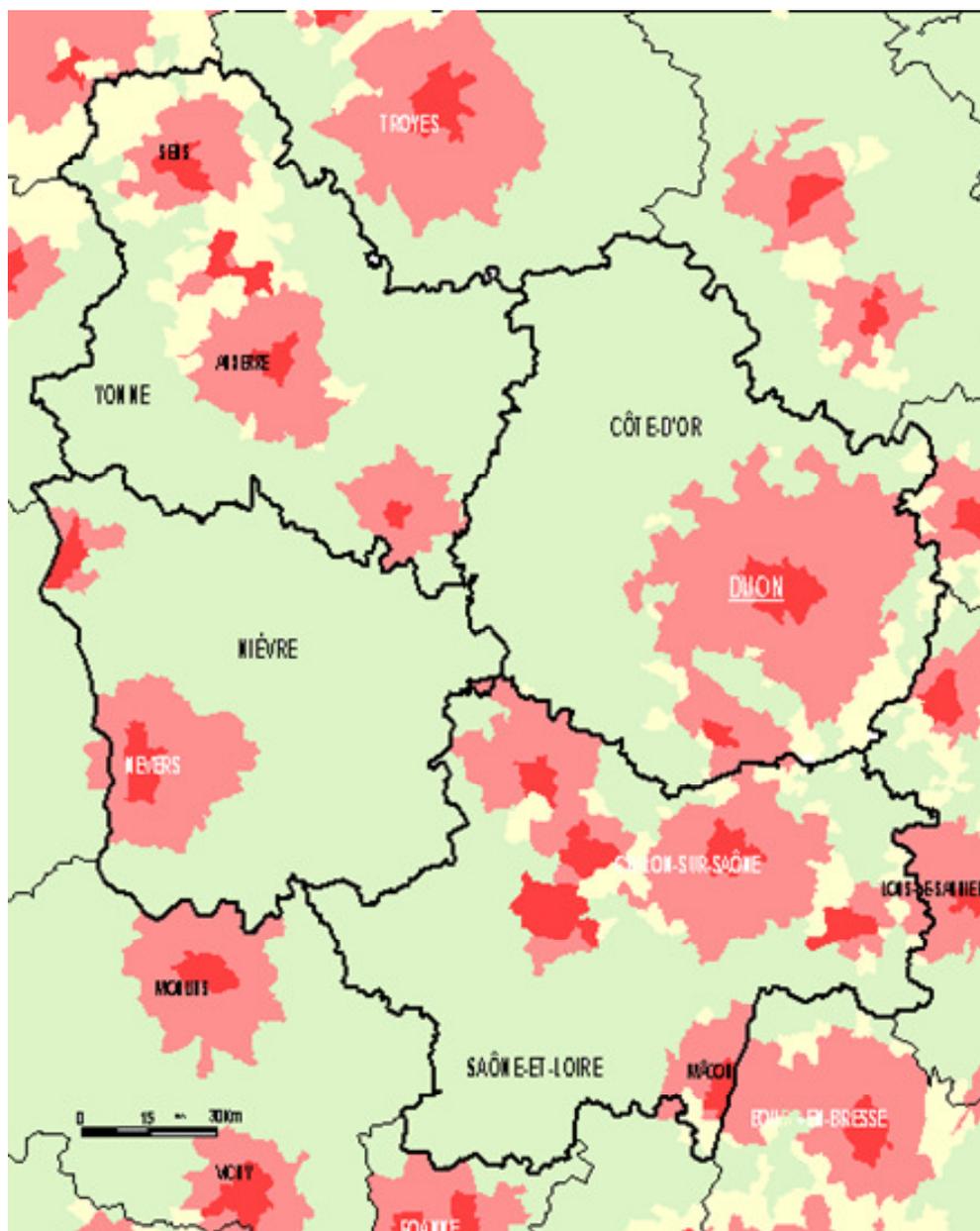


Figure 7 - Quinze aires urbaines en Bourgogne

Source : Insee, recensements de la population

Ces aires urbaines couvrent un tiers du territoire de la région, représentent deux tiers des habitants et 70 % des emplois. La Bourgogne garde cependant un caractère rural puisqu'en France ce sont 77 % de la population qui vivent dans les aires urbaines.

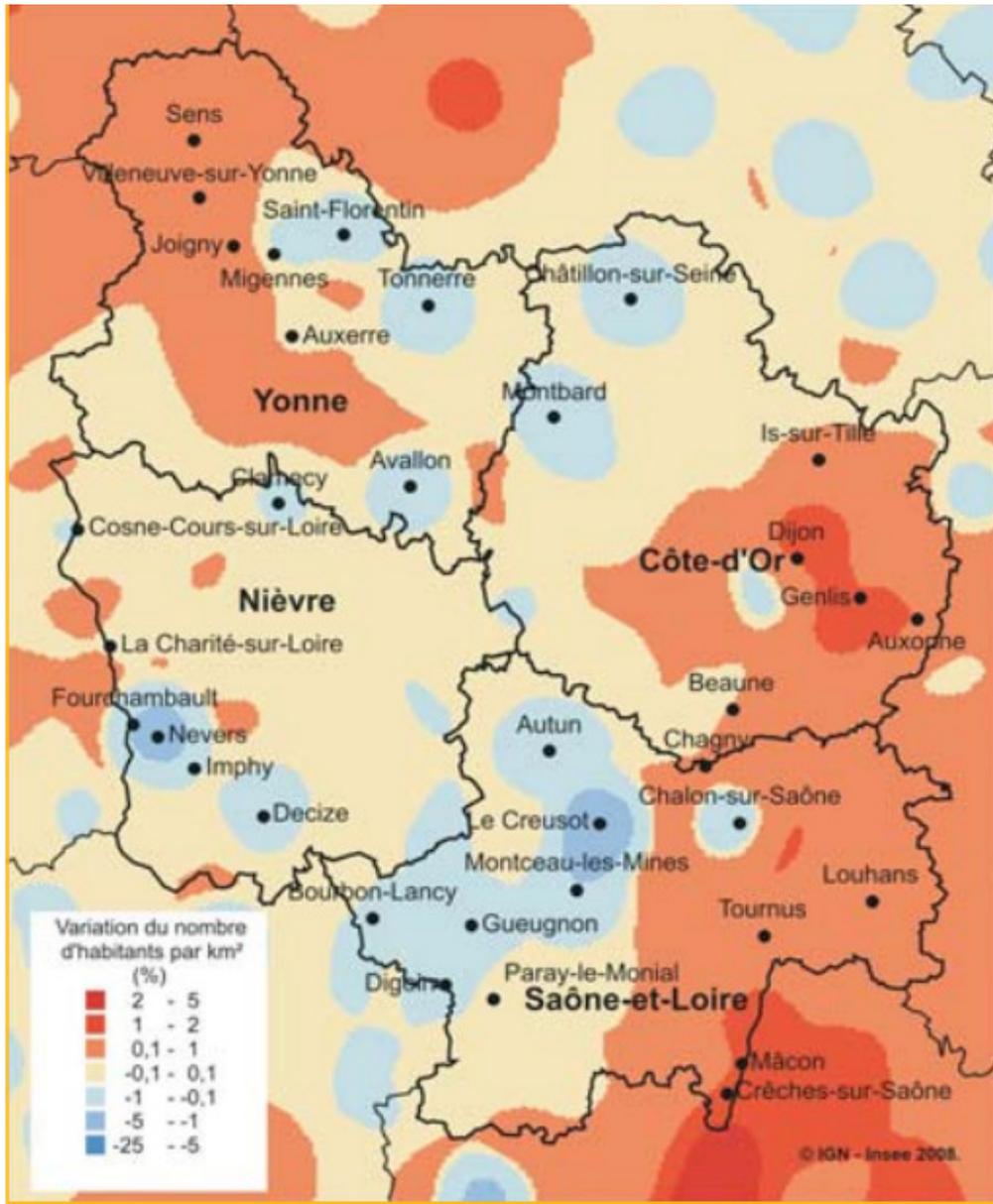


Figure 8 - Variation du nombre d'habitants par km² (1999-2006)

Source : Insee, recensements de la population

Les développements qui suivent sont issus de la publication de l'Insee, *Bourgogne Dimensions*, n° 150 de janvier 2009, *la Bourgogne gagne des habitants autour des villes-centres et le long des grands axes*.

L'apparente stabilité de la population bourguignonne masque des situations contractées entre des territoires attractifs et des espaces en décroissance démographique. Les espaces en croissance se situent autour des principales villes de Bourgogne ; de plus en plus de personnes vivent dans l'espace périurbain et cette tendance s'amplifie par rapport à la période 1982-1999.

➤ **Poursuite de la périurbanisation**

	Population			Bourgogne		France Métropolitaine	
	2006	1999	1982	1999-2006	1982-1999	1999-2006	1982-1999
Espace urbain	1 098 560	1 081 128	1 033 804	+ 0,23	+ 0,26	+ 0,69	+ 0,53
Pôle urbain - Ville-centre	457 929	469 698	488 898	- 0,36	- 0,24	+ 0,31	+ 0,01
Pôle urbain - Banlieue	199 864	199 367	186 033	+ 0,04	+ 0,41	+ 0,64	+ 0,64
Périurbain - Monopolarisé et Multipolarisé	440 767	412 063	358 873	+ 0,97	+ 0,82	+ 1,27	+ 1,15
Espace rural	530 277	529 279	562 250	+ 0,03	- 0,35	+ 0,67	+ 0,02
Espace rural - Pôle d'emploi et couronne	168 528	173 707	187 445	- 0,43	- 0,45	+ 0,44	+ 0,07
Espace rural - Autres communes	361 749	355 572	374 805	+ 0,25	- 0,31	+ 0,77	- 0,01
Total	1 628 837	1 610 407	1 596 054	+ 0,16	+ 0,05	+ 0,69	+ 0,44

Source : Insee, recensements de la population.

Figure 9 - Toujours plus d'habitants en périurbain

Source : Insee

Dijon et Chalon-sur-Saône connaissent les augmentations les plus manifestes en raison de la périurbanisation. Des populations s'installent autour des villes de Sens, Mâcon et Louhans en raison, probablement, d'un desserrement des régions parisienne et lyonnaise, voire d'une partie de la Bresse. **La croissance démographique de ces espaces périurbains s'explique d'abord par leur attractivité** et aussi par un nombre de naissances plus élevé que celui des décès.

➤ **Regain d'attractivité dans l'espace rural hors des pôles**

L'espace rural, hors pôles d'emploi et leurs couronnes, **gagne à nouveau des habitants** après en avoir perdu entre 1982 et 1999. L'augmentation de population est marquée notamment **dans les zones bien desservies par les grands axes de communication** (autoroute A77, N151 dans l'ouest de la Nièvre, A6 sur l'axe Auxerre-Avallon-Beaune). Dans cet espace rural hors pôle, les décès l'emportent sur les naissances, **la croissance démographique vient uniquement de leur attractivité.**

Il faut noter que la quasi-totalité des 25 pôles d'emploi ruraux de Bourgogne perdent des habitants entre 1999 et 2006, situation à contre-courant de la tendance nationale.

➤ **Démographie contrastée des villes de Bourgogne**

Entre 1999 et 2006, la population a baissé dans dix des quinze villes les plus peuplées de Bourgogne (baisse annuelle de 0,36 %, situation à l'opposé de la progression de + 0,31 % pour l'ensemble des villes-centres de France métropolitaine). Cette baisse de population trouve son origine dans le déficit migratoire.

La ville-centre de **Chalon-sur-Saône** perd 500 habitants par an sur la période⁽⁴⁾, les villes-centres **d'Autun, d'Avallon et de Migennes** perdent également plus de 100 habitants par an. Certaines agglomérations comme **Le Creusot, Montceau-les-Mines, Nevers et Cosne-sur-Loire** sont concernées à la fois par une baisse de population en ville-centre et en banlieue.

Les agglomérations de **Louhans et Mâcon** regagnent des habitants, après en avoir perdu entre 1982 et 1999. La population augmente dans les pôles urbains de **Dijon et Joigny** et varie peu à **Auxerre, Sens et Beaune.**

⁴ Alors que, selon les éléments recueillis lors de nos auditions, on compte 4 600 logements vacants dans l'agglomération chalonnaise.

C'est l'augmentation de la population des banlieues qui tire la croissance de ces agglomérations. Dans l'agglomération dijonnaise, la ville-centre gagne des habitants ainsi que les communes de Saint-Apollinaire (+ 1 000 habitants) et Longvic (+ 300 habitants) alors que Chenôve et Chevigny-Saint-Sauveur en perdent respectivement 1 400 et 700.

Aires urbaines	Population			Taux d'évolution annuel moyen de la population (%)	
	2006	1999	1982	1999-2006	1982-1999
Dijon	335 690	326 886	291 486	+ 0,38	+ 0,68
Chalon-sur-Saône	134 043	130 792	124 426	+ 0,35	+ 0,29
Nevers	98 593	100 560	100 861	- 0,28	- 0,02
Mâcon	93 073	88 562	84 645	+ 0,71	+ 0,27
Auxerre	86 752	85 081	80 804	+ 0,28	+ 0,30
Sens	58 319	56 691	49 653	+ 0,41	+ 0,78
Montceau-les-Mines	45 636	47 154	55 320	- 0,47	- 0,94
Creusot	39 510	42 843	49 243	- 1,15	- 0,82
Beaune	36 486	35 516	31 753	+ 0,39	+ 0,66
Autun	25 157	26 851	29 775	- 0,93	- 0,61
Louhans	15 598	14 590	15 147	+ 0,96	- 0,22
Cosne-Cours-sur-Loire	15 526	15 612	16 454	- 0,08	- 0,31
Avallon	15 427	16 019	16 099	- 0,54	- 0,03
Joigny	12 812	12 346	11 592	+ 0,53	+ 0,37
Migennes	12 655	13 283	13 166	- 0,69	+ 0,05

Figure 10 - Evolution démographique des 15 aires urbaines bourguignonnes

Source : Insee

1.2.2. La périurbanisation en Bourgogne de 1968 à 1999

Au cours du temps, la zone d'influence des pôles urbains n'a cessé de s'étendre⁵.

- En 1968, les aires urbaines couvrent 5 % du territoire et concentrent 39 % de la population.
- De 1968 à 1975, l'urbanisation gagne du terrain. La ville s'étend sur les territoires proches où l'on construit de grands ensembles et des lotissements.

⁵ Auditions de Christine LECRENAIS et Christine CHARTON - INSEE Bourgogne.

- Ensuite, ce n'est plus la ville qui s'étend mais son territoire d'influence. Des communes résidentielles où s'installent des ménages à la recherche d'espace « rentrent » dans l'aire urbaine. Ces nouveaux territoires sont de moins en moins denses.

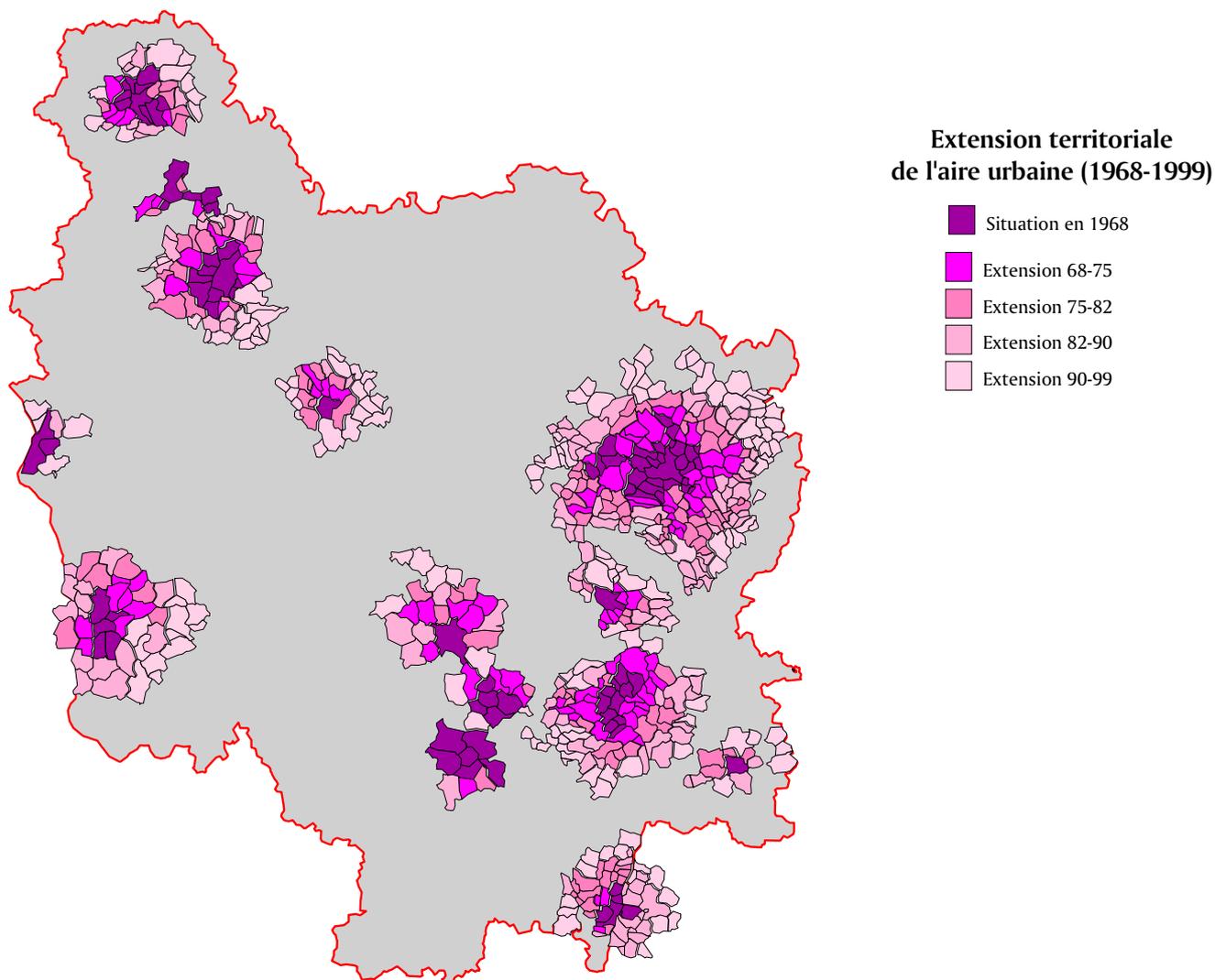


Figure 11 - Extension territoriale des aires urbaines bourguignonnes (1968-1999)

Source : Insee

1.2.3. La démographie bourguignonne après 1999

Entre 1999 et 2006, la croissance démographique se poursuit en Bourgogne dans le périurbain alors qu'elle ralentit nettement dans en banlieue proche (vieillessement de la population). La baisse démographique se poursuit dans les villes-centres et est stoppée dans l'espace à dominante rurale.

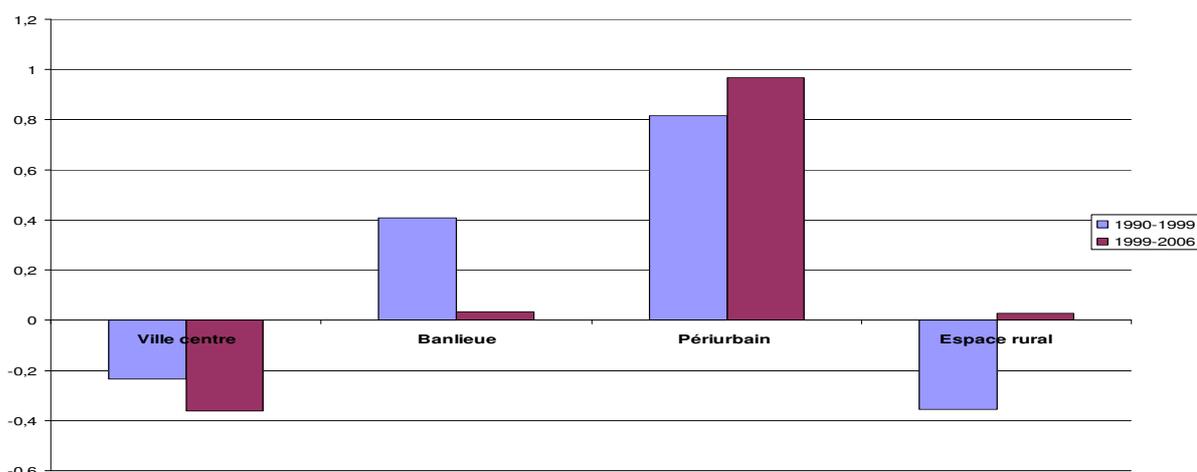


Figure 12 - Evolutions démographiques en Bourgogne 1990-2006

Source : Insee

Ces évolutions assez faibles en Bourgogne s'opèrent dans un contexte global de stabilité démographique. Comme le montre le tableau suivant pour la période 1999-2009, la Bourgogne est à l'écart des zones à forte croissance de population. Sa densité de peuplement reste faible.

Population au 1 ^{er} janvier	1999	2007	2009 (p)	Variation 1999-2009	Variation en pourcentage
Bourgogne	1 610 833	1 633 891	1 637 000	+ 26 167	+ 1,62 %
France métropolitaine et DOM	60 122 665	63 601 002	64 321 000	+ 4 198 335	+ 6,98 %
(p) résultats provisoires arrêtés fin 2009					

Figure 13 - Evolution de la population bourguignonne 1999-2009

Source : Insee, recensements de la population, estimations de population

1.2.4. Focus sur les évolutions démographiques de l'aire urbaine de Dijon

L'Insee Bourgogne a publié en octobre 2010 les résultats d'une étude portant sur l'aire urbaine de Dijon (en 2007) intitulée « *Aire urbaine de Dijon : toujours plus de familles en périphérie et de jeunes actifs au centre* »⁶. Les développements qui suivent en sont extraits.

La population de l'aire urbaine de Dijon regroupe 338 000 habitants, en 2007.

⁶ Insee Bourgogne, dimensions n° 162, octobre 2010 : aire urbaine de Dijon : toujours plus de familles en périphérie et de jeunes actifs au centre.

