

# La gestion économe de l'espace dans l'Yonne : un enjeu pour l'avenir du territoire

La question de la gestion économe des ressources naturelles et agricoles est un enjeu planétaire souligné par le groupe d'experts international sur l'évolution du climat (GIEC) dans ses différents rapports.

Selon un rapport de l'Agence Européenne pour l'Environnement (AEE), l'étalement urbain menace, par sa rapidité et sa constance, l'équilibre environnemental, social et économique de l'Europe. Plusieurs pays de l'union européenne, dont la France, se sont d'ailleurs investis dans un programme dénommé « SCATTER » visant à mesurer les impacts de l'étalement urbain et à formuler des propositions pour y remédier (Cf. CERTU – projet européen Scatter)

En France, le Grenelle de l'environnement (article 7 notamment) a fait de la lutte contre les effets néfastes de l'étalement urbain une des priorités pour l'avenir. L'article L110 du code de l'urbanisme, qui définit les règles générales d'aménagement et d'urbanisme, a été par conséquent enrichi (notamment la préservation des continuités écologiques, la lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation à ce changement).

L'étalement urbain est souvent assimilé aux territoires comportant de grandes agglomérations (Ile de France, métropole Lyonnaise etc). Dès lors, dans quelles mesures l'Yonne, qui est essentiellement un département rural, est-il affecté par le phénomène d'étalement urbain ? Quels sont les facteurs et les tendances les plus prégnants ? Quels moyens sont à mobiliser pour économiser le sol ?

En esquissant des réponses à ces interrogations, l'Etat souhaite sensibiliser les acteurs du territoire icaunais sur les enjeux liés à l'étalement urbain et proposer des actions à mettre en œuvre pour l'endiguer. Il ne s'agit pas ici de proscrire toute perspective de développement urbain. L'Yonne est encore appelé à connaître un développement urbain mais dans des formes et selon des modalités qui restent à inventer.

## Qu'est-ce que l'étalement urbain ?

### *L'absence de définition unique de l'étalement urbain*

Il n'existe pas de qualification officielle de l'étalement urbain, les définitions variant selon la profession exercée par leurs auteurs : sociologue, démographe, urbaniste, écologue, paysagiste etc. Dès lors, les services de l'Etat dans l'Yonne ont retenu la définition suivante (groupe de travail de septembre 2008) : « L'étalement urbain intervient dans une zone donnée lorsque le taux d'occupation des terres et la consommation de celles-ci à des fins d'urbanisation sont plus rapides que la croissance de la population sur une période de temps déterminée. » (Source : Agence européenne pour l'environnement).

« Les caractéristiques principales de l'étalement urbain sont la mono-fonctionnalité et les densités faibles, avec pour conséquences : des pertes de population et d'emploi dans les villes-centres au profit des périphéries, la détérioration, l'abandon ou la destruction des bâtiments de la ville-centre, l'augmentation des besoins en déplacements et les pertes importantes et irréversibles à la périphérie d'éléments précieux du milieu naturel. » (Source : Observatoire métropolitain de la région de Montréal, 1999).

### *Des causes multiples*

Les causes de l'étalement urbain sont multiples et souvent interdépendantes. Il y a lieu de citer parmi les éléments moteurs les plus fréquemment avancés :

- ▶ La demande des ménages : l'aspiration à un cadre de vie rural, l'attrait de la nature, l'envie ou le besoin d'espace, qui peuvent aller de pair avec un rejet de la densité et de l'ambiance de la ville ;
- ▶ L'attractivité de l'offre locale avec la possibilité d'accéder à la propriété à moindre coût, du fait de l'abondance relative et du faible coût du foncier en périphérie éloignée des pôles urbains ;
- ▶ L'absence de planification ou d'anticipation sur le long terme de ce développement et de ses conséquences ;
- ▶ le développement massif de l'automobile individuelle (et souvent l'absence de solutions alternatives performantes) et la qualité des infrastructures routières, qui permettent aux ménages périurbains, souvent bi-motorisés, d'aller travailler parfois loin de leur domicile, alors même que les emplois restent concentrés autour des principaux pôles urbains ;

- ▶ l'éclatement de la gouvernance locale, le manque d'intégration intercommunale et l'insuffisante réactualisation des documents d'urbanisme, qui conduisent à un manque de vision stratégique du développement d'un territoire à l'échelle pertinente ;
- ▶ la création de zones d'activités économiques à l'échelle communale et intercommunale, parfois dans des contextes de concurrence entre les communes pour l'attraction des activités et des emplois ; etc.

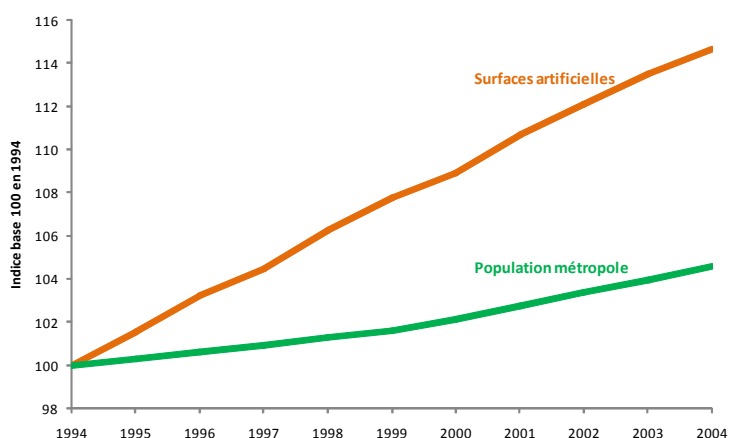
Les **conséquences** de l'étalement urbain pour les territoires affectés par ce phénomène sont également diverses, et peuvent être déclinées selon trois axes :

- ▶ Sur le plan **environnemental** d'abord : l'**artificialisation des sols** susceptible d'entraîner une perte de biodiversité, consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, dégradation des paysages, augmentation des risques de ruissellement et d'inondations, banalisation architecturale, augmentation des émissions de gaz à effet de serre du fait de l'utilisation massive de l'automobile individuelle et d'une qualité souvent insuffisante du bâti...
- ▶ Au plan **économique et social** ensuite : l'étalement urbain est générateur d'une **spécialisation socio-spatiale** du territoire, car de nombreuses opérations de constructions de logements concernent les mêmes catégories socioprofessionnelles au détriment d'une mixité sociale de l'espace. En outre, les coûts supportés par la collectivité pour l'aménagement et l'équipement des nouveaux secteurs urbanisés peuvent être importants. Ces éléments peuvent induire une insuffisance de l'offre en équipements (garde d'enfants par exemple), en raison de la faible capacité d'investissement des communes isolées.
- ▶ En termes **d'aménagement du territoire et de cohérence territoriale** enfin, l'étalement urbain est porteur de difficultés de planification des équipements publics pour une population dispersée, conduisant parfois à des **déséquilibres territoriaux**.

## Cadrage national et contexte local

### L'étalement urbain : cadrage national

Selon l'Institut français de l'environnement (IFEN), l'**artificialisation des sols** représente environ 60 000 ha chaque année en France. L'étalement urbain est ainsi responsable d'une consommation importante d'espaces agricoles, naturels et forestiers. L'évolution comparée de