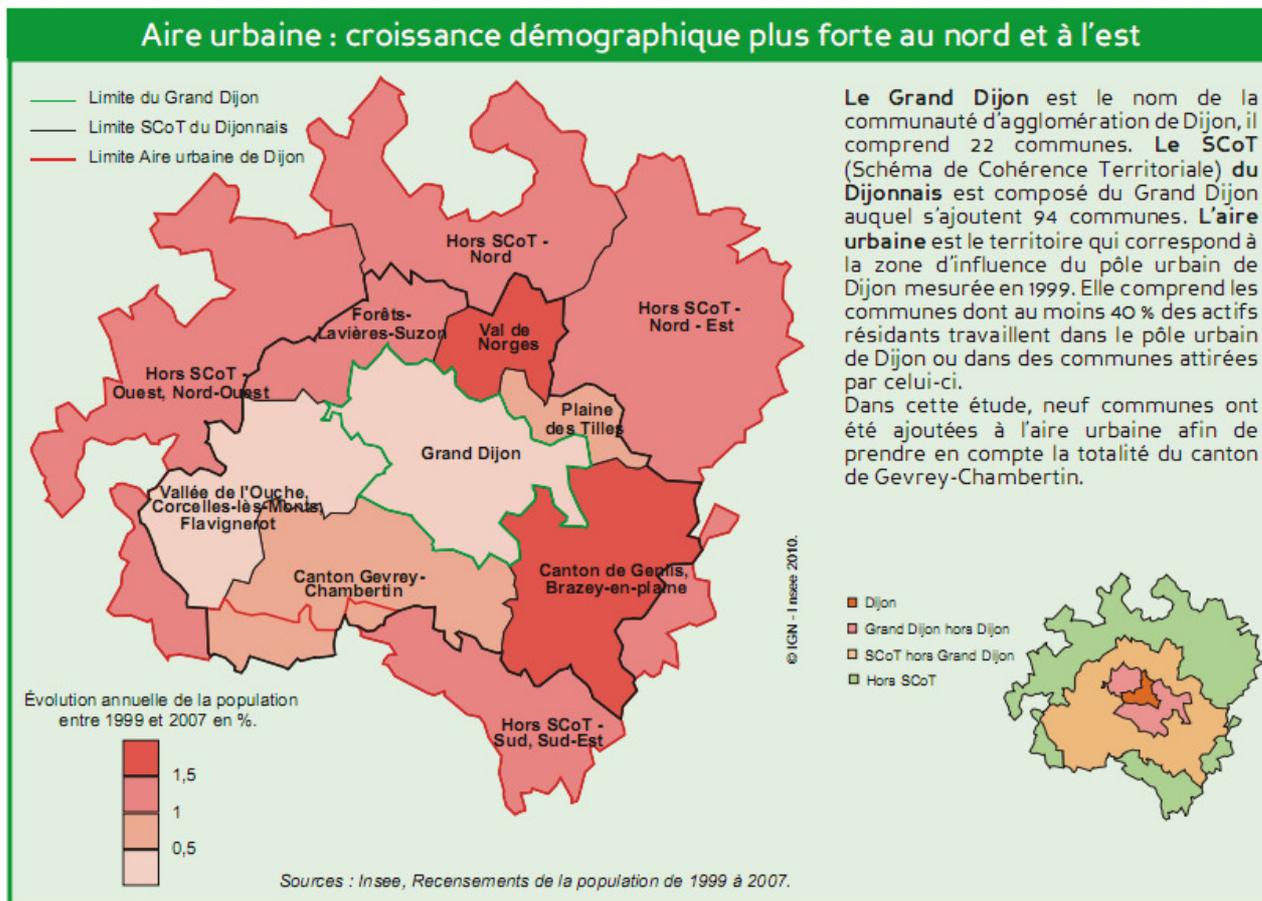


Figure 14 - L'aire urbaine de Dijon

Source : Insee, recensements de la population de 1999 à 2007

1.2.4.1. Croissance démographique plus forte en périphérie

Plus on s'éloigne de Dijon, plus l'évolution relative est forte. **Entre 1999 et 2007, la partie la plus urbaine, le Grand Dijon, affiche une faible croissance** de + 0,05 % par an, soit 1 000 habitants supplémentaires. Cette progression repose essentiellement sur la capitale régionale (+ 0,1 % par an), le reste du Grand Dijon perdant des habitants (- 0,06 % par an).

Le reste du SCOT du Dijonnais gagne bien davantage avec 5 900 habitants supplémentaires, soit une progression de + 1,2 % par an. Enfin, dans le reste de l'aire urbaine, la croissance est de 1,4 % par an, soit 3 100 habitants de plus.

La densification récente se réalise surtout au Nord et à l'Est de Dijon, dans la plaine dijonnaise et en direction de la plaine de Saône. Les secteurs du Val de Norges et du canton de Genlis-Brazey-en-Plaine sont les plus dynamiques.

Le périurbain est plus attractif					
Territoires	Population en 2007	Évolution annuelle moyenne de la population (%)			
		Évolution totale	1999 - 2007		Rappel 1990-1999
			Due au solde naturel	Due au solde apparent des entrées-sorties	Évolution totale
Dijon	151 543	+ 0,1	+ 0,5	- 0,4	+ 0,3
Le Grand Dijon	244 405	+ 0,1	+ 0,5	- 0,4	+ 0,3
SCoT du Dijonnais (hors Grand Dijon)	63 749	+ 1,2	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,1
Territoires de l'aire urbaine situés hors SCoT	29 986	+ 1,4	+ 0,5	+ 0,9	+ 0,7
Aire urbaine de Dijon	338 140	+ 0,4	+ 0,5	- 0,1	+ 0,5

Sources : Insee, Recensements de la population 1990, 1999 à 2007.

Figure 15 - L'attraction démographique du périurbain
 Source : Insee, recensement de la population 1990, 1999 à 2007

1.2.4.2. La périphérie gagne des enfants et des actifs

Au bilan des échanges internes et externes, le Grand Dijon perd des habitants alors que les territoires périphériques en gagnent.

Pour le Grand Dijon, le solde est négatif pour les cadres, les professions intermédiaires -qui comme au plan national, sont les plus mobiles- ainsi que pour les artisans, commerçants ou chefs d'entreprises. Il perd également des familles dans ses échanges migratoires avec le reste de la métropole et les autres territoires de l'aire urbaine. Il gagne des jeunes, étudiants ou actifs.

Les actifs de toutes catégories sociales, avec enfants d'âge scolaire, s'installent davantage hors du Grand Dijon, dans le périmètre du SCOT.

Ces apports renforcent les classes d'âges 5-11 ans et 30-45 ans. Tous les territoires situés en périphérie gagnent des cadres. Certains se distinguent par des gains plus significatifs. Ainsi, le Val de Norges attire davantage d'ouvriers qualifiés qu'il n'en perd ; le canton de Gevrey-Chambertin, des artisans, commerçants et chefs d'entreprises ; la Vallée de l'Ouche, des ouvriers non qualifiés. Le secteur de Forêts-Lavières-Suzon perd des professions intermédiaires, des artisans, commerçants et chefs d'entreprises et attire des retraités.

En conséquence de ces choix résidentiels et de l'évolution naturelle de la population au sein de l'aire urbaine, le nombre d'enfants de moins de 15 ans progresse dans les territoires périphériques tandis qu'il baisse dans l'agglomération : par rapport à 1999, on en compte 4 400 de moins dans le Grand Dijon et 1 700 de plus dans la périphérie ; 900 dans le SCOT du Dijonnais et 800 dans le hors SCOT.

Davantage de moins de 15 ans en périphérie					
Territoires	Moins de 15 ans		Plus de 65 ans		Population active *
	Part en 2007 (en %)	Évolution 1999-2007 (%)	Part en 2007 (en %)	Évolution 1999-2007 (%)	Part en 2007 (en %)
Dijon	13,3	- 8,0	15,6	+ 6,3	68,5
Le Grand Dijon	14,9	- 10,8	15,7	+ 15,2	69,9
SCoT du Dijonnais (hors Grand Dijon)	21,7	+ 6,8	12,0	+ 19,7	75,4
Territoires de l'aire urbaine situés hors SCoT	21,5	+ 14,7	14,1	+ 6,5	76,5
Aire urbaine de Dijon	16,8	- 4,5	14,9	+ 15,1	71,4

Sources : Insee, Recensements de la population 1999 et 2007 exploitation principale. * parmi la population de 15 à 64 ans

Figure 16 - Davantage de moins de 15 ans en périphérie

Source : Insee, recensements de la population 1999 et 2007 exploitation principale

Signe du vieillissement de la population, les plus de 50 ans sont plus nombreux dans tous les territoires. Dans le Grand Dijon, on compte 8 000 personnes supplémentaires âgées de 50 à 65 ans et 5 100 personnes supplémentaires de plus de 65 ans. La progression des effectifs de ces tranches d'âge est la plus forte dans le Grand Dijon, hors Dijon et dans le SCOT, notamment dans le secteur de Forêts-Lavières-Suzon. Le nombre de retraités augmente partout mais plus significativement dans le SCOT du Dijonnais hors Grand Dijon.

Liée en partie aux choix résidentiels des ménages, la population active progresse davantage en dehors du SCOT que dans l'agglomération et dans le SCOT, ce qui a pour effet d'intensifier les mobilités vers les pôles d'emploi, concentrés dans le Grand Dijon.

1.2.4.3. Quelle situation aujourd'hui ?

L'INSEE rappelle que⁷ « cette analyse démographique s'appuie sur les données de 2007. Or, le contexte de crise économique et énergétique de ces années peut avoir modifié les stratégies de localisation des ménages. Par ailleurs, les effets des politiques locales en cours ne sont pas encore mesurables.

Afin de satisfaire aux obligations du Grenelle de l'environnement, le SCOT du Dijonnais a l'ambition de maîtriser l'étalement urbain, avec un développement complémentaire des territoires. Pour le Grand Dijon, l'accent mis sur le développement d'une offre variée de logements devrait permettre de répondre aux besoins d'habitat des populations. »

1.2.4.4. L'urbanisme et la ville de Dijon

Dans le cadre de la présentation du projet d'aménagement de l'éco-quartier de l'Arsenal, situé à l'entrée sud de Dijon, Pierre PRIBETICH, adjoint au maire de Dijon en charge de l'urbanisme et du quartier Grand Sud, a lancé le 29 novembre 2010, la concertation préalable à la création par la ville de Dijon de la zone d'aménagement concerté ZAC de l'Arsenal. A terme, cet éco quartier devrait compter 1 600 logements et 30 000 m² de bureaux.⁸

Le Grand Dijon ambitionne de construire 10 000 nouveaux logements en 10 ans sur l'agglomération.

⁷ Insee Bourgogne, dimensions n° 162, octobre 2010 : aire urbaine de Dijon : toujours plus de familles en périphérie et de jeunes actifs au centre.

⁸ Source : Le Bien Public du 1^{er} décembre : urbanisme, les grandes lignes de l'éco-quartier de l'Arsenal, Dijon toujours plus verte.

2. LES FORCES A L'ŒUVRE ET LES MOTEURS DE L'ETALEMENT

2.1. FONCIER ET IMMOBILIER

2.1.1. « *Panorama des politiques foncières en Europe et en France* », par Vincent RENARD

Vincent RENARD, économiste et directeur de recherches au CNRS, dirige le pôle « ville durable » à l'IDDRI-Sciences-PO (Institut du développement durable et des relations internationales). Spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière, il a notamment codirigé le Programme interdisciplinaire de recherche du CNRS et du ministère de la Recherche sur le Développement urbain durable (PIDUD).

Le droit de propriété est-il intouchable en France, contrairement à d'autres pays d'Europe, y compris des pays réputés libéraux ? Pour Vincent RENARD, si exception française il y a, elle n'est pas seulement réglementaire ou fiscale, elle est d'abord culturelle. L'Europe est de ce point de vue coupée schématiquement en deux, entre le Nord (Allemagne, Pays-Bas, pays scandinaves, Grande-Bretagne...), et le Sud (France, Italie, Espagne, Portugal...).

Ce chapitre 2.1.1 « *panorama des politiques foncières en Europe et en France* » reprend les propos de Vincent RENARD recueillis le 9 septembre 2009 par Jean FREBAULT, lors d'une interview.⁹

2.1.1.1. *Quelques exemples de politique foncière en Europe*

En Suède, il y a une **politique systématique d'anticipation du développement urbain** (à 50 ans) par la réalisation de réserves foncières publiques à long terme. On n'urbanise quasiment que sur des terrains déjà publics, et la collectivité les attribue ensuite à des promoteurs-constructeurs à travers des baux emphytéotiques longue durée qui préservent à terme les intérêts de la collectivité. Dans les villes, le service foncier et le service urbanisme jouent ensemble un rôle stratégique.

Aux Pays-Bas, où domine l'économie de marché, **les collectivités locales ont le monopole de la production des terrains à bâtir**. Lorsqu'un terrain naturel devient urbanisable, il a vocation à être acheté par la collectivité à un prix fixé par l'administration (sur la base de la valeur agricole correctement actualisée pour ne pas spolier les propriétaires). Aujourd'hui, les pratiques évoluent cependant vers plus de souplesse et laissent plus de place à la négociation avec les investisseurs, publics ou privés. Aux Pays-Bas, les logements sociaux représentent environ 50 % du stock et des flux de construction de logements sur l'ensemble du territoire. Il n'y a pas de pénurie.

Au Danemark, le foncier reste privé pour l'essentiel. Mais lorsqu'un terrain devient urbanisable par changement de zonage, **66 % de la plus-value est versée à la collectivité**. Le terrain est taxé en fonction du COS autorisé et non de la densité effective du projet de construction qui se réalisera.

En Allemagne, la situation est intermédiaire, il y a équilibre entre l'initiative publique et l'initiative privée, avec des modalités variables selon les villes. La propriété privée implique à la fois des droits et des devoirs.

⁹ <http://vincentrenard.eu> Vincent RENARD, directeur de recherches au CNRS, chercheur associé à l'IDDRI-Sciences-Po - Le tabou du droit de propriété (propos recueillis par Jean FREBAULT - 9 septembre 2009).

L'obligation du propriétaire, c'est de construire et de le faire conformément au plan établi par la collectivité, avec trois conditions : accepter le remembrement foncier, céder 30 % des terrains à la collectivité pour équipements publics et assimilés, et assumer la prise en charge des équipements nécessaires à l'urbanisation.

Le propriétaire revend à un promoteur (obligé de réaliser un pourcentage fixé de logements sociaux), ou bien il exerce son droit de délaissement auprès de la collectivité, à un prix « administré ». **Le pouvoir d'urbanisme est au niveau des agglomérations**, la politique foncière est intégrée aux démarches de planification et les services font en sorte qu'il n'y ait pas de pénurie foncière. **Dans la plupart des villes, il n'y a pas de blocage foncier, cela explique aussi en bonne partie pourquoi il n'y a pas d'étalement urbain.**

2.1.1.2. La situation en France

En France, on pourrait qualifier la situation de « schizophrénique »¹⁰ : d'un côté, un attachement historique et « viscéral » au droit de propriété et à la liberté du propriétaire de faire ce qu'il veut, et de l'autre, une sur-réglementation et un empilement de textes réglementaires record en Europe.

Un maire a la possibilité d'invoquer de nombreux motifs pour refuser un permis, le malthusianisme est encouragé, les tentatives pour encourager par la loi à la densification ont eu peu de succès. La décentralisation n'a pas réglé la question de la balkanisation des pouvoirs locaux en France, particulièrement dans le champ de l'urbanisme. Et nous sommes les champions d'Europe du morcellement parcellaire.

2.1.2. Une commune de la banlieue dijonnaise

Lors de son audition, Hervé VOUILLOT, ancien maire de Quetigny et co-auteur de l'ouvrage « *Pour un nouvel urbanisme* », a réaffirmé la nécessité pour les collectivités territoriales de créer des établissements fonciers pour être « *maitresses du jeu* ».

Le modèle d'urbanisme que je propose n'est pas le modèle spontané de la plupart des gens et des élus en particulier. **Il exige une maîtrise du foncier car celui qui doit concevoir la « bonne ville » doit choisir les lieux et leur organisation en fonction des problèmes à résoudre et des seuls intérêts collectifs.** Il faut donc une loi foncière qui permette d'acheter les terrains à un prix normal. **Sans attendre, les collectivités territoriales doivent créer des établissements fonciers pour être maîtresses du jeu.**¹¹

2.1.3. Les relations entre étalement urbain et coût du foncier

Pour Jean CAVAILHES, plusieurs facteurs économiques expliquent les migrations vers l'espace périurbain¹² :

- le mécanisme, opéré par les ménages, de compensation entre le coût de transport et le coût du foncier,
- la recherche par les ménages d'aménités rurales ou agricoles produites par les agriculteurs,
- le rôle et la qualité du voisinage, avec la notion de « tri spatial ».

¹⁰ <http://vincentrenard.eu> Vincent RENARD, directeur de recherches au CNRS, chercheur associé à l'IDDRI-Sciences-Po - Le tabou du droit de propriété (Propos recueillis par Jean FREBAULT 9 Septembre 2009).

¹¹ Audition de Monsieur Hervé VOUILLOT, ancien maire de Quetigny, co-auteur de l'ouvrage « Pour un nouvel urbanisme »

¹² Carrefour de l'innovation agronomique, Jean CAVAILHES, analyse économique de la périurbanisation des villes <https://www.inra.fr/content/download/16409/274755/.../1/.../cavailhes.pdf>

Ce « tri spatial » résulte, tout d'abord, du fonctionnement spontané du marché foncier résidentiel. **Chaque ménage fait son propre calcul économique en arbitrant entre le coût foncier qu'il est prêt à payer et le coût de la distance.** Il choisit ainsi la localisation qui est pour lui optimale selon le niveau des valeurs foncières urbaines. **Les ménages qui ont les mêmes paramètres** (revenu, coût du temps et des goûts identiques) **aboutissent à des choix identiques** (aux impondérables individuels près) **et ils se localisent donc spontanément à proximité les uns des autres.** D'autres ménages qui ont des caractéristiques différentes aboutissent à d'autres localisations. **La ségrégation spatiale est donc le produit normal du fonctionnement du marché¹³.**

Pour Jean CAVAILHES, « *le marché foncier est une machine à hacher la société, en séparant les groupes sociaux et en les éloignant de plus en plus les uns des autres au fur et à mesure que l'habitat se disperse* ».

2.2. FISCALITE LOCALE ET CONCURRENCES COMMUNALES

➤ La fiscalité locale

La nouvelle taxe d'aménagement va se substituer à 8 taxes et 9 participations, permettant « *plus de lisibilité et de simplification pour les élus, en restant neutre pour les finances locales* ».

L'attention en 2011 se portera sur la fiscalité locale avec la réforme globale de la fiscalité française décidée par le gouvernement après la réforme territoriale et ses conséquences financières.

➤ Les concurrences communales

Certains services (culturels, sportifs...) offerts par une commune profitent également aux habitants extérieurs sans que ces derniers contribuent au financement des équipements ou du fonctionnement. Ce phénomène du « **passager clandestin** ¹⁴ » engendre une mauvaise répartition des ressources et rend problématique la mise à disposition et le financement de ces services.

Ce phénomène pose également un problème d'équité, en cas de concurrence fiscale au sein d'une agglomération ou d'une aire urbaine, les bénéficiaires de hauts revenus quittent le centre tout en continuant d'utiliser ces services.

2.3. REPRESENTATIONS CULTURELLES

2.3.1. Le rêve de la maison individuelle

L'étalement urbain répond souvent au désir des habitants de vivre ailleurs : ils cherchent à s'isoler des noyaux urbains dans des maisons individuelles, plus spacieuses et moins coûteuses au premier abord. Selon le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), **la maison individuelle est le logement idéal de 82 % des Français.**

¹³ Analyse économique de la périurbanisation des villes, Jean CAVAILHES - Innovations agronomiques (2009) 5, 1-12 Extraits du chapitre d'ouvrage : Cavailhès (J.) 2004 - L'extension des villes et la périurbanisation. In : Villes et Economie, Institut des Villes, La Documentation française, pp. 157-184.

¹⁴ Passager clandestin : comportement d'un individu ou d'un État qui cherche à faire supporter le coût de la production d'un bien collectif par les autres.

Jean-Charles CASTEL, directeur d'études au CERTU, a réalisé un article sur l'étalement urbain¹⁵, dans le cadre des entretiens territoriaux de Strasbourg de 2004. Les deux paragraphes suivants : « faire construire répond d'abord à une logique patrimoniale » et « la dynamique du développement pavillonnaire » en sont extraits.

2.3.1.1. Faire construire une maison répond d'abord à une logique patrimoniale

Le coût du foncier est une variable déterminante des choix de localisation des ménages, bien plus que les coûts de transport et la localisation de l'emploi, d'autant plus que ce dernier est de moins en moins stable. Pour les accédants aux revenus modestes, l'offre se résume parfois entre rester locataire ou acquérir un pavillon en périphérie. Le revenu moyen des acquéreurs de maisons neuves n'excède pas 2 000 euros mensuels (2 300 avec les prestations familiales).

Les enquêtes clientèle des constructeurs montrent que, dans une période d'incertitude sur l'emploi et les retraites, **la stratégie des acquéreurs penche clairement en faveur d'un investissement dans une maison**. Même si cet investissement est peu productif, c'est souvent le seul placement d'avenir à leur portée.

2.3.1.2. La dynamique économique du développement pavillonnaire

Les lotissements de maisons individuelles sont la réponse simple que les pouvoirs publics et le marché ont trouvée pour permettre à pratiquement toute famille, disposant de revenus réguliers, de devenir propriétaire d'un grand logement sur son terrain. L'aménagement et la construction sont totalement financés par l'acquéreur, à la réserve près des taux bonifiés, le cas échéant. Bien sûr, les coûts de l'accueil de nouvelles populations finissent par se ressentir dans les finances communales, mais dans ce domaine tout est question de flux. Le portage privé du foncier et de l'aménagement permet de limiter l'investissement communal et de différer les coûts de reprise des voies et réseaux.