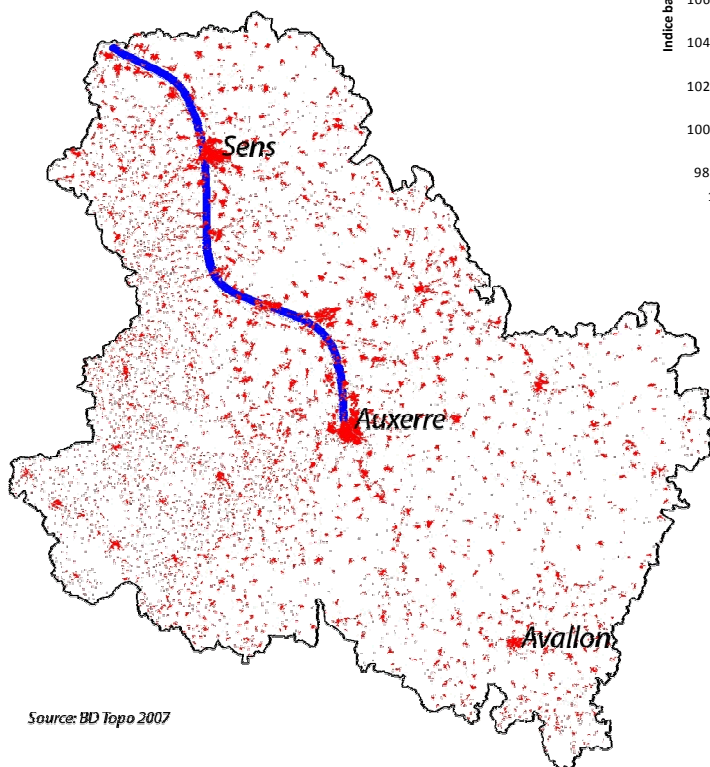


Source : Ifen, d'après ministère chargé de l'Agriculture (Scees), enquête Teruti, nomenclature physique - Insee, Comptes de la nation.

la population et des surfaces artificielles (voir graphique) est révélatrice : en 10 ans, quand la population a augmenté de 5%, les surfaces artificielles ont connu une croissance trois fois supérieure.

### L'étalement urbain : situation du département de l'Yonne

De par sa complexité et un manque de données, il est techniquement impossible de caractériser pleinement dans le temps le phénomène d'étalement urbain. L'étude permet toutefois de dégager les tendances majeures qui affectent le territoire yonnais et de considérer que le département s'organise en trois



Source: BD Topo 2007

parties (facilement repérables sur la carte ci-contre) :

- ▶ L'axe Sens-Auxerre, vallée de l'Yonne, il est le secteur où l'étalement urbain est historiquement le plus prégnant. L'urbanisation est la plus intense et se fait par d'importantes extensions du tissu urbain et un phénomène de périurbanisation qui s'accélère.
- ▶ À l'est, l'urbanisation s'organise en gros bourgs regroupés qui s'étendent progressivement.
- ▶ À l'ouest, l'urbanisation se fait de manière beaucoup plus diffuse, par de multiples hameaux, autour d'un habitat rural et agricole traditionnellement dispersé. Un territoire sujet à la fois au mitage et à l'émergence d'un étalement urbain.

### *L'étalement urbain : contexte local*

L'expression « étalement urbain » regroupe des réalités très diverses. Ainsi, les termes de « *rurbanisation* » et de « mitage » sont, dans certains secteurs de l'Yonne, plus adaptés pour décrire la réalité icaunaise que ceux de « *suburbanisation* » ou de « *périurbanisation* ». La *rurbanisation* désigne en effet la construction de logements individuels en périphérie des villages traditionnels, souvent sous forme de lotissements, conduisant à une urbanisation discontinue autour des noyaux de l'habitat rural. Lorsque ces maisons individuelles ou des zones d'activités émergent ponctuellement à l'écart des lieux déjà construits, il convient de parler de mitage. Les termes « *suburbanisation* » et « *périurbanisation* » sont quant à eux employés pour décrire des extensions urbaines en continuité du tissu bâti, en périphérie proche des unités urbaines : ce phénomène est concentré dans l'Yonne autour d'Auxerre et de Sens.



*Vue Aérienne de la ZAE de Monéteau*

*Une zone d'activités attractive (échangeur autoroutier et axes routiers) et dynamique mais déconnectée des autres fonctions urbaines. Cette ZAE est issue d'un POS dont la logique de zoning sépare clairement le développement urbain lié à l'habitat de celui dédié aux activités.*