2.3.1.3. Quelle maison individuelle, dans un lotissement ou « hors procédure » ?

Lorsqu'on évoque l'étalement urbain, la forme urbaine qui s'impose spontanément à l'imagination est le lotissement. Il convient de briser cette idée reçue, car comme le rappelle le MEEDDM, **en réalité, si les deux-tiers des logements neufs sont effectivement constitués de maisons individuelles, moins de 25 % de ces maisons sont réalisées dans le cadre d'une procédure d'urbanisme concerté**.

Les maisons individuelles hors procédure, c'est-à-dire celles construites librement « sur un bout de champ », représentent 30 % des logements, 70 % des surfaces et sont 14 fois moins denses que l'habitat collectif¹⁶.

Ceci illustre bien le fait que l'urbanisation opère de manière beaucoup plus diffuse sur l'ensemble du territoire, ce qui rend plus difficile le suivi et le traitement du phénomène.

Jean-Louis HELARY, directeur du CERTU¹⁷, constate que « l'étalement urbain est un fait ; on se situe dans cette difficulté importante : trois quarts des permis de construire continuent à être délivrés sous forme diffuse.

¹⁵ Accès au document pdf : entretiens territoriaux de Strasbourg. CERTU/J. C. CASTEL - Version 08-11-2004.

¹⁶ Source : la mesure de l'étalement urbain par les types de formes résidentielles, D. DELEAZ.

¹⁷ Audition de Jean-Louis HELARY, directeur du CERTU.

2.3.2. Des politiques publiques d'accèsion à la propriété qui favorisent l'étalement urbain ?

« Il convient de réaliser un inventaire des mesures existantes susceptibles d'encourager l'étalement urbain. L'effet du prêt à taux zéro, qui finance essentiellement la construction de maisons individuelles localisées dans les secteurs périurbains, a notamment été discuté »¹⁸.

Cet extrait de l'étude « *Les outils pour limiter l'étalement urbain : doit-on agir et comment ?* », accessible sur le site du MEEDDM, pose la question des effets pervers potentiels de certaines aides, quand on conjugue deux facteurs :

- la déclaration du Président de la République, Nicolas SARKOZY, le 14 janvier 2007 : « *Ma République est celle où chacun pourra accéder à la propriété de son logement. Il faut permettre aux classes moyennes, à la France qui travaille d'accéder à la propriété. Je propose que l'on fasse de la France un pays de propriétaires...* »,
- et l'appétence des Français pour la maison individuelle, logement idéal pour 82 % d'entre eux.

2.3.3. De fortes réticences vis-à-vis de la densité

Souvent les populations locales sont très réticentes à l'implantation, à proximité de leur lieu de résidence, de nouveaux habitats collectifs. C'est le phénomène communément appelé « NIMBY » qui signifie « Not In My Back Yard », « pas dans mon jardin ». Ce phénomène désigne l'opposition de populations riveraines à l'implantation ou à l'extension d'une nouvelle infrastructure (entreprise, décharge, antenne GSM, immeubles collectifs ou sociaux...).

Le phénomène NIMBY recouvre au départ le refus des riverains de voir s'implanter une infrastructure gênante, sans pour autant en remettre en cause l'utilité si elle s'installe ailleurs. Dans le cas d'implantation de nouveaux habitats collectifs, les riverains craignent souvent que leur bien immobilier se déprécie ou que leur cadre de vie se détériore.

Lors de son audition, Jacques LEVY¹⁹, constatait qu' « *en France, pays de faible densité, y compris dans les banlieues, on pourrait très bien loger des populations supplémentaires sans prendre un mètre carré aux espaces naturels ou agricoles. C'est le problème du choix politique. On ne changera pas d'un coup de baguette magique les attentes et les attitudes, mais je crois que les gens sont capables de comprendre, si on leur donne des tableaux de bord clairs.*

Ce qui manque dans le débat qu'on aborde, ce sont des lieux où le citoyen puisse être informé, qu'il puisse simuler des choix divers, qu'il comprenne en quoi ses propres choix ont des conséquences sur des choses qui sont extrêmement lointaines en apparence.

Ne pas culpabiliser mais plutôt responsabiliser, que les gens soient les acteurs de ce qui se passe et intègrent cela dans leurs arbitrages. Je ne crois pas à une privatisation du débat sur l'environnement, c'est un problème public. La nature est un bien public ».

¹⁸ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-outils-pour-limiter-l.html>

¹⁹ Audition de Jacques LEVY, Institut polytechnique de Lausanne.

2.4. URBANISME COMMERCIAL

2.4.1. Le cadre légal

Selon l'article L 150-1 du Code du Commerce²⁰, « *Les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activité d'entreprises commerciales et artisanales doivent répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme. Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine.*

Dans le cadre d'une concurrence loyale, ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés. »

Les nouvelles dispositions relatives à l'aménagement commercial introduites par l'article 102 de la Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 sont entrées en vigueur à compter du 25 novembre 2008, date de publication au Journal Officiel du décret du 24 novembre 2008.

Les principales modifications portent sur les points suivants²¹ :

➤ La CDAC « Commission départementale d'aménagement commercial »

La CDAC, présidée par le Préfet ou son représentant, est composée de 8 membres (au lieu de 6 précédemment) :

- le maire de la commune d'implantation du projet,
- le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace et de développement dont est membre la commune d'implantation, ou son représentant, ou à défaut, le conseiller général du canton d'implantation,
- le maire de la commune la plus peuplée de l'arrondissement, autre que la commune d'implantation,
- le président du Conseil général de la Côte-d'Or, ou son représentant,
- le président du syndicat mixte ou de l'établissement public de coopération intercommunale chargé du Schéma de cohérence territoriale auquel adhère la commune d'implantation, ou son représentant, ou à défaut, un adjoint au maire de la commune d'implantation,
- trois personnalités qualifiées en matière de consommation, de développement durable et d'aménagement du territoire.

Lorsque la zone de chalandise du projet examiné par la commission dépasse les limites du département, la commission comprend également au moins un élu et une personnalité qualifiée de chaque autre département concerné.

La commission autorise les projets par un vote à la majorité absolue des membres présents, le président de la commission ne prenant pas part au vote.

Le seuil à partir duquel une autorisation d'exploitation commerciale est nécessaire est relevé de 300 m² à 1 000 m².

²⁰ Article L750-1 du code du commerce modifié par Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 - art. 102.

²¹ Source : site internet de la Préfecture de Région de Côte-d'Or - lien : développement commercial, législation <http://www.bourgogne.pref.gouv.fr/prefecture-de-cote-d-or/entreprises-et-emploi/entreprises/developpement-commercial>

Le changement de secteur d'activité d'un magasin existant est soumis à autorisation si la surface de vente du projet est supérieure à 2 000 m², ou supérieure à 1 000 m² si l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire.

Les regroupements de surfaces de magasins voisins, sans création de surface supplémentaire, sont soumis à autorisation si la surface totale de vente est supérieure à 2 500 m², ou supérieure à 1 000 m² si l'activité nouvelle est à prédominance alimentaire.

La commission doit se prononcer dans un délai de 2 mois (au lieu de 4 mois auparavant) à compter de la date d'enregistrement de la demande d'autorisation. Si la commission ne s'est pas prononcée à l'issue de ce délai, la décision est réputée favorable.

Si la CDAC émet un avis défavorable, le permis de construire ne peut être délivré. Toute décision de la CDAC peut faire l'objet d'un recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial dans un délai d'un mois (au lieu de 2 mois auparavant). La saisine de la commission nationale est un préalable obligatoire à tout recours contentieux.

Les critères d'évaluation des projets : lorsqu'elle statue sur l'autorisation d'exploitation commerciale, la commission se prononce sur les effets du projet en matière d'aménagement du territoire, de développement durable et de protection des consommateurs (art. L.752-6 du Code du Commerce).

➤ **Le Schéma de développement commercial**

Ce document rassemble les informations disponibles sur l'activité commerciale du département et son environnement économique. Il recense notamment les équipements commerciaux du département et comporte une analyse prospective qui indique les orientations pour un développement maîtrisé de l'offre commerciale dans le département.

➤ **Le Document d'aménagement commercial (DAC)**

Il s'agit du nouveau volet « *urbanisme commercial* » du SCOT. Le DAC s'inscrit dans le cadre réglementaire de la Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et succède au Schéma de développement commercial mis en place en 2005.

Le DAC vise à accompagner le développement commercial en prenant en compte les objectifs d'aménagement et de développement durable et le « respect de la liberté d'entreprendre ». Ce nouveau document d'urbanisme doit servir de référence pour toute demande d'offre commerciale nouvelle de plus de 1 000 m².

2.4.2. L'urbanisme commercial en Bourgogne

Lors de nos auditions dans les quatre départements, les élus bourguignons ont fait part de leurs vives inquiétudes face à la poursuite de nouvelles implantations commerciales en périphérie des agglomérations.

Nos auditions ont également montré l'émergence de structures commerciales de plus petites surfaces localisées dans les centres villes concurrençant les grandes surfaces implantées en périphérie des villes. Elles ont également mis en lumière l'absence de régulation, cause d'une prolifération de surfaces commerciales aux périphéries de certaines villes bourguignonnes.

2.4.2.1. L'agglomération chalonnaise²²

Selon Christophe SIRUGUE, maire de Chalon-sur-Saône, président du Grand Chalon : « *l'agglomération chalonnaise a un taux d'équipement en grandes surfaces explosé, par rapport à des agglomérations de taille comparable, et notamment la zone Sud pour laquelle on se demande si elle va s'arrêter de croître un jour...*

Je suis inquiet de cette frénésie de construction de grandes surfaces, qui malgré tout sont un élément qui nuit au centre-ville, parce que ces zones commerciales deviennent des lieux de promenade et non pas seulement des lieux d'achat. Les familles ont comme horizon de loisir la balade dans l'espace commercial, du Nord, du Sud... Je suis extrêmement inquiet de cette évolution, d'autant plus qu'une partie des enseignes sont des enseignes du centre ville qui ouvrent un deuxième magasin. Maintiendront-elles les deux ? ».

2.4.2.2. L'agglomération neversoise²³

Pour Didier BOULAUD, sénateur, ancien maire de Nevers, président de la communauté d'agglomération de Nevers « *c'est la pagaille la plus complète ! Nevers est une des agglomérations de France qui a le plus grand nombre de mètres carrés par habitant en surface commerciale, notamment alimentaire. Les communes sur lesquelles existaient des capacités d'implantation commerciale étaient en rivalité. Ce fut le désordre total pendant des années, un peu mieux maîtrisé depuis que la Communauté d'agglomération existe. On connaîtra ces difficultés tant qu'on n'aura pas une Communauté d'agglomération plus compacte. La disparition de la taxe professionnelle va peut-être amodier ces rivalités parce que c'étaient ses apports financiers qui sous-tendaient cette approche ».*

2.5. DEVELOPPEMENT DES TRANSPORTS ET AUTOMOBILE

2.5.1. Répartition modale des déplacements selon le motif²⁴

La part des différents modes utilisés pour les déplacements réalisés dans les agglomérations françaises présente généralement les mêmes ordres de grandeur d'une agglomération à une autre. **La voiture représente environ 55 % à 65 % des déplacements**, la marche entre 25 % et 30 %, les transports collectifs un peu moins de 10 %, etc. On observe bien entendu des spécificités dans certaines agglomérations. **Cependant, le motif du déplacement influence le choix du mode. La voiture est ainsi le mode privilégié pour se rendre au travail**, la marche et les transports collectifs sont davantage utilisés respectivement par les élèves et les étudiants pour se rendre sur leur lieu d'études...

2.5.2. Les déplacements dans trois agglomérations de Bourgogne

Dans le cadre de la connaissance de la mobilité et des modes de déplacement, le CERTU a réalisé quinze enquêtes dans des agglomérations moyennes françaises, dont Chalon-sur-Saône, Nevers et Mâcon. L'exploitation des résultats de ces enquêtes, réalisées avec la méthode CERTU, permet de dégager quelques résultats²⁵.

La mobilité dans les villes moyennes est sensiblement au même niveau que dans les grandes villes. Toutefois, en ville moyenne, on marche moins, on se déplace plus souvent en voiture et la part de marché des transports collectifs est plus faible que dans les grandes villes.

²² Audition de Christophe SIRUGUE, maire de Chalon-sur-Saône, président du Grand Chalon.

²³ Audition de Didier BOULAUD, sénateur, ancien maire de Nevers, président de la communauté d'agglomération de Nevers.

²⁴ http://www.certu.fr/fr/Mobilité_et_déplacements-n25/Connaissance_de_la_mobilité-n41/Données_de_la_mobilité-n43/Repartition_modale_des_déplacements_selon_le_motif-a1647-s_article_theme.html Régis de SOLERE - 04-08-2009

²⁵ http://www.certu.fr/fr/Mobilité_et_déplacements-n25/Connaissance_de_la_mobilité-n41/Enquetes_sur_les_déplacements-n42/EDVM : resultats_pour_15_enquetes_déplacements_realisees_en_ville_moyenne.-a414-s_article_theme.html Contact Certu : Florence Gérémia

2.5.2.1. Part des déplacements selon les modes

Mode de déplacement	Chalon-sur-Saône Année 2004	Mâcon Année 2008	Nevers Année 2005
Marche	24 %	25 %	23 %
Transports collectifs	6 %	5%	4 %
Deux roues	4 %	2 %	3 %
Voiture	65 %	66 %	69 %
Autre mode	1 %	2 %	1 %

Les déplacements tous modes comprennent les déplacements faits à pied et les déplacements mécanisés. Ceux-ci sont la somme des déplacements faits en voiture (conducteur ou passager), en deux-roues, (à moteur ou à vélo), en transports collectifs urbains, en transports collectifs autres (non-urbains, scolaires, employeurs, train, avion) et avec tout autre moyen de déplacement.

3. ENJEUX ET CONSEQUENCES

3.1. LOGEMENT ET MIXITE SOCIALE

L'augmentation du niveau général des revenus augmente la superficie de logement demandée par les ménages. Ce facteur peut jouer un rôle important dans l'étalement urbain. Alors qu'en 1970, un Français disposait de 22 m² habitables, en 1996 ce chiffre est passé à 35 m² et s'est accompagné d'un gain de confort. Lorsque leur revenu progresse, les ménages se tournent également davantage vers des maisons individuelles plutôt que des appartements, les jardins attenants constituant une surface artificialisée supplémentaire.

L'étude²⁶ présentée sur le site du Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et logement montre que « *la demande en termes d'habitat est très classiquement déterminée par un système de préférences individuelles, le revenu et les prix* ».

Ainsi, l'installation d'un ménage dans le périurbain répond à plusieurs motivations :

- 1) **Le coût du logement constitue la principale motivation de la décision, car ce coût diminue à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville grâce à une disponibilité plus grande du foncier.** Ainsi, le centre-ville reste trop cher pour beaucoup de ménages modestes : 44 % des propriétaires périurbains souhaiteraient pourtant habiter en zone urbaine. Il est probable cependant que dans leurs choix d'implantation, les ménages sous-estiment le budget transport nécessaire en périurbain, les dépenses de carburant ne représentant que 27 % du budget voiture.
- 2) **La recherche d'un environnement plus naturel vient en second lieu des raisons à l'installation en périurbain,** même si l'optimisation du nombre de mètres carrés prime nettement sur la jouissance d'un jardin. Ainsi 85 % des habitants classés dans la zone périurbaine considèrent qu'ils résident à la campagne. **L'espace rural continue de séduire les urbains** (ils sont 27 % à déclarer vouloir s'installer à la campagne dans un avenir proche) et la ville de rebuter les ruraux (seuls 8 % d'entre eux voudraient habiter dans une ville).
- 3) En outre, **la possession d'une maison individuelle était jusqu'à présent socialement valorisante** dans la mesure où elle répondait à un certain idéal.

3.1.1. Evolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les régions entre 1992 et 2003

L'Insee a réalisé un comparatif régional de l'évolution des surfaces occupées par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines²⁷.

²⁶ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-determinants-de-l-etalement.html>

²⁷ http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1240&page=graph#graphique4

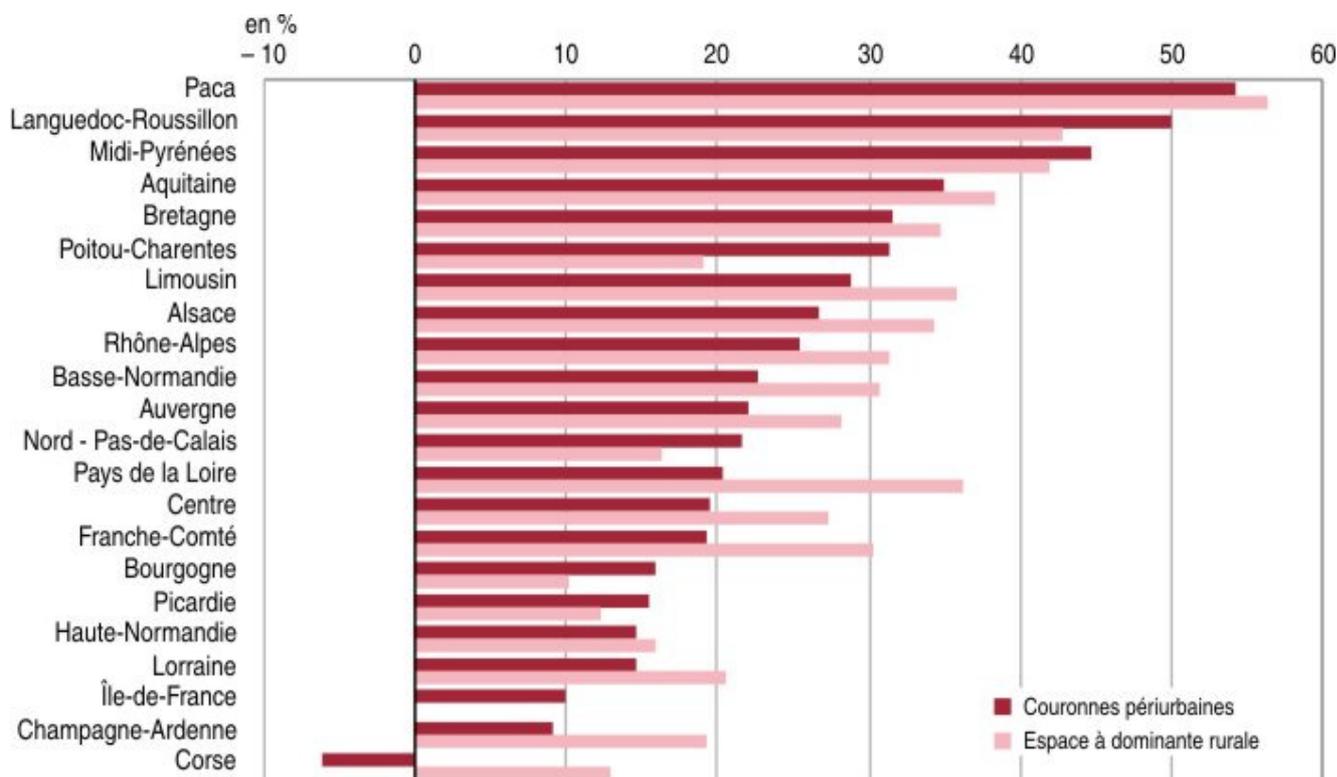


Figure 17 - Evolution de la surface occupée par l'habitat individuel dans les couronnes périurbaines et l'espace à dominante rurale entre 1992 et 2003

Source : SSP, enquêtes Teruti 1992 et 2003.

En Bourgogne, entre 1992 et 2003, la surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 16 % dans les couronnes périurbaines et de 10 % dans l'espace à dominante rurale.

Notons que la Bourgogne ne se situe pas parmi les régions dans lesquelles la surface occupée par l'habitat individuel a connu une forte progression sur la période.

3.1.2. Le logement en Bourgogne

Le pôle statistique de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, (DREAL) a publié un dépliant sur l'habitat et la construction en Bourgogne, rassemblant les données les plus récentes, reprises ci-dessous²⁸.

La Bourgogne abrite plus de 915 000 logements dont 736 000 sont des résidences principales occupées par des ménages. Le reste se répartit pour moitié entre logements vacants et résidences secondaires. **Le logement social représente environ 14 % du parc des résidences principales, soit plus de 105 800 logements implantés sur l'ensemble du territoire.** En 9 ans, c'est en Côte-d'Or et dans l'Yonne que le parc social a le plus progressé.

Au niveau de la construction neuve, plus de 7 400 logements ont été commencés au cours de l'année 2009. **Trois logements neufs sur quatre étaient des maisons individuelles.**

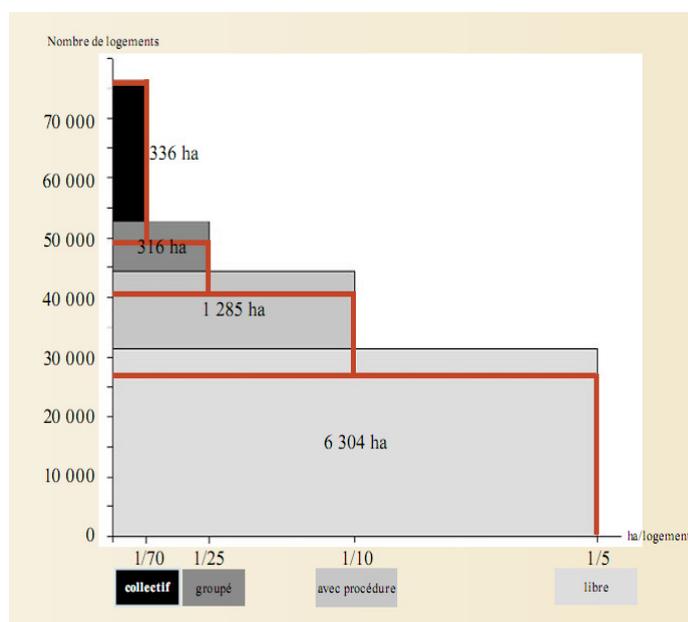
²⁸ La lettre des études en Bourgogne DREAL Bourgogne, n° 4 Juin 2010 MEEDDM http://www.bourgogne.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id_article=576

En 2008, le prix moyen (achat du terrain et construction) représentait environ 167 000 euros. La surface moyenne des terrains s'élevait à 1 574 m², pour un prix moyen de 27 euros le m², et celle des maisons à 126 m² pour un prix moyen de 996 euros le m².

3.1.3. Consommation d'espace selon les types de logement

En 2008, la Direction régionale de l'équipement de Bourgogne, service de l'information géographique et de l'aménagement a réalisé une « **Synthèse régionale de l'étalement urbain en Bourgogne** »²⁹.

Cette étude s'intéresse plus particulièrement à l'impact de l'étalement urbain sur l'aménagement des territoires, en choisissant d'étudier l'étalement urbain en termes de surface consommée pour la construction de logements.



Le graphique ci-contre permet de visualiser l'importance relative de chaque type de construction en ce qui concerne le nombre de logements construits (en ordonnée), la surface par logement (en abscisse) et la surface consommée (surface des rectangles).

Le logement individuel libre représente environ les trois quarts de l'espace utilisé, pour moins de la moitié des logements construits. **Par comparaison, la forme lotissement, qui est en général celle qu'on assimile au phénomène d'étalement urbain, reste beaucoup moins consommatrice de terrains.**

En rouge est représentée proportionnellement la répartition au niveau national pour la période 2000-2004.

Figure 18 - Répartition de la consommation d'espace par type de logement en Bourgogne

➤ La place croissante occupée par l'habitat individuel dans les espaces périurbains

La construction de maisons individuelles est le moteur de l'artificialisation des espaces périurbains. Tous types d'espaces confondus, la construction de maisons individuelles a progressé beaucoup plus rapidement que la construction d'immeubles collectifs au cours de la dernière décennie : + 23 % entre 1992 et 2003 contre + 13 % pour les immeubles collectifs.

L'espace à dominante rurale est davantage concerné que les couronnes périurbaines : en 2003, l'habitat individuel occupe 4 % de la surface des couronnes périurbaines et 5,1 % de celle de l'espace à dominante rurale. Entre 1992 et 2003, cette surface occupée par l'habitat individuel a augmenté de 23 % dans les couronnes périurbaines, donc au même rythme que sur l'ensemble du territoire, et de 30 % dans l'espace à dominante rurale.

²⁹ DRE Bourgogne, Service de l'information géographique et de l'aménagement, synthèse régionale de l'étalement en Bourgogne, regard sur sa localisation entre 1996 et 2006 (avril 2008).

3.1.4. Logement et consommation d'énergie

- Alterre Bourgogne a mené une étude sur la « vulnérabilité énergétique des ménages et des territoires bourguignons »³⁰

La notion de vulnérabilité correspond à la possibilité de subir des dommages dus à l'exposition à une source de menace, en fonction de la capacité à absorber des perturbations. Cette notion a un caractère prospectif puisqu'elle renvoie à un risque (qui est donc potentiel) et non pas à une catastrophe (qui est bien réelle).

La vulnérabilité énergétique des ménages, c'est-à-dire à leur exposition à une hausse durable du coût de l'énergie, peut se traduire, pour les ménages les plus vulnérables, par une situation de précarité énergétique.

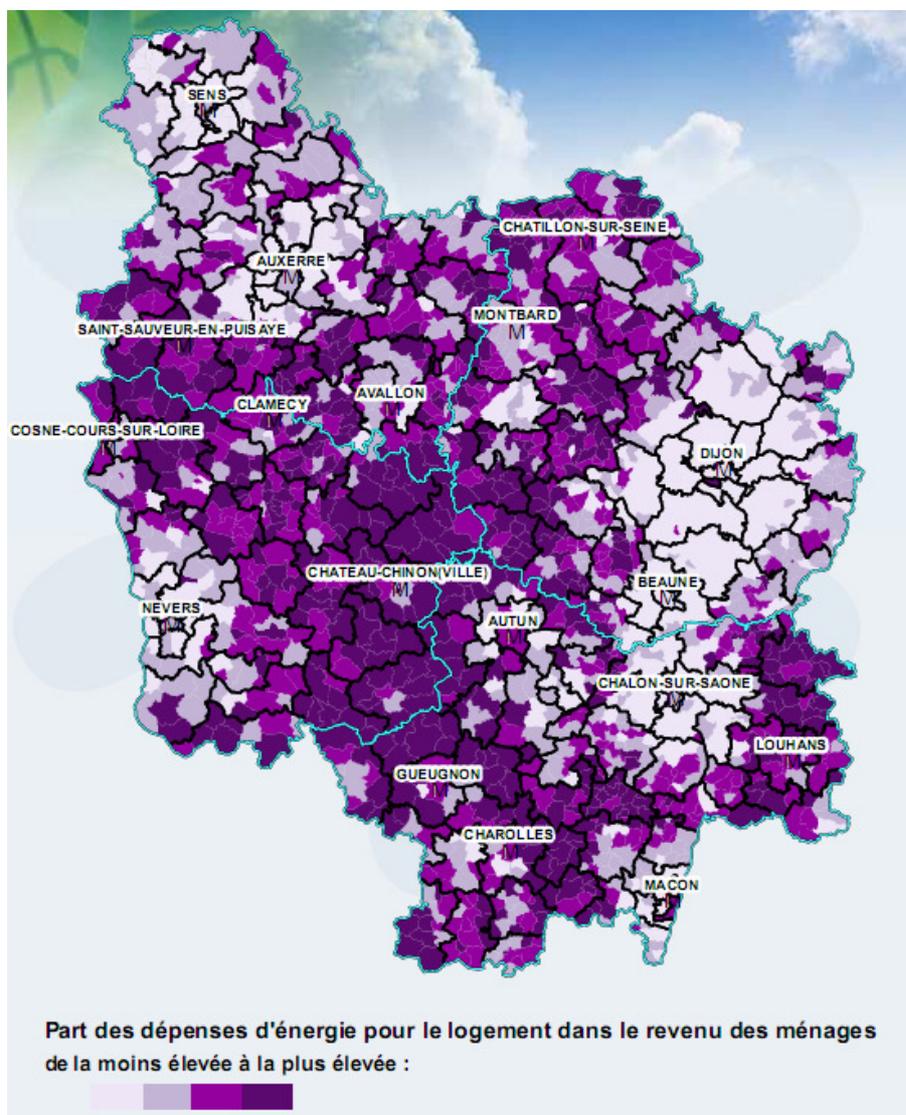


Figure 19 - Logement : les communes les plus vulnérables

Source : Alterre Bourgogne

³⁰ <http://www.alterre-bourgogne.fr/dossiers-thematiques/la-vulnerabilite-energetique-des-menages.html>

Les communes bourguignonnes les plus vulnérables du point de vue des dépenses énergétiques liées au logement sont des communes rurales et celles situées dans des zones de déclin démographique, et souvent sur des territoires qualifiés de défavorisés d'un point de vue socio-économique.

3.1.5. Rénovation urbaine contre étalement urbain

Pour Thierry LAJOIE, directeur général de la SEMAAD,³¹ *la réponse de l'aménageur à l'étalement urbain, ce n'est pas forcément la densité, c'est « comment la ville peut croître sur elle-même, dans quelles conditions, et comment elle peut croître sur elle-même de telle sorte que la densification, s'il y a lieu, soit douce ? »*

Comment faire une ville soutenable, une ville durable, une ville aimable ? Comment passer du monde en « isme » au monde en « able » auquel la planète nous invite ?

Catherine DERSEL-ALAZARD, directrice d'ORVITIS,³² rappelle que « *la mixité des fonctions, la mixité sociale, la mixité des typologies et des formes sont totalement inscrites dans notre stratégie et intégrées dans notre développement. Un quartier ne doit surtout pas être mono-fonction, on travaille dans ces quartiers pour amener des fonctions nouvelles* ».

3.1.6. Focus sur certaines villes de Bourgogne

3.1.6.1. Dijon

Pour Pierre PRIBETICH, 1^{er} vice-président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU³³, « *la rénovation urbaine est un élément essentiel dans la maîtrise de l'étalement urbain. « Recycler le tissu de ville » est un enjeu de développement durable* ».

« Dijon constitue le lieu majeur de la reconquête urbaine. La reconstruction de la « ville sur la ville » représente le principal mode de développement. Mais cela implique aussi de diversifier l'offre d'habitat pour une meilleure cohésion sociale.

C'est par exemple créer douze logements à loyer modéré dans un immeuble ancien situé en cœur de ville à Dijon, avec isolation et mise aux normes, tout en préservant l'aspect patrimonial.

Quand on parle de maîtrise de l'étalement urbain, au-delà de l'expansion, il s'agit, à partir des bâtiments existants, de la capacité à faire preuve d'innovation architecturale dans l'utilisation du foncier pour justement éviter l'étalement urbain. Ce qui est valable à Dijon est aussi valable dans l'ensemble des communes ».

3.1.6.2. Magny-Cours

Lors de son audition, Robert LECAS, maire de Magny-Cours³⁴, a précisé que « *la commune a recensé les logements vacants et les constructions à l'abandon. Plusieurs opérations ont été menées, pour d'une part acquérir des bâtiments et restructurer les services municipaux, et d'autre part pour créer des logements nouveaux.*

La commune, aidée par le Conseil régional dans le cadre de l'opération « cœurs de villages », a acquis des bâtiments au centre du bourg, préservant ainsi le caractère spécifique d'un bourg rural et modernisant l'habitat offert à la location.

³¹ Audition de Thierry LAJOIE, directeur général de la SEMAAD.

³² Audition de Catherine DERSEL-ALAZARD : ORVITIS.

³³ Audition de Pierre PRIBETICH, 1^{er} vice président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU.

³⁴ Audition de Robert LECAS, maire de Magny-Cours.

La nécessité de répondre le mieux possible aux besoins des populations, notamment âgées et de leur permettre de vivre le plus longtemps possible à domicile était également un enjeu important ».

3.1.6.3. Auxerre

A Auxerre, les friches urbaines ont été recensées. Refuser l'étalement, c'est d'abord affirmer cette volonté de recoudre la ville sur elle-même, ce qui ne va pas sans difficultés notamment liées au coût du foncier.

Guy FERREZ, maire d'Auxerre, l'affirme³⁵ : *« Je crois davantage à la ville et au territoire qu'à la planification, aux outils. Il est essentiel d'avoir une vision de la ville, la ville a son histoire, elle est quelque chose de vivant, en mouvement.*

Pourquoi refuser l'étalement urbain ? Je considère qu'il est contradictoire de vouloir bâtir à l'extérieur, de laisser l'urbanisation s'étendre lorsque sur le territoire il existe encore des possibilités de bâtir. »

3.2. TRANSPORT ET MOBILITE

Thierry LAJOIE, directeur général de la SEMAAD,³⁶ précise que *« ce n'est pas l'étalement urbain qui a encouragé ou favorisé l'usage de la voiture, comme beaucoup le pensent. C'est la création et la démocratisation, l'industrialisation et la massification de la voiture qui a créé l'étalement urbain. »*

3.2.1. L'énergie pour les transports : un poste de plus en plus lourd dans le budget des ménages bourguignons

Plus d'un Bourguignon sur deux travaille à l'extérieur de sa commune de résidence³⁷. Le trajet domicile-travail représente en moyenne 17,1 km, soit 15 % de plus qu'il y a 15 ans. Le budget transports a été multiplié par cinq depuis 1960, et représente 15 % du budget des ménages, plus que l'alimentation. La multiplication et l'allongement des déplacements concernent non seulement les trajets domicile-travail mais plus encore les déplacements pour d'autres motifs.³⁸

3.2.1.1. Etude d'Alterre Bourgogne sur la « vulnérabilité énergétique des territoires bourguignons »³⁹

La cartographie de la vulnérabilité énergétique des territoires bourguignons développée par Alterre Bourgogne a consisté à estimer, pour chaque commune de Bourgogne, le poids que représentent en moyenne les consommations d'énergies pour se loger et se rendre au travail dans le revenu des ménages. Il apparaît ainsi que les territoires bourguignons ne sont pas tous égaux face à l'augmentation du prix des énergies et doivent s'y préparer.

³⁵ Audition de Guy FERREZ, maire d'Auxerre et président de la communauté de l'Auxerrois.

³⁶ Audition de Thierry LAJOIE, directeur général de la SEMAAD.

³⁷ Audition d'Aurélien TRIoux, chargé de mission mobilité et territoires Alterre Bourgogne.

³⁸ Consommations d'énergies : la vulnérabilité des territoires, Repères n°44, Septembre 2007 ; Alterre Bourgogne, page 3.

³⁹ <http://www.alterre-bourgogne.fr/dossiers-thematiques/la-vulnerabilite-energetique-des-menages.html>

- Les dépenses de carburant pour déplacements domicile-travail en voiture particulière

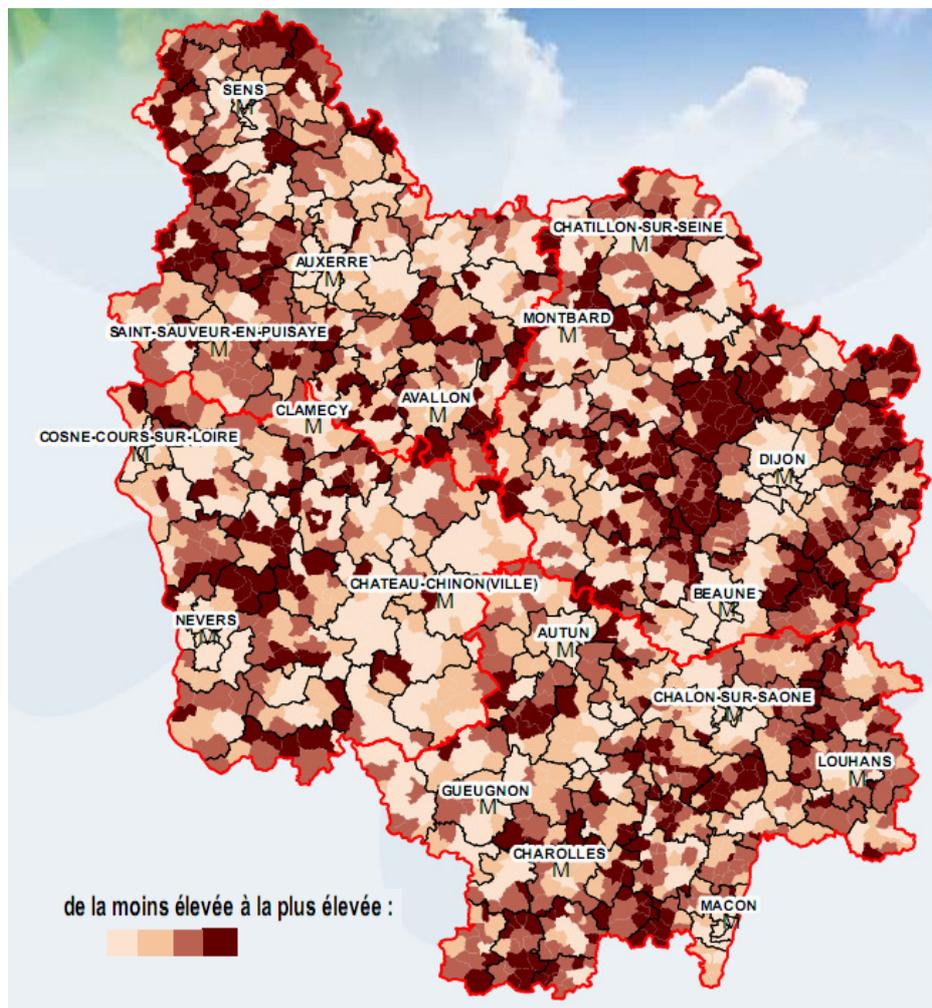


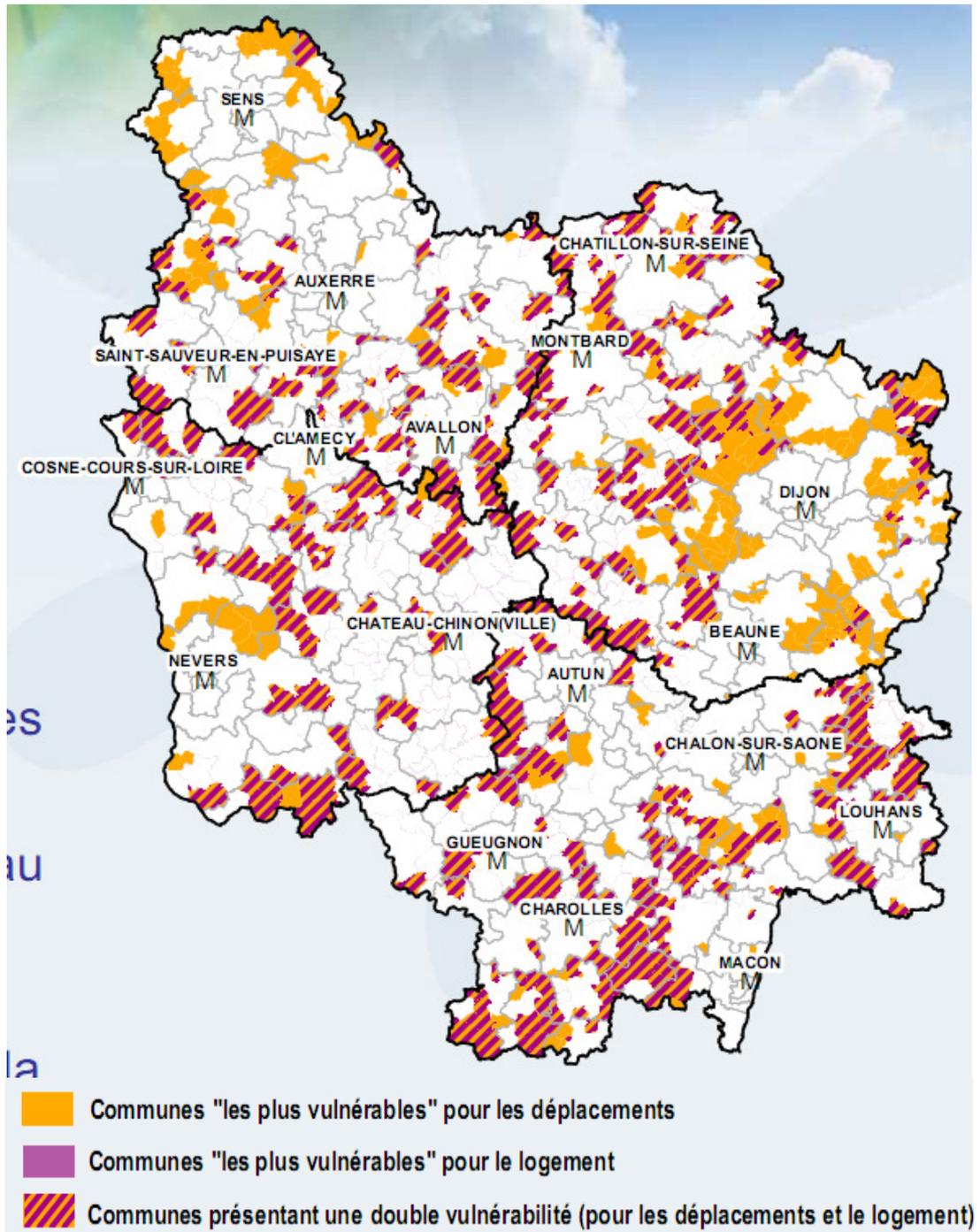
Figure 20 - Part dans le revenu des ménages des dépenses en carburant pour se rendre au travail en voiture

Source : Alterre Bourgogne

Les communes les plus « vulnérables » sont situées :

- en seconde couronne autour des pôles urbains,
- en zone rurale.

3.2.2. Une « double vulnérabilité » énergétique pour 398 communes bourguignonnes



Source : Alterre Bourgogne

398 communes, soit 19 % des communes (regroupant 6 % de la population), présentent une « double vulnérabilité » énergétique, à la fois pour les déplacements et pour le logement.

Ce sont principalement de petites communes rurales, communes avec des ménages ayant un revenu médian faible, communes présentant une forte proportion de maisons anciennes, le plus souvent chauffées au fioul ou au bois. On relève souvent un taux d'actifs faible, mais une proportion élevée d'entre eux utilise la voiture pour se rendre au travail en effectuant un kilométrage élevé.

3.2.3. Repères et enjeux de mobilité dans le périurbain

Le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) a mené une étude et publié, en association avec le CNFPT⁴⁰, une plaquette synthétisant les apports d'une journée d'échanges le 15 septembre 2009 sur le thème : « *les déplacements durables dans les territoires périurbains et ruraux : quel aménagement des territoires et quelles solutions de mobilité ?* »⁴¹. Les développements qui suivent en sont extraits.

Les zones périurbaines et les zones rurales connaissent un regain démographique depuis une dizaine d'années. Les raisons de ces mouvements migratoires sont diverses : augmentation du prix du logement dans les centres-villes, volonté d'un retour à la nature, appétence pour la maison individuelle. Ce phénomène a été aussi facilité par l'augmentation de la vitesse globale de déplacement. Les gains de vitesse ont permis d'accomplir des trajets beaucoup plus longs, notamment pour les déplacements domicile-travail.

En France, en moyenne, les salariés résidant dans les pôles urbains travaillent à 23,6 km de leur domicile, soit plus près que ceux des zones périurbaines (30,5 km) ou 28,4 km pour les zones rurales.

Plusieurs facteurs amènent à s'interroger : la prise en compte du réchauffement climatique, la nécessité de réduire les dépenses énergétiques, les incertitudes sur le coût des carburants... Quels sont les besoins de mobilité de ces territoires ? Quels sont les avantages et inconvénients collectifs induits par cette mobilité ?

Dans cette note, le CERTU présente les principaux repères et enjeux de mobilité qui touchent deux secteurs géographiques distincts : le périurbain et le rural, aux caractéristiques similaires en ce qui concerne l'organisation d'un réseau de transport collectif. Tout deux rencontrent les mêmes handicaps : faible densité, dispersion de l'habitat, difficultés techniques et financières pour adapter l'offre à l'éparpillement de la demande.