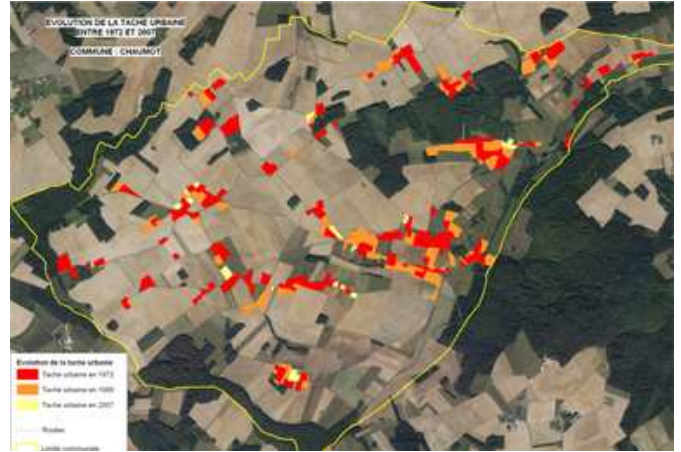


**Rurbanisation**



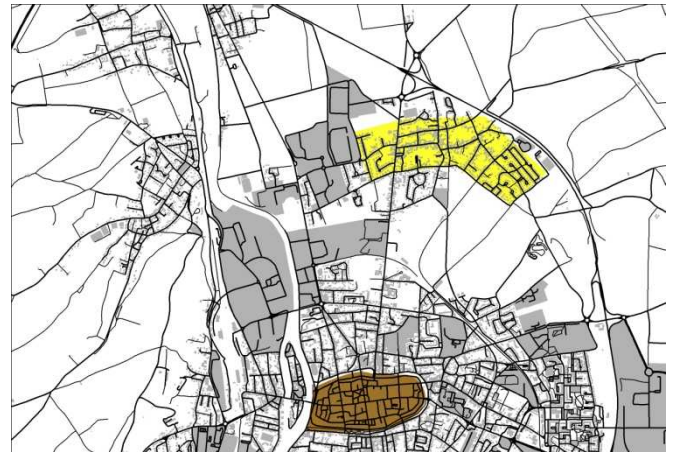
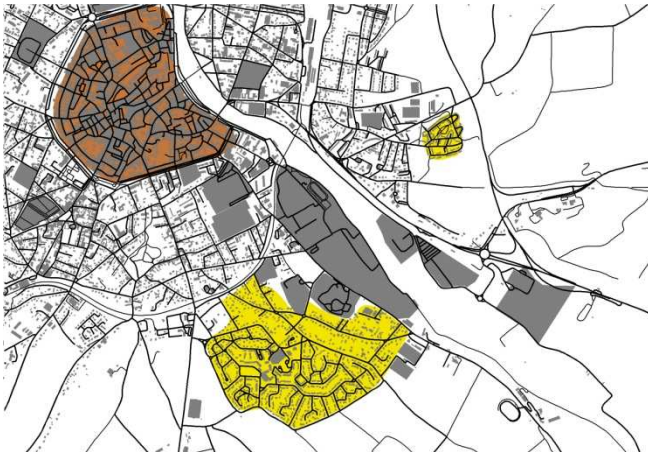
Bléneau : en marron un centre ancien très bien connecté, en orange les extensions récentes faiblement connectées mais rattachées au centre-bourg

**Mitage**



Chaumot : l'urbanisation se fait de façon déconnectée du centre-bourg que l'on perçoit au centre de l'illustration

**Suburbanisation et Périurbanisation**



Auxerre (à gauche) et Sens (à droite) en marron : un centre compact et très connecté, en jaune des extensions urbaines prolongeant le tissu urbain

## La maîtrise de l'étalement urbain : repères législatifs

### De la loi SRU...

Parmi les dispositifs législatifs visant à maîtriser le phénomène d'étalement urbain, la loi **solidarité et renouvellement urbains (SRU)** du 13 décembre 2000 a pour objectif **d'assurer une meilleure maîtrise du développement urbain**, au moyen de plusieurs orientations à privilégier : renouvellement urbain, maîtrise de la demande des déplacements, limitation de la circulation automobile au profit de modes alternatifs et gestion économe de l'espace.

Les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)**, les **plans locaux d'urbanisme (PLU)** et les cartes communales sont des documents d'urbanisme issus de cette loi, venant se substituer respectivement aux schémas directeurs et plans d'occupation des sols. Ces nouveaux documents ont une visée plus **stratégique** et globale que leurs prédécesseurs et sont fortement marqués par les principes du **développement durable** : développement urbain maîtrisé, préservation des espaces agricoles, protection des espaces naturels et des paysages.