➤ Des mobilités plus complexes et des transports plus difficiles à organiser

Les phénomènes d'étalement urbain génèrent des flux quotidiens domicile-travail importants. Les actifs vivant dans une commune périurbaine sont les plus mobiles : 79 % d'entre eux changent de commune pour aller travailler alors que la moyenne française s'établit à 61 %. En l'absence de transport public adapté, la plupart de ces trajets s'effectuent en voiture : 80 % des actifs du périurbain l'utilisent pour se rendre au travail.

➤ Assurer un droit au transport pour tous, notamment pour les captifs de l'automobile

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI, 1982) prévoit un droit au transport ainsi défini : « *La mise en œuvre progressive du droit au transport permet aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public* ».

⁴⁰ CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale.

⁴¹ http://www.certu.fr/fr/Syst%C3%A8mes_de_transports-n26/Transports_publics-n71/Transports_publics_urbains_et_peri_urbains-n701/Quels_enjeux_de_developpement_durables_dans_les_territoires_periurbains_et_ruraux_-a1726-s_article_theme.html

La loi indique qu'elle « *permet la desserte par au moins un service de transport remplissant une mission de service public, des territoires de faible densité démographique, à partir des grands réseaux de transport* ».

Le **taux de motorisation** qui mesure le pourcentage des ménages disposant d'au moins une voiture est nettement supérieur en zones périurbaines et rurales par rapport aux zones urbaines. Ce **taux de motorisation** pose la question de la dépendance et de la vulnérabilité des ménages à l'automobile.

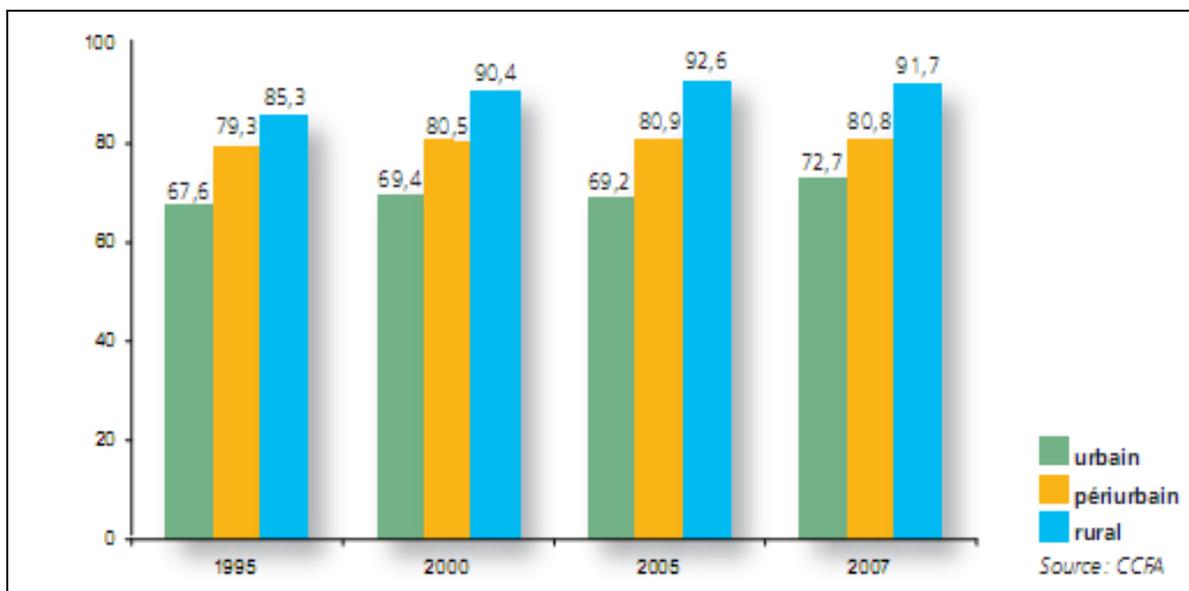


Figure 21 - Taux de motorisation par catégorie de commune (France entière) - unité %

Source : Certu mobilité, journée d'échanges du 15 septembre 2009

Un renchérissement du coût des énergies aura un poids plus important dans le budget des ménages effectuant des trajets importants en voiture. Afin de limiter la vulnérabilité des ménages, notamment les plus démunis, il convient de mettre en place **une offre de transport qui puisse être une alternative crédible à l'usage de la voiture.**

➤ Préserver l'environnement

Le recours systématique à la voiture n'est pas sans conséquence sur les milieux naturels et la biodiversité par la fragmentation et l'artificialisation des sols engendrés par les aménagements routiers. En France, le secteur des transports (tous modes confondus) a été responsable en 2007 de 26 % des émissions de dioxyde de carbone. Les émissions sont en hausse de 20 % depuis 1990 et **le transport routier représente 92 % des émissions dans le secteur des transports.**

La lutte contre le changement climatique devient une priorité avec deux objectifs :

- à l'horizon 2020 : une diminution de 20 % des gaz à effet de serre (par rapport à 1990),
- à l'horizon 2050 : une division par 4 des gaz à effet de serre.

Les progrès technologiques, seuls, ne permettront pas d'atteindre ces résultats. Aussi, faut-il agir sur les comportements, notamment en proposant des modes de transport alternatifs à la voiture solo et en réinventant un nouvel aménagement du territoire.

➤ La consommation d'énergie pour les déplacements domicile-travail

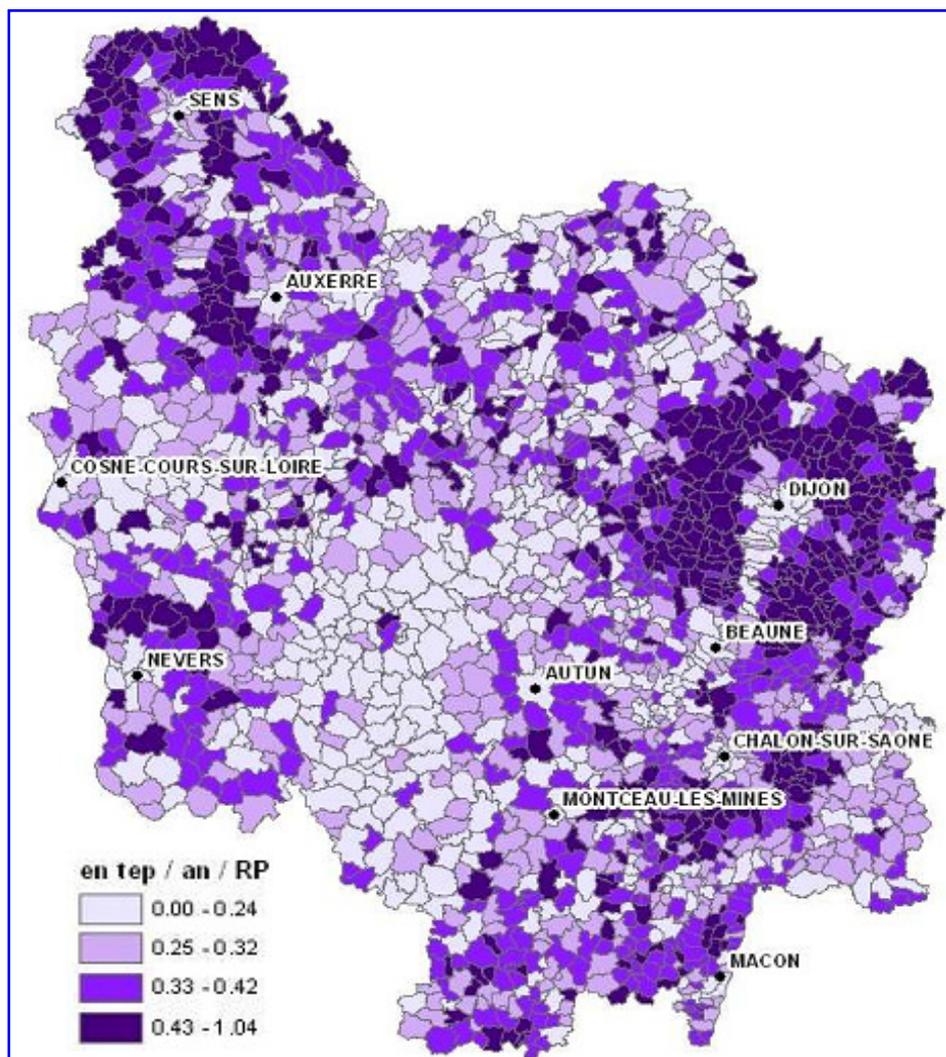


Figure 22 - Consommation moyenne d'énergie par ménage pour les déplacements domicile-travail en voiture
Source : Alterre Bourgogne

Les communes les plus « vulnérables » sont :

- des communes rurales,
- des communes dans des zones déclin démographique, et souvent sur des territoires qualifiés de défavorisés d'un point de vue socio-économique.

3.3. SERVICES ET EQUIPEMENTS PUBLICS

Pour Bernard BRENOT, maire de Lindry⁴², « la présence de services publics en milieu rural est un facteur déterminant. Cela influe sur les choix que font les gens de vivre (ou de ne pas vivre) dans tel ou tel village. Pourquoi la population fait-elle le choix de s'installer à Lindry⁴³? Parce qu'il y a les services publics les plus basiques pour les actifs. Les services publics sont déterminants et il ne faut pas les occulter ».

⁴² Audition de Bernard BRENOT, maire de Lindry.

⁴³ Lindry, commune de 1 300 habitants située à 10 kilomètres à l'ouest d'Auxerre.

3.3.1. La demande de services publics par les habitants du périurbain

Guy FERREZ, maire d'Auxerre, président de la Communauté de l'Auxerrois,⁴⁴ formule ainsi la question : « *il s'agit de savoir quels services vont être demandés par les citoyens s'implantant dans les communes périurbaines. Cela pose des problèmes en termes d'aménagement, de voirie, de réseaux, le paradoxe, étant que dans la périphérie immédiate ou dans les friches urbaines, les réseaux et les services existent. L'étalement urbain engendre un mitage du territoire, des coûts élevés pour les communes, la précarisation des populations et des communes* ».

Pour Lucie LABURTHE, responsable du développement économique à la Communauté d'agglomération de Nevers,⁴⁵ « *les élus appréhendent la question de l'étalement urbain, non pas par raréfaction de l'espace, mais bien par souci du « coût d'aménager » et du coût de gestion associé. Comment réduire la facture d'aménagement et de fonctionnement ? Quel seuil prendre en compte pour la mise en place des services ?* »

3.3.2. Les contraintes des acteurs des transports publics

L'action de la puissance publique est nécessaire pour concevoir et mener de façon conjointe urbanisme et transport, seule solution pour maîtriser l'étalement urbain⁴⁶.

3.3.2.1. Les trains express régionaux (TER) et le problème du périurbain pour les années à venir

Pour Denis GAMARD, directeur délégué au transport ferroviaire au Conseil régional de Bourgogne⁴⁷, « *l'avenir du TER dans le contexte de l'actuel état financier des régions est un vrai sujet car les ressources des Régions donc des transports publics sont gelées. Les conventions passées avec la SNCF évoluent financièrement notamment à cause des coûts croissants de la main-d'œuvre et de l'énergie. L'enjeu à une échéance de 5 à 10 ans est d'assurer l'équilibre du transport ferroviaire qui est structurellement déficitaire* ».

3.3.2.2. Keolis, dans la Nièvre

Anne-Sophie GAMBLIN, directrice de Keolis Nevers⁴⁸ précise que « *dès que l'on s'éloigne un peu de Nevers et des communes proches, on arrive dans les zones rurales avec un habitat dispersé et des besoins diffus. Il devient alors plus complexe de desservir ces petites communes qui adhèrent à l'agglomération. Bien souvent, l'offre de transport qu'on leur propose ne peut pas satisfaire tous les besoins.* ».

⁴⁴ Audition de Guy FERREZ, maire d'Auxerre, président de la Communauté de l'Auxerrois.

⁴⁵ Audition de Lucie LABURTHE, responsable du développement économique, Communauté d'agglomération de Nevers (ADN).

⁴⁶ Audition de Denis GAMARD, directeur délégué au transport ferroviaire au Conseil régional de Bourgogne.

⁴⁷ Audition de Denis GAMARD, directeur délégué au transport ferroviaire au Conseil régional de Bourgogne.

⁴⁸ Audition de Sophie GAMBLIN, directrice, KEOLIS Nevers.

3.3.2.3. Keolis-Divia, en Côte-d'Or

Laurent SENECA, directeur marketing et commercial de Keolis-Divia,⁴⁹ constate que « pour ce qui concerne l'urbanisation, les projets sont disparates puisque la compétence logement est liée à l'autorité du maire.

Certaines communes ont une politique de logement densifié et intègrent la question du transport à leur réflexion en amont. Pour d'autres, ce n'est pas du tout le cas, et l'on peut voir sortir de terre un programme de 500 logements qui n'a pas intégré la desserte en transports collectifs en amont.

Il manque souvent de structures de concertation et d'échanges entre les différents acteurs. L'enjeu est pourtant bien de développer de façon coordonnée les différents modes de transport. »

3.3.3. Réseaux et étalement urbain

3.3.3.1. Les extensions du réseau électrique⁵⁰

La loi SRU⁵¹ du 13 décembre 2000 complétée par la loi UH⁵² du 2 juillet 2003 définit un nouvel objectif d'équilibre des agglomérations et de cohérence des politiques urbaines par leur champ d'application « l'urbanisme et l'aménagement territorial, la politique du logement, la solidarité des communes en matière d'habitat ». Ces lois qui visent à limiter le mitage instaurent un mécanisme permettant aux communes ou aux intercommunalités de faire supporter aux pétitionnaires tout ou partie des équipements publics dont elles ont la charge. Le financement inclut notamment la partie extension du réseau électrique.

L'objectif de ce financement mis à la charge des communes est de les amener à s'intéresser de près au coût et aux conséquences des extensions et de les placer au centre des décisions d'urbanisme : elles peuvent décider de faire supporter le coût au client final, au demandeur, dans certains cas, elles peuvent en subventionner une partie.

3.3.3.2. L'alimentation en eau

Lors de son audition, Didier DEMONGEOT, directeur régional de la Lyonnaise des eaux⁵³, a précisé que « l'étalement urbain pose un certain nombre de problèmes en matière d'alimentation en eau potable. Tout d'abord d'investissement : il y a aujourd'hui, tous les professionnels le disent, des arbitrages à opérer entre investir pour développer les réseaux et investir pour renouveler les réseaux. Il y a un réel besoin de renforcer les investissements en matière de renouvellement de réseau.

L'étalement urbain conduit à mettre les financements plutôt sur le développement et retarde les travaux nécessaires en matière de renouvellement de réseau. C'est le premier point et la première difficulté à laquelle la collectivité se trouve confrontée.

La sécurité de l'alimentation est la deuxième difficulté. En zone très urbaine, les réseaux sont maillés et on peut alimenter n'importe quel point à partir de plusieurs tuyaux. L'étalement urbain conduit à casser ces maillages de réseaux et à créer des branches, des ramifications. Une rupture de canalisation pose alors des problèmes de continuité de service ».

⁴⁹ Audition de Laurent SENECA, directeur marketing et commercial de KEOLIS / DIVIA.

⁵⁰ Audition d'Hervé CHAMPENOIS, directeur ERDF Bourgogne.

⁵¹ Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁵² Loi 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁵³ Audition de Didier DEMONGEOT, directeur régional Bourgogne de la Lyonnaise des eaux.

3.3.3.3. La Poste

Philippe BONMARCHAND, délégué au développement durable au sein de la Délégation régionale Bourgogne de La Poste,⁵⁴ constate que « *l'étalement urbain a une influence directe sur l'organisation et le fonctionnement de La Poste qui est en permanence confrontée à une problématique rémanente : suivre et subir les choix, l'étalement tel qu'il se produit, ou tel qu'il ne se produit pas. Il appartient à La Poste de s'adapter à des choix qui la dépassent mais qui ne sont pas sans conséquence dans l'organisation du travail et la structuration des coûts. Exemple concret, lorsqu'un maire décide d'urbaniser une zone de sa commune : selon qu'il créera un ensemble de petits immeubles, a fortiori des grands, ou une zone pavillonnaire sur la même surface, il n'accueillera pas la même population et les conséquences en seront différentes en termes d'organisation, et donc de coûts pour le service postal.*

A aucun moment la problématique des conséquences sur le service de la distribution postale n'est posée, et on peut le comprendre : c'est une variable qui n'entre pas dans le spectre décisionnel d'un maire. Ce n'est pas la commune qui va subir les coûts liés à l'organisation d'un service pour desservir telle ou telle unité urbaine. L'évolution de la structure urbaine, et notamment son étalement, soumet La Poste à une adaptation permanente de ses organisations, ce qui milite en faveur d'échanges d'informations le plus en amont possible avec les porteurs des projets ».

3.3.3.4. L'évolution des services publics

Un certain nombre d'élus ont attiré l'attention sur la nécessité de réfléchir à l'évolution dans le temps des équipements publics, comme par exemple des bâtiments scolaires qui, avec les années et le vieillissement de la population, deviennent inutiles ou surdimensionnés pour les besoins des populations qui ont évolué.

3.4. ARTIFICIALISATION DES SOLS ET IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT

Les territoires artificialisés regroupent les espaces bâtis, les routes et parkings, ainsi que les autres sols artificiels non bâtis (chantiers, décharges, carrières, jardins et pelouses d'agrément).

3.4.1. En France, de plus en plus de sols artificialisés⁵⁵

Pour le MEEDDM, la maîtrise de l'artificialisation croissante des terres constitue un enjeu fort de l'aménagement durable des territoires.

La Commission européenne a adopté en 2006 une stratégie thématique en faveur de la protection des sols. Celle-ci préconise l'adoption d'une directive définissant un cadre pour la protection des sols. Les Etats membres seront invités à prendre des mesures appropriées pour garantir une utilisation plus rationnelle des sols, préserver le plus grand nombre possible de ses fonctions et limiter l'imperméabilisation. En France, la Stratégie nationale de développement durable révisée fin 2006 a notamment pour objectif de "*veiller à freiner le rythme d'artificialisation du territoire, qui est actuellement plus rapide que la dynamique démographique, notamment en localisant les infrastructures sur les espaces déjà artificialisés*".

⁵⁴ Audition de Philippe BONMARCHAND, délégué au développement durable, Délégation régionale Bourgogne, La Poste.

⁵⁵ Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, observation et statistiques de l'environnement, indicateurs de suivi des engagements européens, artificialisation des sols.

lien : <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/indicateurs/indicateurs-de-suivi-des-engagements-europeens/indicateurs-de-suivi-des-engagements-europeens/artificialisation-des-sols.html?print=1>

L'un des programmes d'action de la Stratégie nationale de développement durable révisée en novembre 2006, vise à diminuer le rythme de consommation d'espaces naturels et agricoles par l'urbanisation. L'artificialisation du sol ne cesse de croître : 60 000 hectares sont grignotés chaque année par les zones artificielles, principalement au détriment des zones agricoles et naturelles. En 2004, les zones artificialisées représentaient 8,3 % du territoire métropolitain. Entre 1994 et 2004, elles ont progressé de 16 %, ce qui représente l'équivalent de la surface d'un département français.

3.4.2. Etalement urbain et artificialisation des sols

L'étalement urbain, lié essentiellement au succès de la maison individuelle, est consommateur d'espace pour les bâtiments mais également tous les espaces associés, pelouses et jardins, voiries et parkings, infrastructures de transport. Ainsi, entre 1994 et 2004, les sols artificialisés bâtis ont augmenté de 16 %, les routes et parkings de 10 %, les sols artificialisés non bâtis (jardins, pelouses, chantiers, terrains vagues, décharges, carrières) de 19 %, alors que dans le même temps, la population n'a augmenté que de 5 %.

L'inventaire CORINE Land Cover (dernière actualisation en 2000) met en évidence que l'artificialisation du sol touche essentiellement les zones agricoles en périphérie des grandes métropoles françaises et des capitales régionales en pleine expansion. L'artificialisation est aussi très forte dans les zones littorales, aussi bien en Métropole qu'en outre-mer. Le littoral métropolitain est en effet 2,7 fois plus artificialisé que l'ensemble du territoire. Les grands corridors fluviaux et les grandes vallées, qui concentrent population et activités économiques, sont eux aussi, et depuis longtemps, fortement urbanisés et continuent à s'urbaniser. Les régions déjà fortement artificialisées comme le Nord-Pas-de-Calais, l'Alsace, l'Île-de-France ou les Pays-de-la-Loire continuent de s'artificialiser.

Le constat est le même à l'échelle européenne. Durant les années 1990, 800 000 hectares de sols européens, soit une superficie équivalente à plus de trois fois la taille du Luxembourg, ont été asphaltés ou bétonnés.

3.4.2.1. La consommation d'espace par l'habitat

En 2008, l'habitat individuel et collectif occupe 4 % du territoire national avec 2,3 millions d'hectares. Cela représente presque la moitié des sols artificialisés, qui incluent aussi les zones industrielles et commerciales, les espaces verts, les routes, les chantiers... L'artificialisation des sols liée au logement est responsable de la régression des terres arables et des milieux naturels, de la perturbation du cycle de l'eau et des sols et du mitage des paysages.

La surface occupée par l'habitat a augmenté environ 5 fois plus vite que la population au cours des deux dernières décennies. Cette pression accrue sur les sols et l'espace s'explique par la conjugaison de plusieurs facteurs : l'augmentation du nombre de ménages, l'agrandissement des logements et des espaces attenants, ainsi que l'essor de l'habitat individuel, en particulier dans les zones rurales⁵⁶.

⁵⁶ <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/donnees-essentielles/societe/menages/la-consommation-despace-par-lhabitat.html>

Notons que la Bourgogne ne fait pas partie des régions dans lesquelles ce phénomène d'artificialisation lié à l'habitat est particulièrement marqué, contrairement aux régions Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Bretagne, Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur, spécialement dans les communes littorales.

3.4.2.2. La consommation d'espace par le secteur tertiaire

Dans son étude (disponible sur son site internet) relative à l'artificialisation des sols par le secteur tertiaire, le MEEDDM⁵⁷ relève que **les espaces artificialisés connaissent une progression continue depuis plusieurs décennies, aux dépens principalement des terres agricoles mais aussi des espaces naturels.** En 2008, les activités tertiaires (y compris les réseaux de transport) occupent une superficie de 2,9 millions d'hectares, soit environ la moitié des surfaces artificialisées totales.

Les études relatives à la consommation d'espace par le secteur tertiaire fusionnent de nombreux postes dont notamment les transports (fer, route, eau, air...), les commerces et administrations, des éléments divers et touchant aux loisirs (sports, parcs publics, chasse...).

Le graphique ci-dessous illustre la part et l'évolution de la consommation d'espace par le secteur tertiaire de 1992 à 2008.

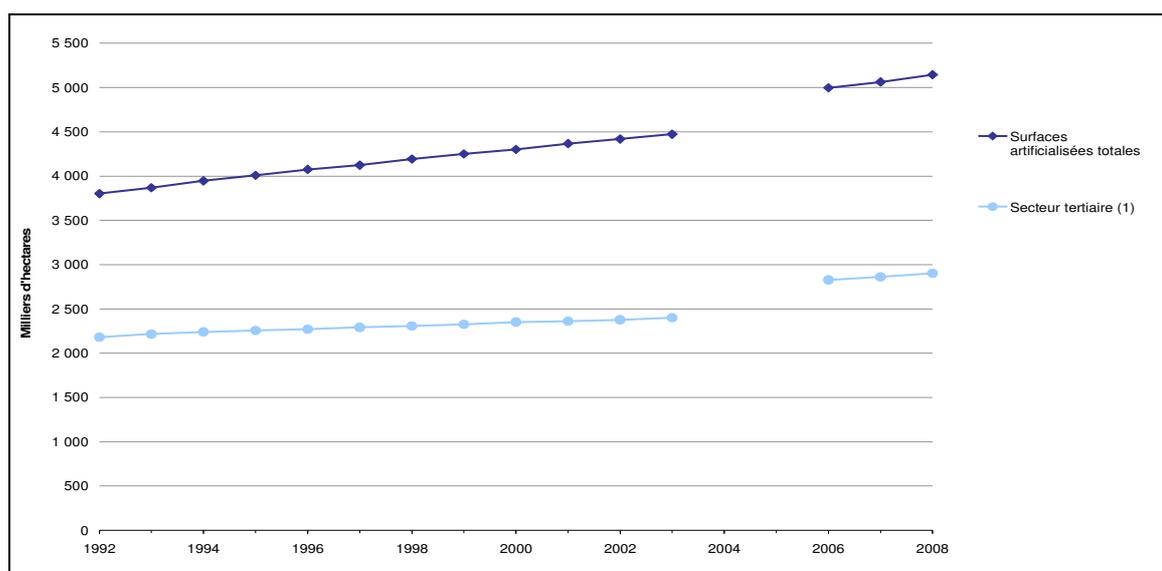


Figure 23 - La consommation d'espace par le secteur tertiaire (1992-2008)
 Source : ministère de l'Agriculture et de la pêche, SSP (enquêtes Teruti et Teruti-Lucas)

⁵⁷ <http://www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr/donnees-essentiels/activites-humaines/impacts-des-activites-du-tertiaire/la-consommation-despace-par-le-secteur-tertiaire.html?taille=%2520>

Ces données concernent la France métropolitaine. Notons pour 2004-2005 une rupture de série entre l'enquête Teruti (1992-2003) et l'enquête Teruti-Lucas (à partir de 2005) qui utilisent des nomenclatures et des échantillons différents (voir ci-dessous la note n° 58).

3.4.3. Focus sur l'aire urbaine de Dijon

L'Insee a récemment publié dans Insee Bourgogne Dimensions⁵⁹ une étude directement accessible sur son site internet⁶⁰, intitulée « *Aire urbaine de Dijon : l'artificialisation progresse vers l'est* », Les différents paragraphes développés dans ce chapitre 3.4.3 consacré à l'aire urbaine dijonnaise en sont extraits.

La zone d'influence de Dijon s'étend sur 383 000 hectares. Parmi eux, 20 000 ha sont artificialisés, c'est-à-dire sont des zones urbanisées (13 700 ha), des zones industrielles et commerciales et réseaux de communication (4 200 ha), des chantiers, décharges et carrières (900 ha) ou des espaces verts artificialisés (800 ha).

Au total, ces zones artificialisées représentent 5 % du territoire de l'aire d'influence de Dijon, (6,6 % dans l'aire urbaine stricto sensu). Le reste est constitué de surfaces agricoles (56 %), de forêts et autres espaces naturels (39 %).

Le pôle urbain dijonnais est davantage artificialisé que l'ensemble des pôles urbains de province (45 % contre 26 %). C'est l'inverse pour le **périurbain dijonnais moins urbanisé** que l'espace périurbain de province (3,6 % contre 4,4 %).

Au final, l'aire urbaine de Dijon est globalement moins artificialisée que l'ensemble des aires urbaines de province dont le taux d'artificialisation est de l'ordre de 10 %.

La surface au sol consacrée au secteur tertiaire de 1992 à 2003 correspond aux postes suivants de la nomenclature fonctionnelle du territoire de l'enquête Teruti :

8 : réseau routier permanent	15 : armée
9 : réseau ferroviaire	16 : enseignement et recherche
10 : réseau fluvial maritime	17 : culture
11 : réseau aérien	18 : lieux de culte
12 : autres réseaux	19 : équipements sociaux et sanitaires
13 : commerce et artisanat	20 : sports et loisirs de plein air
14 : administration et collectivités locales	

À partir de 2005, l'enquête Teruti est remplacée par une nouvelle enquête Teruti-Lucas dans laquelle le secteur tertiaire correspond aux postes suivants de la nomenclature détaillée :

311 : chemins de fer	340 : commerce, finance, services
312 : routes et autoroutes	350 : administrations, collectivités locales, établissements publics, activités associatives, religions
313 : transports par eau	361 : sports
314 : transports aériens	362 : camps de vacances
315 : transports par conduite et électricité	363 : jardins d'agrément, et parcs publics
316 : télécommunications	364 : chasse
317 : stockage, services auxiliaires de transport	366 : autres activités liées la culture et aux loisirs
58 321 : fourniture et traitement des eaux	

⁵⁹ Insee Bourgogne Dimensions n° 158, avril 2010 - auteurs : Christine LECRENAIS, Insee et Edouard TISSOT, DREAL.

Lien <http://www.insee.fr/fr/regions/bourgogne/collection.asp?id=51>

⁶⁰ <http://www.insee.fr>

3.4.3.1. 700 nouveaux hectares artificialisés entre 2000 et 2006

Plus de la moitié du territoire en zone agricole						
Types d'occupation du sol	Surface en 2006		Variation annuelle entre 1990 et 2000		Variation annuelle entre 2000 et 2006	
	(en ha)	(en part %)	(en %)	(en ha)	(en %)	(en ha)
Espaces artificialisés dont :	19 600	5,1	+ 0,3	+ 53	+ 0,6	+ 118
<i>Zones urbanisées</i>	13 700	3,6	+ 0,1	+ 13	+ 0,8	+ 101
<i>Zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication</i>	4 200	1,1	+ 0,6	+ 25	+ 0,5	+ 19
<i>Chantiers, décharges, mines</i>	900	0,2	+ 1,0	+ 7	+ 2,3	+ 18
<i>Espaces verts artificialisés, non agricoles</i>	800	0,2	+ 0,9	+ 8	- 2,4	- 21
Terres agricoles	214 900	56,1	- 0,03	- 54	- 0,03	- 67
Forêts et milieux semi-naturels	146 000	38,1	- 0,00	- 6	- 0,04	- 64
Milieux aquatiques	2 500	0,6	+ 0,3	+ 7	+ 0,6	+ 13
Total	383 000	100	//	//	//	//

Source : Union européenne - MEEDDAT - SOeS, CORINE Land Cover 1990, 2000 et 2006. // sans objet.

Figure 24 - Plus de la moitié du territoire en zone agricole

Entre 2000 et 2006, au moins 700 ha supplémentaires ont été artificialisés, soit **une moyenne de 120 ha par an**. Cette progression de 0,6 % en moyenne annuelle est moins rapide dans l'aire d'influence de Dijon qu'elle ne l'est en France Métropolitaine (+ 1 %).

Mais le rythme de l'artificialisation s'est accentué par rapport à celui constaté entre 1990 et 2000 où l'évolution annuelle moyenne était alors de + 0,3 % par an, soit 53 hectares par an.

A noter cependant que la base CORINE Land Cover ne prend en compte que les changements affectant des parcelles de plus de 5 hectares, ce qui minimise ces estimations.

3.4.3.2. A quels usages ont été affectés les territoires artificialisés de l'aire d'influence de Dijon ?

D'abord, 600 ha ont été affectés au développement de l'urbanisation, en second lieu, 120 ha à la création ou l'extension de zones d'activités et de réseaux et ensuite 110 ha au développement de chantiers. Dans le même temps, la surface consacrée aux espaces verts artificialisés non agricoles a diminué de 120 ha. Les terres agricoles fournissent la majeure partie des terres consommées et représentent 87 % de ces nouveaux 700 ha artificialisés qui se situent à parts presque égales dans le pôle urbain (Dijon et sa banlieue : 270 ha), la première couronne (communes périurbaines : 230 ha) et la deuxième couronne (espace rural et communes multipolarisées : 200 ha).

La pression est plus intense dans le pôle urbain. Les espaces récemment utilisés représentent 2,6 % de l'espace non artificialisé en 2000. Dans le périurbain et aux franges de l'aire urbaine, la pression est moins soutenue même si elle est marquée dans la partie Est-Sud-Est de l'aire d'influence. Les espaces consommés représentent respectivement 0,12 % dans la couronne périurbaine et 0,15 % dans le reste de l'aire d'influence.

3.4.3.3. Les nouvelles infrastructures participent pour beaucoup à l'artificialisation du territoire

Ainsi, la mise en place de la future **ligne LGV** (Ligne à grande vitesse) Grand Est fait apparaître de nouvelles zones artificialisées à proximité d'Auxonne, dans les territoires des communes de Villers-lès-Pots et d'Athée. Aux 700 nouveaux ha artificialisés, s'ajoutent 110 ha déjà artificialisés en 2000 mais qui ont changé de mode d'occupation. Il s'agit notamment de zones de chantiers situés à proximité de Dijon, comme l'aménagement de la **liaison routière Dijon - rocade Est - Arc-sur-Tille** (« L'Arc ») pour laquelle les communes de Saint-Apollinaire et de Quetigny sont mises à contribution.

3.4.3.4. La zone d'influence de Dijon s'étend au Nord et à l'Est

La zone d'influence de Dijon (calculée à partir des déplacements domicile-travail des salariés hors fonction publique d'État) **s'étend par rapport à l'aire urbaine définie à partir des données du recensement de 1999 :**

- À l'Est, elle atteint les limites des départements du Jura et de la Haute-Saône et au Nord, celles de la Haute-Marne,

- Au Sud, quelques communes la séparent de l'aire d'attraction de Beaune. Les aires d'influence de Dole et de Gray contiennent l'attraction de Dijon à l'Est. **Cette extension intègre 116 communes pour les deux-tiers rurales et deux communes pôles d'emploi ruraux, Is-sur-Tille et Auxonne. La zone sous influence dijonnaise regroupe 382 000 habitants en 2006, soit 46 000 personnes de plus que l'aire urbaine de Dijon.**

3.4.3.5. La construction de logements participe aussi à l'artificialisation du territoire

Selon la catégorie de construction : individuel libre, individuel en lotissement ou collectif, la construction de logements participe aussi à l'artificialisation du territoire plus ou moins intensément. **Le logement individuel génère plus souvent un tissu urbain discontinu et absorbe davantage de terrain par habitant que le logement collectif.**

Les données des permis de construire fournissent une estimation des surfaces de terrain consacrées aux nouvelles habitations (données non comparables à celles fournies par CORINE Land Cover). Ainsi, la surface consommée par les logements construits entre 1996 et 2006 est estimée à 1 250 ha et représente 1 % de l'espace non artificialisé de la zone d'influence de Dijon. **En 10 ans, selon cette méthode d'évaluation, 38 communes ont artificialisé plus de 1 % de leur territoire pour construire des nouveaux logements.**

Dans les communes du pôle urbain de Dijon, la part de l'espace disponible affectée à cet habitat récent est la plus importante, entre 3 % et 6 %. Fontaine-Lès-Dijon et Talant arrivent en tête. Viennent ensuite des communes, comme Tart-le-Haut, Sennecey-lès-Dijon, Asnières-lès-Dijon, toutes situées dans le pourtour Est de Dijon et en direction du Sud-Sud-Est, dans l'axe de Gevrey-Chambertin - Brazey-en-Plaine - Auxonne.

➤ **Davantage de logements pour un peu plus d'habitants**

La croissance démographique et l'évolution de la structure des ménages est un facteur fort d'artificialisation du territoire. Dans l'ensemble de la zone d'influence de Dijon, cette croissance démographique est assez faible, + 0,4 % par an entre 1999 et 2006, soit 11 200 habitants supplémentaires.

Elle s'est accompagnée cependant d'une croissance du nombre de logements bien supérieure : + 1 % en moyenne par an, soit 13 700 logements supplémentaires (6 400 maisons individuelles et 8 300 appartements). **Population et logement ne progressent pas au même rythme du fait de la baisse de la taille moyenne des ménages.**

Le vieillissement de la population, la décohabitation des générations, la mise en couple plus tardive, la montée des divorces et séparations... tous ces facteurs contribuent à diminuer la taille moyenne des ménages qui est actuellement de 2,2 personnes dans la zone d'influence de Dijon contre 3,1 personnes en 1962.

3.4.3.6. Périphérie et artificialisation

C'est dans les zones périphériques, et notamment dans la partie Est-Sud-Est de l'aire d'influence, que la démographie est la plus dynamique et contribue le plus à l'artificialisation des territoires. Entre 1999 et 2006, on dénombre 10 300 habitants supplémentaires et 6 000 nouveaux logements, souvent des maisons individuelles. La taille moyenne des ménages y diminue peu, ces territoires continuant à attirer des familles avec enfants. **En proche banlieue,** le nombre d'habitants se stabilise mais l'artificialisation continue tout de même avec 2 500 logements supplémentaires, souvent en immeuble collectif. **Dans la ville-centre,** la taille moyenne des ménages continue de diminuer et est inférieure à 2 personnes. La légère croissance démographique s'accompagne d'une assez forte construction de nouveaux logements : 5 400 logements de plus qu'en 1999.

➤ **Poursuivre l'urbanisation ?**

Dans son étude, l'Insee Bourgogne pose la question : faut-il poursuivre l'urbanisation⁶¹ ? De l'espace reste disponible. La densité de population s'établit à 50 habitants au km² dans la périphérie du pôle urbain, un chiffre très inférieur à la moyenne constatée en France métropolitaine (76 habitants au km²). **Dans les faits, de nombreuses communes prévoient de poursuivre l'urbanisation de leur territoire.** Ainsi, 6 400 ha sont classés par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les plans d'occupation des sols (POS) comme zones à urbaniser (soit 3,5 % du territoire des 156 communes qui disposent de ce type de documents parmi les 330 de la zone d'influence de Dijon).

Même en considérant que certains documents sont anciens et que ces zones peuvent d'ores et déjà avoir été soumises à l'urbanisation, ces 6 400 ha sont à mettre en comparaison avec les 1 250 ha consommés en 10 ans par la construction de logement, ou avec les ambitions du SCOT qui limiterait ce chiffre (pour le seul périmètre du schéma de cohérence territoriale de Dijon) à environ 750 ha sur les 10 années à venir.

Les PLU apparaissent donc pour l'instant davantage comme des outils de régulation de la localisation de l'urbanisation que comme des limites à la consommation d'espace. Leurs mises en conformité avec le SCOT pourraient faire évoluer ce constat.

Par ailleurs, la question de l'espace disponible à la construction n'est pas le seul enjeu de l'artificialisation des sols : le renchérissement du coût de l'énergie, les préoccupations environnementales, la disponibilité des terres agricoles ou les effets de ségrégation spatiale peuvent aussi contribuer à ralentir la croissance des espaces périurbains dans les années à venir.

⁶¹ Insee Bourgogne, Dimensions n° 158, avril 2010 - auteurs : Christine LECRENAIS, Insee et Edouard TISSOT, DREAL.

3.4.4. Autres impacts environnementaux de l'étalement urbain

Outre la perte des ressources naturelles et agricoles, **les incidences sur l'environnement de l'étalement urbain et de son corollaire, l'artificialisation des sols, sont nombreuses** : fragmentation des habitats naturels par les infrastructures et entrave au déplacement de certaines espèces animales, imperméabilisation des sols et augmentation du risque d'inondation, dégradation des paysages...

3.4.4.1. Impacts sur la biodiversité

Mesure-phare du Grenelle de l'environnement, **la trame verte et bleue (TVB) vise à constituer des "corridors écologiques"**, c'est-à-dire un réseau d'échanges cohérent à l'échelle du territoire national pour que les espèces animales et végétales puissent communiquer, circuler, s'alimenter, se reproduire...

Le document intéressant directement les collectivités territoriales, **et plus particulièrement les conseils régionaux, est un guide méthodologique**⁶² « *identifiant les enjeux nationaux et transfrontaliers relatifs à la préservation et à la remise en bon état des continuités écologiques et comportant un volet relatif à l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique* ».

3.4.4.2. La nature urbaine, ressources pour une ville durable

Le numéro 54 de Repères, périodique d'Alterre Bourgogne est consacré à « *la nature urbaine, ressources pour une ville durable* »⁶³.

La nature à l'intérieur des villes connaît un regain d'intérêt, non seulement pour les citoyens, mais aussi pour les aménageurs et urbanistes. On s'aperçoit qu'il existe une certaine biodiversité en ville. On découvre que les pratiques d'entretien des espaces de nature et les connexions avec la campagne voisine ont un rôle important à jouer pour le maintien de la biodiversité et son développement. **Car même urbaine, et malgré son caractère artificiel, la nature offre des biens et services à l'instar de tout écosystème** : des services sociétaux en participant au bien-être des individus, à leur épanouissement, en étant un support de lien social et d'apprentissage ; et des services de régulation vis-à-vis des risques et nuisances qui peuvent peser sur la ville, telles que les pluies d'orage, la mauvaise qualité de l'air, des épisodes caniculaires... Bien que difficiles à estimer, ces services ont une valeur économique, tant pour les citoyens que pour la collectivité.

Pour aider à la gestion collective de la nature en ville, des dispositifs réglementaires et des schémas territorialisés se mettent en place. La nature s'invite ainsi dans l'urbanisme avec les projets de Trame verte et bleue. Mais sans la participation des citoyens pour faire de cette nature de proximité un outil de préservation de leur environnement, elle ne serait qu'un élément d'architecture urbaine. C'est ainsi que de nombreuses actions d'animation, de pédagogie et de sensibilisation se développent autour des espaces naturels urbains, notamment les jardins collectifs. **La concertation entre les différents acteurs de la ville, architectes, urbanistes, écologues et citoyens est nécessaire afin d'utiliser et de maîtriser au mieux les fonctionnalités de la nature urbaine.** Ce sont là les premiers pas pour faire de la ville une ville durable.

⁶² Guide méthodologique - version consolidée par l'Etat (juillet 2010) <http://www.developpement-durable.gouv.fr>

⁶³ La nature urbaine, ressources pour une ville durable, Repères n° 54, juin 2010, Alterre Bourgogne.

3.4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

Didier DEMONGEOT, directeur régional Bourgogne de la Lyonnaise des eaux⁶⁴, relève que *« l'étalement urbain peut avoir un impact sur la qualité de la ressource en eau : on s'aperçoit que le développement urbain a eu tendance à progressivement encercler un certain nombre de ressources qui étaient proches des villes.*

Il y a bien des réglementations avec des périmètres de protection mais on relève de plus en plus de risques de conflit d'usage entre le développement de la ville et la protection des captages. Il y en a encore un assez grand nombre en Bourgogne qui ne sont pas suffisamment protégés. On a tous pris conscience qu'il fallait mieux protéger les captages.

Ainsi, par exemple, pour la nappe Sud de Dijon, utilisée en alimentation en eau potable, il a fallu mettre en place une unité de traitement parce qu'il y avait une activité humaine au-dessus qui l'avait polluée. Il y a clairement un conflit qui risque d'être de plus en plus important entre le développement urbain, l'étalement de la ville et le fait que les activités humaines se rapprochent de captages qui étaient éloignés à une certaine époque ».

3.5. AGRICULTURE

3.5.1. L'étalement contribue à la disparition des zones agricoles périurbaines⁶⁵

Ce sont les territoires agricoles qui contribuent pour 80 % à l'origine des terres artificialisées entre 1992 et 2004. Or, ces terres sont précisément celles qui ont la meilleure capacité agronomique, puisque, historiquement, les villes se sont installées dans les régions les plus fertiles, les mieux irriguées et les plus facilement exploitables. Ainsi, l'agriculture périurbaine représente 40 % des terres mais 50 % de la valeur ajoutée.

S'il est vrai que l'abandon progressif de l'exploitation agricole des terres s'explique par de nombreux facteurs, notamment économiques ou liés à l'évolution des modes de vie, **la pression urbaine participe de ce phénomène de deux manières :**

- **une spéculation sur le prix du foncier :** la valeur de la terre ne s'établit pas par rapport à sa valorisation agricole mais par rapport à sa valorisation foncière potentielle dans le cadre d'un programme d'urbanisation,
- **une exploitation des terres rendue techniquement difficile par le phénomène de mitage de ces zones :** les exploitants doivent traverser des voies rapides avec des équipements lourds et les services liés à leur production (coopératives de stockage, abattoirs etc.) peuvent être moins accessibles, plus coûteux et moins efficaces.