### ...au Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement a récemment fait de la « lutte contre l'étalement urbain » et « contre la régression des surfaces agricoles et naturelles » une de ses priorités. L'acquisition de zones humides, l'identification de trames vertes et bleues ou encore la réalisation de plans climat-énergie territoriaux font partie du panel de mesures à mettre en oeuvre. Adoptée le 29 juin 2010, la loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle 2 » entend favoriser un **urbanisme mieux articulé avec les politiques d'habitat, de développement commercial et de transports tout en améliorant la qualité de vie des habitants**. Les impératifs auxquels doivent se conformer les SCOT, les PLU et les cartes communales notamment ont été en ce sens complétés.

### ...à la loi de mobilisation pour le logement

La **loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009** comporte de nombreuses mesures tendant à favoriser la densification. En effet, cette loi comporte des articles précis qui concernent l'urbanisme et l'offre foncière telles que les prescriptions des PLU relatives à la taille minimale des logements (art. 31) ou les majorations des règles de construction pour mieux maîtriser les densités dans les opérations de logement (art. 40).

## Les outils réglementaires

► Le **SCoT (schéma de cohérence territoriale)** : document d'urbanisme intercommunal introduit par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le SCoT est destiné à remplacer les anciens schémas directeurs. Il a une portée plus stratégique que ces derniers, et a pour vocation de planifier un développement maîtrisé du territoire, en envisageant le territoire à travers une pluralité de politiques publiques urbaines : habitat, déplacements, équipement commercial, développement économique, environnement... Par la vision globale du territoire qu'il promeut, le SCoT est un outil adapté pour la maîtrise du phénomène d'étalement urbain. Il n'existe en effet à l'heure actuelle aucun SCoT approuvé dans le département, et beaucoup de documents d'urbanisme communaux (POS, cartes communales) sont anciens et/ou prévoient de vastes zones ouvertes à l'urbanisation.

► Le **PLU (plan local d'urbanisme)** : document d'urbanisme le plus souvent d'échelle communale, introduit par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le PLU a pour vocation de se substituer aux anciens plans d'occupation des sols (POS). L'esprit de la loi SRU, à travers le PLU, est fortement marqué par une volonté de développement durable des territoires. Cette démarche de planification vise notamment à orienter le développement urbain de façon à consommer moins d'espace. Le cas échéant, le PLU doit être compatible avec les dispositions de documents généraux ou sectoriels de la compétence des collectivités locales et de portée plus large que la commune : SCoT, charte de parc naturel régional, plan de déplacements urbains (PDU), programme local de l'habitat (PLH) principalement.

► Le **PLH (programme local de l'habitat)** définit les principes et les objectifs visant à la mise en œuvre du droit au logement et favorisant la mixité sociale par une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement entre les communes et les quartiers d'une même commune.

► NB : bien que dépourvues de valeur réglementaire, les chartes paysagères et tous les documents de coopération intercommunale permettent de promouvoir des formes urbaines plus respectueuses de leur environnement.

## Des fiches thématiques pour aller plus loin

La Direction Départementale des Territoires a élaboré **cinq fiches thématiques** sur le thème de la gestion économe de l'espace afin de mieux comprendre le phénomène complexe de l'étalement urbain :

- Étalement urbain et qualité et diversité de l'habitat ;
- Étalement urbain et construction neuve de logements ;
- Étalement urbain et pressions sur l'environnement, les paysages, les espaces naturels et agricoles ;
- Étalement urbain et localisation des emplois et des zones d'activités ;
- Étalement urbain et vulnérabilités sociales.

Pour chacune de ces fiches, des **éléments de diagnostic** sont avancés dans un premier temps, d'abord à l'échelle du département, puis selon des sous-territoires (voir schéma ci-dessous) qui ont été définis à partir d'une analyse croisée de différents indicateurs. Un bref **éclairage prospectif** est ensuite proposé, destiné à souligner les enjeux pour l'avenir. Dans un troisième temps, des **recommandations** sont formulées, dans la perspective d'une meilleure prise en compte des enjeux liés à la maîtrise de l'étalement urbain sur le territoire icaunais. Enfin, les **outils à la disposition** des territoires sont rappelés afin d'agir concrètement pour une gestion économe de l'espace.