Ce recul progressif des zones agricoles par rapport aux centres urbains dégrade évidemment l'empreinte écologique des zones urbaines et ne favorise pas la mise en place de boucles alimentaires locales (l'approvisionnement préférentiel d'une zone par la production des terres les plus proches

⁶⁴ Audition de Didier DEMONGEOT, directeur régional Bourgogne de la Lyonnaise des eaux.

⁶⁵ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-problemes-que-pose-l-etatement.html>

géographiquement), destinées à diminuer le bilan carbone des activités liées à l'alimentation des populations.

3.5.2. Agriculture périurbaine et étalement urbain en Bourgogne

3.5.2.1. En Côte-d'Or

Pour Jérôme CHABOT, chef du service aménagement rural à la Chambre d'agriculture de Côte-d'Or⁶⁶, « *hormis la viticulture, il n'y a pas à ce jour de production agricole qui ait pu faire obstacle à un projet d'urbanisation ; en ce sens, il appartient aux élus des collectivités de définir où s'arrête l'urbanisation* ».

3.5.2.2. Dans l'Yonne

Lors de la table ronde organisée à Auxerre, Monsieur Alain DROUHIN, président de Domanys-Yonne Habitation et maire de Bléneau⁶⁷, constate que « *dans sa commune peu à peu se fait jour « une réticence de la part des agriculteur »*», il devient plus difficile d'acquérir des terres pour des aménagements, des lotissements ou des activités. Ainsi, certains membres du Conseil municipal de Bléneau, agriculteurs, rappellent qu'il faut préserver les terres agricoles pour assurer la fonction primordiale « de nourrir les population ». *L'étalement urbain dans le milieu rural aura cette limite.* »

Nos auditions nous ont cependant montré que pour un certain nombre d'agriculteurs, la vente de terres agricoles les plus proches des bourgs reste un apport financier important ou une porte de sortie pour des exploitations qui rencontrent des difficultés financières.

⁶⁶ Audition de Jérôme CHABOT, chef du service aménagement rural à la Chambre d'agriculture de Côte-d'Or.

⁶⁷ Audition d'Alain DROUHIN, président de Domanys-Yonne Habitation, maire de Bléneau.

4. REGLEMENTATION, OUTILS ET GOUVERNANCE

Le site internet du ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et la mer (MEEDDM) présente ainsi la question : « *Les outils pour limiter l'étalement urbain : doit-on agir et comment ?* »⁶⁸. Les développements qui suivent en émanent.

Il apparaît nécessaire de mettre en place des politiques visant à maîtriser l'étalement, principalement pour deux raisons :

- une **extension limitée de la ville est acceptable** au regard de la nécessité de fournir davantage de logements à un nombre de ménages urbains allant croissant,
- s'ils sont **laissés naturellement à l'œuvre**, les déterminants de l'étalement urbain induiraient un **phénomène d'une ampleur excessive**.

On peut citer trois défaillances de marché ainsi que les interventions publiques destinées à les corriger (Brueckner, 2003) :

- **La non prise en compte de la valeur sociale associée à la présence d'espaces naturels** : la conversion d'une terre agricole à un usage urbain dépendra de la valeur des constructions réalisables comparée à celle tirée de l'activité agricole, qui n'inclut pas l'aménité, pour la société, associée à la vue ou à l'accès rapide à un espace naturel (l'agriculteur n'étant pas directement payé pour cela) ; **cet état de fait induit une trop forte conversion à l'usage urbain et donc un étalement excessif.**
Le mécanisme de prix permettant de remédier à cette situation est l'imposition d'une **taxe égale à la valeur paysagère** ; la difficulté réside toutefois dans l'évaluation des avantages procurés par la présence d'espaces naturels. D'autres mesures peuvent être envisagées pour limiter cette perte de ressources naturelles : les politiques de zonage, les politiques foncières visant à préserver des espaces naturels dans l'agglomération, la rémunération de l'entretien de l'espace par les agriculteurs.
- **La non prise en compte des coûts sociaux de la congestion et de la pollution routières** : l'étalement des villes peut se traduire par une congestion automobile accrue. Si un usager emprunte des routes soumises à congestion, il aggrave la situation et impose donc à tous les autres usagers un coût en temps lié à la congestion supplémentaire ; or, ce coût n'est pas supporté par l'usager ; le coût de ses déplacements domicile-travail sera donc minoré et l'usager pourra faire des choix d'implantation plus lointains, d'où un étalement majoré.
- **La non prise en compte de la totalité de coûts d'infrastructure des nouveaux aménagements** : les coûts des nouveaux équipements sont généralement répartis sur l'ensemble de la population, induisant un paiement moindre pour la population qui en bénéficie directement ; les logements peuvent donc être payés plus cher et l'offre sera plus abondante, d'où un étalement excessif.
La modification du système de financement des équipements collectifs dans le sens d'un recouvrement total de leur coût par ceux qui le génèrent permettrait de corriger ce dysfonctionnement.

⁶⁸ Site de MEEDDM, lien : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-outils-pour-limiter-l.html>

4.1. REGLEMENTATION ET OUTILS D'AMENAGEMENT

Les documents de planification territoriale doivent répondre à trois objectifs de développement durable :

- assurer un équilibre entre le développement des territoires et la préservation des espaces sensibles,
- maintenir ou rééquilibrer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale,
- préserver l'environnement et la qualité des ressources naturelles, par « **une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux** ».

4.1.1. La hiérarchie des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme

L'architecture des normes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme est composée de trois niveaux, les documents de niveaux supérieurs imposant leurs orientations à ceux de niveaux inférieurs.

4.1.1.1. Le socle législatif et réglementaire déterminé par l'Etat

Ce socle comporte notamment des **lois** (loi Montagne, loi Littoral...), des **Directives territoriales d'aménagement (DTA)**, des **Chartes** de Parc naturel régional, ou encore des schémas de mise en valeur. Parmi ces documents, les **DTA ont une portée à la fois normative et prospective** ; elles fixent les orientations fondamentales de l'Etat sur l'aménagement du territoire concerné et précisent les principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures et équipements, ainsi qu'en matière de préservation de sites et espaces naturels. **Les documents de planification de rangs inférieurs (SCOT et PLU notamment) doivent être compatibles avec les orientations et prescriptions fixées par les DTA.**

4.1.1.2. Le niveau intercommunal

A l'échelle de l'aire urbaine, l'outil de planification est le **Schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui définit un projet d'aménagement et de développement durables et les orientations nécessaires à sa mise en œuvre**. Elaboré à l'initiative de plusieurs communes ou de leurs groupements compétents (communautés d'agglomérations par exemple), le SCOT, tout comme le PLU, doit respecter les équilibres résultant des principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme. **En tant que document de planification urbaine, le SCOT est opposable aux documents d'urbanisme des communes qu'il recouvre mais également aux Programmes locaux de l'habitat (PLH), aux Plans de déplacements urbains (PDU) et aux Schémas de développement commercial (SDC).**

4.1.1.3. Le niveau communal

Le Plan local d'urbanisme (PLU), document qui a succédé au Plan d'occupation des sols (POS), et la Carte communale (CC) constituent les documents d'urbanisme qui peuvent être élaborés à l'échelle et à l'initiative de la commune. Ils doivent être compatibles avec l'ensemble des documents de rangs supérieurs et sont l'outil de référence pour déterminer la constructibilité des sols.

A la différence de la carte communale, document assez léger à mettre en place, **le PLU comporte un projet d'aménagement durable et fixe des orientations en matière d'aménagement ce qui en fait un véritable outil de planification répondant aux principes de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme.**

Les communes ne disposant pas de document d'urbanisme propre sont soumises au Règlement national d'urbanisme (RNU) qui régit l'utilisation du sol.

4.1.2. Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)⁶⁹ est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale en orientant l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable. Le SCOT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'habitat, de déplacements, de développement commercial, d'environnement, d'organisation de l'espace... Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU), et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales établis au niveau communal.

Les SCOT ont remplacé en 2001 (en application de la loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU), les anciens schémas directeurs. Ceux qui ont été approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi demeurant applicables jusqu'à leur prochaine révision sous la forme d'un SCOT, cette dernière devant intervenir au plus tard fin 2010.

Le SCOT doit respecter les principes du développement durable : principe d'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; principe de respect de l'environnement.

4.1.2.1. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Le SCOT présente le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) retenu, qui fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacements des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile.

Pour mettre en œuvre le projet d'aménagement et de développement durable retenu, il fixe les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels, agricoles ou forestiers. Il apprécie les incidences prévisibles de ces orientations sur l'environnement. Tous les SCOT doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour son exécution, le SCOT peut être complété en certaines de ses parties par des schémas de secteur qui en détaillent et en précisent le contenu.

4.1.2.2. Procédure d'élaboration, de révision et modification du SCOT

L'initiative appartient aux communes et à leurs groupements dès l'élaboration du périmètre. Ils sont responsables de l'élaboration du document, l'approuvent par délibération de l'Etablissement public, décident de sa révision et en assurent le suivi.

L'organe délibérant de l'Etablissement public maître d'ouvrage doit délibérer sur les modalités de concertation associant, pendant toute la durée d'élaboration du SCOT, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole avant de procéder à l'élaboration du SCOT.

La durée d'élaboration d'un SCOT peut être très variable mais ne saurait être inférieure à 30 mois. Tout dépend ensuite de l'importance des enjeux territoriaux en présence et des circonstances locales qui peuvent dynamiser ou ralentir l'élaboration du document. L'obligation d'un réexamen du SCOT avant 10 ans implique une organisation adaptée pour le maître d'ouvrage.

⁶⁹ Site du MEEDDM, lien : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-generale.13896.html>

Le SCOT peut être révisé dans des conditions semblables à son élaboration. Il peut également être modifié par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), après enquête publique, si la modification ne porte pas atteinte à l'économie générale du PADD.

4.1.2.3. Etat des lieux

Il existe, au 1^{er} janvier 2009, 56 schémas directeurs opposables qui sont en cours de révision, les 56 autres n'ayant pas fait l'objet d'une mise en révision. 82 SCOT ont été approuvés, couvrant 3 563 communes (48 000 km²), représentant 10,5 millions d'habitants.

On notera que 23 SCOT sont en cours d'approbation (projets de SCOT arrêtés), 167 sont en cours (délibérations sur les objectifs et les modalités de concertation prises) et 61 en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé seulement).

Ainsi, 17 555 communes représentant 43,6 millions d'habitants sont concernées par un document d'urbanisme supra communal en cours d'élaboration ou approuvé.

4.1.3. Quelques SCOT de Bourgogne

4.1.3.1. Côte-d'Or

Selon Pierre PRIBETICH, 1^{er} vice-président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU⁷⁰, « *le SCOT est à la fois une feuille de route pour définir des grandes orientations de développement durable, et un document d'orientations générales qui permet d'inscrire l'ensemble de la démarche dans ce que l'on nomme « maîtrise de l'étalement urbain ».*

« En créant le territoire du SCOT⁷¹, Schéma de cohérence territoriale, nous nous inscrivons dans ce triptyque d'un espace institutionnel, un espace de projet et un espace de cohérence :

- *Espace institutionnel*, structurant le territoire du SCOT, rassemblant plus de 310 000 habitants, 116 communes, soit 62 % de la population du département de la Côte-d'Or concentrée sur 12 % de sa superficie.
- *Espace de projet*, avec la déclinaison autour de la communauté d'agglomération du Grand Dijon d'une communauté de destin.
- Espace de cohérence, dans lequel travaillent ensemble de nombreux acteurs qui n'avaient pas de culture commune de l'aménagement du territoire. En créant cet espace de cohérence, les élus ont affirmé la volonté de donner une visibilité, une lisibilité à cette démarche qui vient donner un cadre de référence à l'ensemble des politiques publiques, en matière d'habitat, de transports, de développement économique et commercial, d'organisation de l'espace et de protection de l'environnement ».

⁷⁰ Audition de Pierre PRIBETICH, 1^{er} vice président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU.

⁷¹ Audition de Pierre PRIBETICH, 1^{er} vice président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU.

4.1.3.2. Nièvre

Dans la perspective de **l'élaboration du SCOT du bassin de vie de Nevers**⁷², le Syndicat mixte d'études et de programmation (SMEP) de l'agglomération de Nevers, actuellement composé de vingt communes, se transforme.

Les élus travaillent aujourd'hui avec les communautés voisines à la définition d'un nouveau périmètre. **A l'horizon de septembre 2010, ce sont six à sept EPCI représentant une soixantaine de communes qui devraient être concernés par cette démarche porteuse d'un aménagement plus cohérent et solidaire pour le territoire. Ce sera une procédure nouvelle, un SCOT interdépartemental pour lequel l'Etat joue le jeu.**

4.1.3.3. Saône-et-Loire

Didier SOULAGE, chef du service urbanisme et aménagement durables à la Direction départementale des territoires de Saône-et-Loire⁷³, constate que *« l'ensemble des territoires du département se lance dans l'élaboration de SCOT et on va couvrir la quasi intégralité de l'ensemble du territoire. Il ne restera que très peu de zones non couvertes dans le département.*

Nous faisons le constat d'une situation favorable de SCOT qui s'élaborent et permettent aux gens de se parler, spécifiquement sur l'étalement urbain, pour lequel la Direction des territoires va mettre à disposition des bases de données, des études et analyses sur le sujet. La DDT de Saône-et-Loire va publier un état des lieux sur l'ensemble du département qui sera disponible le moment venu ».

Christophe SIRUGUE, maire de Chalon-sur-Saône, président du Grand Chalon⁷⁴, précise que *« le lancement d'une étude votée par le Conseil communautaire le 1er juillet 2010 permettra de définir de **quelles compétences le Grand Chalon devra se doter** avec l'évolution de son pacte financier et fiscal et une nouvelle forme de gouvernance.*

Sans nul doute, la nouvelle organisation territoriale privilégiera la voie de l'intercommunalité. Mieux vaut donc anticiper ces changements plutôt que les subir et travailler ensemble à un véritable projet commun et partagé.»

4.1.3.4. Yonne

Le 1^{er} janvier 2011, la communauté de l'Auxerrois deviendra communauté d'agglomération. Les représentants de 19 communes se sont prononcés, jeudi 16 septembre 2010, **pour la transformation de la communauté de l'Auxerrois en communauté d'agglomération.** Décision importante pour les quelques 65 000 habitants de l'Auxerrois, la dotation globale supplémentaire versée par l'Etat, avec ce passage en communauté d'agglomération, devrait s'élever à environ 3 millions d'euros.

4.2. AUTRES OUTILS

4.2.1. Les Etablissements publics fonciers locaux (EPFL)

On dénombrait seulement six établissements publics fonciers locaux début 2004, **dont l'EPFL des collectivités de Côte-d'Or sur le territoire de la communauté d'agglomération dijonnaise.**

⁷² Audition de Didier BOULAUD, sénateur, ancien maire de Nevers, président de la Communauté d'agglomération de Nevers (ADN).

⁷³ Audition de Didier SOULAGE, chef du service urbanisme et aménagement durables, DDT de Saône-et-Loire.

⁷⁴ Audition de Christophe SIRUGUE, maire de Chalon-sur-Saône, président du Grand Chalon.

Face à la crise renouvelée du logement, l'année 2002 a marqué un tournant et le nombre de territoires soucieux d'étudier l'opportunité de se doter de ce type d'instrument s'est multiplié depuis. Cet engouement récent ne doit pas faire oublier que l'EPF d'État ou l'EPFL sont des outils, et non des solutions miracles.

Leur intervention doit être sous-tendue par des projets stratégiques de territoires de solidarité (SCOT, contrat de projet, charte de développement, PLH...). Leur création permet de mutualiser des moyens financiers publics et de disposer d'une force d'intervention plus importante pour une intervention foncière pérenne autour de problématiques foncières partagées. Pour des raisons à la fois stratégiques et fiscales, ils supposent une échelle suffisamment large leur permettant un volume d'intervention propre à faciliter l'amortissement des frais de structure et la reconstitution de leur volant foncier.⁷⁵

4.2.2. Les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

Francis CLUZEL, chargé de mission aménagement foncier et urbanisme au Conseil général de la Nièvre⁷⁶, précise que « la loi pour le développement des territoires ruraux de février 2005 a confié une opportunité foncière aux Conseils généraux. Elle consiste, en accord avec les communes concernées, en l'identification des zones périurbaines notoirement intéressantes et à bon potentiel agronomique qui peuvent être intégrées dans un PAEN (périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains) ».

4.3. LA LOI GRENELLE 2

Promulguée le 12 juillet 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », est un texte d'application et de territorialisation du Grenelle Environnement et de la loi Grenelle 1. La loi décline, chantier par chantier, secteur par secteur, les objectifs entérinés par le premier volet législatif du Grenelle Environnement, notamment de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques⁷⁷.

Cet urbanisme sera mieux articulé avec les politiques d'habitat, de développement commercial et de transports, tout en améliorant la qualité de vie des habitants, tels sont les objectifs du Grenelle Environnement dans ce domaine.

- **Renforcement du code de l'urbanisme en tant qu'outil du développement et de l'aménagement durable des territoires et de lutte contre l'étalement urbain**, notamment par la simplification, l'actualisation et le verdissement des outils de planification (DTA, SCOT et PLU...), par la vérification de la compatibilité des projets d'équipements commerciaux avec le SCOT, par la prise en compte des plans climat énergie territoriaux et schémas régionaux de cohérence écologique...

- **Autorisation de dépasser le Coefficient d'occupation des sols (COS) jusqu'à 30 %** si les bâtiments concernés sont particulièrement performants en matière énergétique ;

⁷⁵ MEEDDM - site consacré aux outils de l'aménagement qui a pour vocation de présenter de manière synthétique les différents domaines, les acteurs et institutions dont ils relèvent, les procédures et les outils dont ils disposent. Lien : http://www.outils2amenagement.certu.fr/article.php?id_article=276 - Mise à jour le 14/01/2009.

⁷⁶ Audition de Francis CLUZEL, chargé de mission aménagement foncier et urbanisme au Conseil général de la Nièvre.

⁷⁷ MEEDDM lien : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Grenelle-2-amelioration.html>

- Généralisation des Schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'ensemble du territoire d'ici 2017, pour organiser le développement des territoires à la bonne échelle, avec des documents de planification déclinés en fonction des spécificités locales ;
- Mise en œuvre d'un urbanisme de projet, à travers le renforcement des outils tels que la déclaration de projet et le projet d'intérêt général ;
- Réforme de la réglementation de l'affichage publicitaire, pour mieux encadrer cet affichage, notamment par le règlement local de publicité, et limiter son impact sur nos paysages, tout particulièrement en entrée de ville ;
- Conciliation des enjeux environnementaux et patrimoniaux, notamment à travers la création des aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine, et l'encadrement précisé des constructions en zones naturelles, agricoles ou forestières.

4.4. QUESTIONS DE GOUVERNANCE

4.4.1. L'échelon pertinent dans la délivrance du permis de construire : commune ou intercommunalité ?

Le maire est compétent pour délivrer les permis de construire. Si la commune est dotée d'un Plan local d'urbanisme (PLU), le maire dispose du pouvoir de délivrer les permis de construire au nom de la commune (article L. 422-1 du Code de l'urbanisme). Si la commune n'a pas de Plan local d'urbanisme (PLU), le permis de construire est délivré par le maire, au nom de l'Etat, ou bien, dans certains cas particuliers par le préfet (articles L. 422-1 et R. 422-2 du Code de l'urbanisme).

Pour Marie MERCIER, maire de Chatenoy-le-Royal : « *la Charte de l'urbanisme du Grand Chalon* »⁷⁸ est un document très pertinent et l'on ne peut qu'être en accord avec les grands enjeux de maîtrise de l'étalement et de mixité sociale.
Par contre, **je considère que la délivrance des permis de construire, le droit des sols doit rester un droit communal.** Un maire connaît sa population, il doit rester le maître de l'urbanisation et garder un droit de regard sur sa commune, en particulier sur la gestion des logements sociaux⁷⁹.

Deux récentes étapes du calendrier législatif du projet de loi de réforme des collectivités territoriales permettent d'illustrer les débats et enjeux du pouvoir de délivrance du permis de construire : au niveau communal ou au niveau intercommunal.

4.4.1.1. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, en 2^{ème} lecture au Sénat

Sophie JOISSAINS, sénateur des Bouches-du-Rhône, dans son intervention lors de la séance du 1^{er} juillet 2010 d'examen du projet de loi de réforme des collectivités, formalise bien les termes du débat⁸⁰ :

« L'urbanisme est une compétence majeure sur laquelle les conseils municipaux doivent disposer de pouvoirs de décision et d'un droit de veto pour les dispositions spécifiques concernant leur territoire communal.

⁷⁸ Charte d'urbanisme du Grand Chalon : ce sont 39 communes qui adhèrent à la charte et s'engagent à en respecter l'esprit.

⁷⁹ Audition de Marie MERCIER, maire de Chatenoy-le-Royal.

⁸⁰ Séance du 1^{er} juillet 2010 (compte rendu intégral des débats) accessible sur le site internet du Sénat - lien : <http://www.senat.fr/seances/s201007/s20100701/s20100701014.html#int2460>

Plus largement, le droit du sol et de la construction est la marque de la responsabilité du maire devant ses concitoyens. Il ne peut simplement être consulté : en faire un consultant ou un officier d'état civil tuerait sa fonction de maire ! On ne doit pas être en mesure de le dessaisir de ce pouvoir ».

Ainsi, lors de l'examen du projet de loi de réforme des collectivités territoriales en 2^{ème} lecture, le Sénat a adopté le 1er juillet 2010 un amendement qui « sauve » le droit des sols des communes, selon son auteur, Sophie JOISSAINS. La sénatrice se félicite que les sénateurs aient levé cette hypothèque qui pesait sur les communes et la menace sur un transfert du droit des sols à des établissements publics de coopération intercommunale,

Le texte qui complète l'alinéa 39 de l'article 5, dispose que *« pour la mise en œuvre de la compétence relative au Plan local d'urbanisme (PLU), le conseil municipal est seul compétent pour décider et voter sur les dispositions spécifiques concernant la commune qu'il représente ».*

« Sous réserve que la rédaction de cet article ne subisse pas de nouvelles modifications dans la poursuite de la discussion parlementaire, ce droit, qui fonde la raison d'être des communes, piliers de notre République, est inaliénable et demeure une prérogative des conseils municipaux », conclut l'auteur de l'amendement⁸¹.

4.4.1.2. *Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, l'Assemblée reprend la main*

Dans sa livraison du 10 septembre 2010, « AdCF Direct, lettre d'information des Assemblées des Communautés de France »⁸², titre : « Réforme territoriale, l'Assemblée nationale reprend la main »⁸³. La réunion du 8 septembre 2010 de la commission des lois de l'Assemblée nationale s'est traduite par la réintroduction de nombreuses dispositions supprimées par le Sénat en seconde lecture en juillet 2010.

Ainsi, au sujet du nouveau statut de métropole, a été supprimée la disposition introduite par le Sénat qui, en matière de PLU, prévoyait que *« le conseil municipal est seul compétent pour décider et voter sur les dispositions spécifiques concernant la commune qu'il représente ».*

4.4.1.3. *Ces questions trouvent également écho dans la presse*

Ainsi Télérama titre, sous la plume de Luc LE CHATELIER⁸⁴ *« faut-il retirer le permis de construire au maire ? »*

Quelques extraits de l'article mettent en lumière les aspects les plus saillants de la question :

- Depuis les lois de décentralisation de 1982, c'est le maire qui signe les permis de construire. Lui aussi qui impulse les documents d'urbanisme (carte communale ou plan local d'urbanisme [PLU]), libère les terrains à construire, imagine le développement de son territoire... et déroge volontiers à ses propres règles. *« Dans les villes de plus de 10 000 habitants, les choses ne se passent pas trop mal »,* constate Lionel DUNET, président du Conseil national de l'ordre des architectes. *« La commune dispose de services techniques compétents avec lesquels les maires peuvent construire une véritable politique urbaine sur quinze ou vingt ans. »*
- **Il en va tout autrement dans les petites communes.** Spécificité unique en Europe : sur 36 571 communes françaises, 35 691 n'atteignent pas le seuil raisonnable de 10 000 habitants. Et plus de 10 000 d'entre elles ont même moins de 200 habitants ! **Comment, dans ces**

⁸¹ Source Le Millefeuille sur le grill, blog de la Gazette, lien : <http://reformecollectivites.wordpress.com/2010/07/09/amendement-sur-le-droit-des-sols-illustration-d%E2%80%99un-%C2%AB-probleme-de-coherence-globale-%C2%BB/>

⁸² www.intercommunalites.com

⁸³ <http://www.intercommunalites.com/2-23-Actualite.php>

⁸⁴ Télérama n° 3147 du 8 mai 2010.

conditions, alors qu'il connaît tout le monde et qu'il a le pouvoir de contenter chacun, **un maire peut-il résister aux amicales pressions de ses administrés ?**

- **Qui pourrait aider le maire à prendre une sage décision ?** Une réflexion collective avec ses collègues des communes voisines, au sein d'une communauté de communes ? C'est l'un des chevaux de bataille de Michel PIRON, député UMP du Maine-et-Loire, qui plaide pour « **la cohérence territoriale plutôt que la concurrence des territoires** ». Co-rapporteur du projet de loi Grenelle 2 de l'environnement, en discussion au Parlement depuis le 4 mai, il défend mordicus le fait que le PLU soit obligatoirement établi au niveau intercommunal. « *Mais cette bataille n'est pas gagnée, reconnaît-il, lucide. Beaucoup de mes collègues législateurs, de droite comme de gauche, qui devraient n'être portés que par la défense de l'intérêt général, sont aussi maires, et donc jaloux de leurs prérogatives en matière de droit des sols. Ce sera donc très difficile* ».

4.4.2. La réforme des collectivités territoriales

Adoptée par le Sénat et par l'Assemblée nationale, respectivement les 9 et 17 novembre 2010, la réforme des collectivités territoriales vise à « *permettre de simplifier, de clarifier et d'alléger les structures locales, qui se sont compliquées à l'excès depuis les premières lois de décentralisation* »⁸⁵.

Ce paragraphe 4.4.2 ne traite que certains aspects relatifs à la commune et à l'intercommunalité.

Dans son analyse, le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration⁸⁶, précise que « *cette réforme est fondamentale pour la modernisation de l'organisation territoriale de notre pays* » et qu'elle permettra notamment « *à toutes les communes, points d'ancrage de notre organisation territoriale pour nos concitoyens, de mieux s'inscrire dans des intercommunalités renouvées et démocratisées : la discussion prochaine au Parlement du texte relatif à l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires dans les intercommunalités lors des élections municipales, permettra également de renforcer la démocratie locale* ».

Ainsi, « *cette réforme conforte l'échelon communal comme cellule de base de la démocratie locale tout en l'inscrivant dans un cadre intercommunal renoué et démocratisé* ».

4.4.2.1. Achèvement de la carte intercommunale⁸⁷

Les développements qui suivent émanent de *La lettre d'information de la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM)*.

L'achèvement de la carte intercommunale devra intervenir, hors Ile-de-France, avant le 1er juin 2013.

⁸⁵ Site internet du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration - Brochure de présentation de la réforme des collectivités territoriales (mise à jour le 27/11/2010).

lien : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/collectivites-locales/brochure-presentacion-rct/view

⁸⁶ Site internet du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Mise à jour du 9 décembre 2010, lien : http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_la_une/toute_l_actualite/collectivites-locales/validation-essentiel-rct/view

⁸⁷ La lettre d'information de la Fédération des maires des villes moyennes.

lien : http://www.villesmoyennes.asso.fr/newsletter/index2.php?rub=1044&id_article=1109

D'ici cette date butoir, un calendrier est mis en place :

- **1^{er} trimestre 2011** : recomposition des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). La CDCI est composée de 40 % de représentants du niveau communal (actuellement 60 %), 40 % de représentants de l'échelon intercommunal (actuellement 20 %), 5 % de représentants des syndicats, 10 % de représentants du Conseil général et 5 % du Conseil régional.

Elle est associée à l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale et peut être saisie par le préfet ou à la demande de 20 % de ses membres de tout projet de création ou de modification de périmètre de l'EPCI.

- **Au 31 décembre 2011** : réalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale. Ce projet est soumis par les préfets aux communes qui doivent se prononcer dans les trois mois. La CDCI dispose alors de 4 mois pour modifier le schéma, à la majorité des 2/3. Ce schéma est réactualisé tous les six ans.
- **2012-2013** : le préfet dispose, jusqu'à la date limite du 1er juin 2013, de pouvoirs de plus en plus étendus pour contraindre au regroupement intercommunal.

4.4.2.2. *Transferts de compétences communes-EPCI*

Le Courrier des maires, dans son numéro 2040 de novembre 2010⁸⁸, constate : « *alors que le projet de loi comportait à l'origine des dispositions intéressantes pour clarifier les responsabilités au sein du bloc communes-communauté, les évolutions des débats parlementaires ont privilégié le statu quo sur les conditions de transfert de nouvelles compétences statutaires et les modalités de la définition de l'intérêt communautaire* ».

⁸⁸ Le Courrier des Maires n° 2040, novembre 2010, réforme territoriale, les points clés.

4.4.3. Vers une vraie culture de l'intercommunalité en Bourgogne ?

4.4.3.1. En Côte-d'Or

- **Audition de Pierre PRIBETICH, 1er vice-président du Grand Dijon, adjoint au maire de Dijon, délégué à l'urbanisme et au PLU**

« Dans l'intercommunalité, on se situe dans un rapport d'adhésion, et avec le SCOT, c'est encore plus vrai, on essaie d'obtenir le consensus. Certes, ce serait plus fort pour l'intercommunalité d'avoir la totalité de maîtrise, mais ça ne modifierait pas la démarche politique qui consiste à essayer de gommer les points de friction pour parvenir au compromis et au consensus.

J'insiste sur ce point fondamental car je pense que le travail de l'intercommunalité est totalement différent du travail du conseil municipal. C'est la recherche d'une feuille de route commune pour pouvoir porter un destin commun à cette collectivité.

Je suis pour le droit du sol pour l'intercommunalité, mais je suis conscient que ce droit du sol ne peut pas être un droit hégémonique et qu'il a besoin de l'accompagnement politique et de la recherche du compromis ».

4.4.3.2. En Saône-et-Loire

- **Audition de Christophe SIRUGUE, maire de Chalon-sur-Saône, président du Grand Chalon**

« La ville-centre ne peut pas vivre sans la communauté d'agglomération et les communes de la communauté d'agglomération ne peuvent pas vivre sans la ville-centre : le développement doit se faire en synergie. L'enjeu de la réflexion n'est pas de choisir l'agglomération au détriment de la commune, ou inversement, mais de trouver le juste équilibre qui à la fois assurera un dynamisme durable du Grand Chalon et soutiendra nos communes dans leurs actions propres.

En tant que co-président de la Commission intercommunalité de l'Association des maires de France, je milite pour que soit inscrite dans le texte une obligation de compétence d'urbanisme pour les intercommunalités de grande taille ».

- **Audition de Didier SOULAGE, chef du service urbanisme et aménagement durables, DDT de Saône-et-Loire**

*« La culture de l'intercommunalité est globalement encore en cours de constitution en Saône-et-Loire. Ce n'est pas une critique, mais un constat important. Je le cite car une de nos actions très forte de la Direction départementale des territoires en direction des collectivités, c'est de **les accompagner vers la maturation de cet apprentissage du travailler ensemble, et de se saisir collectivement à l'échelle intercommunale d'un certain nombre de compétences effectivement exercées.** »*

4.4.3.3. Dans la Nièvre

- **Audition de Didier BOULAUD, sénateur, ancien maire de Nevers, président de la Communauté d'agglomération de Nevers (ADN)**

*« Dans la maîtrise de l'étalement urbain, **une partie de la réponse réside dans la coopération intercommunale approfondie. Il faudra sans doute aller vers des entités plus grandes** dans lesquelles les décisions qui concernent l'aménagement du territoire seront plus cohérentes et plus harmonieuses⁸⁹ ».*

4.4.3.4. Dans l'Yonne

- **Audition de Guy FERREZ, maire d'Auxerre, président de la Communauté de l'Auxerrois**

*« **Je crois davantage à la ville et au territoire qu'à la planification, aux outils, à ce qu'on appelle SCOT. Il est essentiel d'avoir une vision de la ville, la ville est quelque chose de vivant, la ville est en mouvement. Au-delà des obligations légales, réglementaires et administratives, nous avons la volonté de faire la part belle aux paysages, aux territoires, à la biodiversité et de considérer que la ville est un tout, y compris dans ses composantes qui seront bâties demain** ».*

⁸⁹ Audition de Didier BOULAUD, sénateur, ancien maire de Nevers, président de la Communauté d'agglomération de Nevers (ADN).

BIBLIOGRAPHIE

SITES INTERNET ET PUBLICATIONS EN LIGNE

INSEE Bourgogne : <http://www.insee.fr/fr/regions/bourgogne>

Les publications de l'Insee-Bourgogne :

Insee-Bourgogne Dimensions n° 162 - octobre 2010 - Aire urbaine de Dijon : toujours plus de familles en périphérie et de jeunes actifs au centre

Insee-Bourgogne Dimensions n°161 - septembre 2010 - Le schéma de cohérence territoriale de Beaune - Nuits-Saint-Georges : sous la forte pression des aires urbaines de Dijon et de Chalon-sur-Saône

Insee-Bourgogne Dimensions n°158 - avril 2010 - Aire urbaine de Dijon : l'artificialisation progresse vers l'est (avril 2010)

Insee-Bourgogne Dimensions n°153 - juillet 2009 - Davantage de logements pour moins d'occupants

Insee-Bourgogne Dimensions n°150 - janvier 2009 - La Bourgogne gagne des habitants autour des villes-centres et le long des axes

Insee-Bourgogne Dimensions n° 9 - novembre 2009 - Les déplacements domicile-travail dans l'aire urbaine de Dijon : attractivité croissante du Grand Dijon

Insee-Bourgogne Dimensions n° 104 - octobre 2003 - L'emprise croissante des aires urbaines en Bourgogne

Insee-Bourgogne Dimensions n° 99 - janvier 2003 - Zoom sur 8 aires urbaines en Bourgogne

Les publications nationales :

Insee Première n° 1240 - juin 2009 - La croissance périurbaine depuis 45 ans, extension et densification

Insee Première n° 1218 - janvier 2009 - Recensement de la population 2006 : la croissance retrouvée des espaces ruraux et des grandes villes

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

MEEDDM : pour consulter le site officiel : www.developpement-durable.gouv.fr

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

www.developpement-durable.gouv.fr

- étalement urbain : dossiers transversaux
http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=13305
- urbanisme de projet : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Urbanisme-de-projet.html>
- prise en compte de l'environnement dans les documents de planification :
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Brochure-Prise-en-compte-de-l,13948.html>

Directions départementales des territoires

- DDT de Saône-et-Loire <http://www.saone-et-loire.equipement.gouv.fr>
- DDT Côte-d'Or : http://ddaf21.agriculture.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=37
état d'avancement des documents d'urbanisme :

http://ddaf21.agriculture.gouv.fr/article.php3?id_article=880&var_recherche=ETALEMENT+URBAIN

➤ DDT de la Nièvre : <http://www.nievre.equipement.gouv.fr>
Carte des documents d'urbanisme existant dans la Nièvre mise à jour au 1^{er} mai 2010

➤ DDT de l'Yonne : <http://www.yonne.equipement.gouv.fr>

CERTU : <http://www.certu.fr>

CAUE de Saône-et-Loire <http://www.caue71.fr/publications.html>

Des Hauts débats : Habitat groupé / habitat coopératif - Opusculé n°12 - juin 2009

Des intercommunalités bourguignonnes

- Dijon : <http://www.grand-dijon.fr/regards-sur/territoire/le-scot/presentation-scot-13242.jsp>
- Nevers : <http://www.agglo-nevers.fr>
- Chalon-sur-Saône <http://www.legrandchalon.fr>
- Auxerre : <http://www.communaute-auxerrois.com>

Alterre Bourgogne : <http://www.alterre-bourgogne.fr>

- Repères n°54 : La nature urbaine, ressources pour une ville durable
- Actes de conférences et ateliers sur la mobilité durable : la mobilité demain : où sont les clés ?
Conférence du 21 janvier 2010 à Dijon

MONOGRAPHIES

Pour un nouvel urbanisme, la ville au cœur du développement durable, D Clerc, C. Chalon, G. Magnin, H. Vouillot, éditions Yves Michel, 2008

TABLE DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1 - L' AIRE URBAINE	7
FIGURE 2 - ESPACE PERIURBAIN SATELLITAIRE	8
FIGURE 5 - EVOLUTION DES SOUS-ESPACES DES AIRES URBAINES ENTRE 1962 ET 2006	10
FIGURE 6 - EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES ESPACES PERIURBAINS ENTRE 1962 ET 2006	11
FIGURE 7 - QUINZE AIRES URBAINES EN BOURGOGNE	12
FIGURE 8 - VARIATION DU NOMBRE D'HABITANTS PAR KM ² (1999-2006).....	13
FIGURE 9 - TOUJOURS PLUS D'HABITANTS EN PERIURBAIN	14
FIGURE 10 - EVOLUTION DEMOGRAPHIQUE DES 15 AIRES URBAINES BOURGUIGNONNES.....	15
FIGURE 11 - EXTENSION TERRITORIALE DES AIRES URBAINES BOURGUIGNONNES (1968-1999)	16
FIGURE 12 - EVOLUTIONS DEMOGRAPHIQUES EN BOURGOGNE 1990-2006	17
FIGURE 13 - EVOLUTION DE LA POPULATION BOURGUIGNONNE 1999-2009	17
FIGURE 14 - L' AIRE URBAINE DE DIJON	18
FIGURE 15 - L' ATTRACTION DEMOGRAPHIQUE DU PERIURBAIN	19
FIGURE 16 - DAVANTAGE DE MOINS DE 15 ANS EN PERIPHERIE	20
FIGURE 17 - EVOLUTION DE LA SURFACE OCCUPEE PAR L' HABITAT INDIVIDUEL DANS LES COURONNES PERIURBAINES ET L' ESPACE A DOMINANTE RURALE ENTRE 1992 ET 2003	31
FIGURE 18 - REPARTITION DE LA CONSOMMATION D' ESPACE PAR TYPE DE LOGEMENT EN BOURGOGNE.....	32
FIGURE 19 - LOGEMENT : LES COMMUNES LES PLUS VULNERABLES	33
FIGURE 20 - PART DANS LE REVENU DES MENAGES DES DEPENSES EN CARBURANT.....	36
FIGURE 21 - TAUX DE MOTORISATION PAR CATEGORIE DE COMMUNE (FRANCE ENTIERE) - UNITE %	39
FIGURE 22 - CONSOMMATION MOYENNE D' ENERGIE PAR MENAGE POUR LES DEPLACEMENTS DOMICILE-TRAVAIL EN VOITURE	40
FIGURE 23 - LA CONSOMMATION D' ESPACE PAR LE SECTEUR TERTIAIRE (1992-2008)	45
FIGURE 24 - PLUS DE LA MOITIE DU TERRITOIRE EN ZONE AGRICOLE	47

GLOSSAIRE

Aire urbaine

Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire.

La communauté d'agglomération a été créée par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999.

Communauté de communes

La communauté de communes est un EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Les conditions "d'un seul tenant et sans enclave" ne sont pas exigées pour les communautés de communes existant à la date de la publication de la loi du 12 juillet 1999 ou issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes en application de cette même loi (cf. art. 51 et 56).

Commune

La commune est la plus petite subdivision administrative française mais c'est aussi la plus ancienne, puisqu'elle a succédé aux villes et paroisses du Moyen Âge. Elle a été instituée en 1789 avant de connaître un début d'autonomie avec la loi du 5 avril 1884, véritable charte communale. Au 1er janvier 2006 on comptait 36 685 communes, dont 36 571 en métropole.

Commune périurbaine

Les communes périurbaines sont les communes des couronnes périurbaines et les communes multi polarisées.

Commune urbaine

Une commune urbaine est une commune appartenant à une unité urbaine. Les autres communes sont dites rurales.

Couronne périurbaine

La couronne périurbaine recouvre l'ensemble des communes de l'aire urbaine à l'exclusion de son pôle urbain.

Etablissement public de coopération intercommunale / EPCI

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de "projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité". Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

Espace rural

L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi-polarisées). Cet espace est très vaste, il représente 70 % de la superficie totale et les deux tiers des communes de la France métropolitaine.

Espace urbain

L'espace urbain est l'ensemble, d'un seul tenant, de plusieurs aires urbaines et des communes multi-polarisées qui s'y rattachent. Dans l'espace urbain multipolaire, les aires urbaines sont soit contiguës, soit reliées entre elles par des communes multi-polarisées. Cet espace forme un ensemble connexe. Un espace urbain composé d'une seule aire urbaine est dit mono-polaire. La France compte actuellement 96 espaces urbains. Les aires urbaines n'étant pas définies dans les départements d'outre-mer (Dom), les espaces urbains ne le sont pas non plus.

Gaz à effet de serre (émissions)

Les principaux gaz responsables de l'effet de serre, dont les émissions sont encadrées par le protocole de Kyoto, sont le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), l'oxyde nitreux (N₂O), et les gaz fluorés (HFC, PFC et SF₆). Les émissions de ces six gaz sont pondérées par leurs potentiels de réchauffement global (PRG) et exprimées en équivalents CO₂ pour donner un total d'émissions en équivalents CO₂.

Logement (Enquête)

L'enquête Logement est une des principales enquêtes de l'Insee par son ancienneté (1955), sa fréquence (elle est réalisée environ tous les quatre ans) et la taille de son échantillon (43 000 logements en 2006). C'est la source statistique majeure pour décrire le parc de logements et les conditions d'occupation par les ménages de leur résidence principale. Elle permet également de mesurer le coût du logement que supportent les différents types de ménages.

Logement collectif

Logement dans un immeuble collectif (appartement).

Logement individuel

Un logement individuel est une construction qui ne comprend qu'un logement (maison).

Ouverture d'hypermarché ou de supermarché

La loi Raffarin du 5 juillet 1996 (relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat) a modifié la loi Royer de 1973. Désormais, sont soumises à autorisation toute création de magasins de plus de 300 m² et toute extension de surface. Par ailleurs, les changements de secteur d'activité des magasins de surface supérieure à 2 000 m² sont également soumis à autorisation. Ce seuil est ramené à 300 m² lorsque l'activité nouvelle du magasin est à prédominance alimentaire.

Pôle urbain

Le pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 5000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Unité urbaine

La notion d'unité urbaine repose sur la continuité de l'habitat : est considérée comme telle un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Les unités urbaines sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population. Elles peuvent s'étendre sur plusieurs départements. Si la zone bâtie se situe sur une seule commune, on parlera de ville isolée. Dans le cas contraire, on a une agglomération multi-communale.

Ville

Les villes et agglomérations urbaines, désignées aussi sous le terme unique d'unité urbaine, dont la délimitation est fondée sur le seul critère de continuité de l'habitat, peuvent être constituées :

- de deux ou plusieurs communes, c'est-à-dire d'une ville-centre et de sa banlieue (exceptionnellement de plusieurs villes-centres), sur le territoire desquelles une zone agglomérée contient plus de 2 000 habitants ; une telle unité urbaine porte alors le nom d'agglomération multi-communale
- d'une seule commune, dont la population agglomérée compte au moins 2 000 habitants ; une telle commune est dite ville isolée ou plus communément ville. Une première délimitation des villes et agglomérations urbaines a été réalisée à l'occasion du recensement de 1954. De nouvelles unités urbaines ont été constituées lors des recensements de 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999.

Ville-centre

Une ville-centre d'unité urbaine multi-communale (ou d'agglomération multi-communale) est définie comme suit. Si une commune abrite plus de 50 % de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50 % de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multi-communale.