

## >> **SCOT, ÉCONOMIE D'ESPACE ET DENSITÉ**

*Jean-Philippe Strebler, directeur de la fédération nationale des SCOT, maître de conférences en droit public, associé à l'université de Strasbourg (Institut d'études politiques)*

### **Fiche 1**

#### **PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE**

Le développement des villes en « tache d'huile » à partir de leur centre a constitué une constante de l'histoire urbaine européenne jusque dans les années 1970. Par la suite et jusqu'à la fin des années 1980, la croissance des zones urbaines s'est opérée par la périurbanisation qui a pris le relais de l'essor des banlieues. Depuis les années 1990, l'urbanisation se présente de façon plus diffuse sur l'ensemble du territoire, en touchant des zones de plus en plus éloignées des agglomérations ou du littoral.

En France, plus des trois quarts de la population vivent sur un cinquième du territoire et quelque 6 000 communes, avec un étalement urbain qui se caractérise par des zones d'urbanisation peu denses en périphérie et des centres-villes historiques qui peuvent simultanément se dépeupler... À partir des années 2000, des politiques locales d'urbanisme ont favorisé la revitalisation de centres-villes, mais les couronnes périurbaines continuent à s'étendre.

Les surfaces artificialisées représentent l'équivalent d'un département français tous les dix ans<sup>1</sup>, avec une progression de ces surfaces quatre fois plus rapide que la croissance démographique.

S'il contribue à répondre à des besoins d'habitat, d'activités économiques ou d'équipements publics, l'étalement urbain suscite aussi une série de problèmes ou de questions : contribution au réchauffement climatique (par l'augmentation des distances de déplacements, majoritairement en voitures particulières, ou par la difficulté accrue d'assurer une isolation thermique efficace pour des constructions de faible densité), impacts environnementaux négatifs (imperméabilisation des sols, appauvrissement de la biodiversité, altération des sites et des paysages...), disparition des zones agricoles périurbaines, renforcement des divisions sociales (ségrégation spatiale), augmentation du coût des infrastructures...

Dans un objectif de développement durable – qui réponde aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs –, il est nécessaire, au regard de la croissance démographique et de l'attraction qu'exercent les zones urbaines sur la population qui rendent peu réaliste un arrêt de toute expansion urbaine, de définir un rythme de consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers, ainsi qu'une densité de construction permettant de répondre à l'ensemble des besoins à satisfaire.

<sup>1</sup> Environ 600 kilomètres carrés par an selon l'Institut français de l'environnement.

## 1. La consommation d'espace et l'étalement urbain

L'étalement urbain correspond à un phénomène d'expansion géographique des aires urbaines<sup>2</sup>, par le développement périphérique de secteurs résidentiels peu denses, au détriment de zones essentiellement agricoles ; la surface des villes augmente et le rythme de l'artificialisation du territoire est plus rapide que celui de la seule croissance démographique.

L'un des facteurs majeurs de consommation foncière est constitué par la construction de maisons individuelles qui représentent les deux tiers des logements neufs. Pour autant, seuls 35 % des maisons sont réalisées dans le cadre de « lotissements » : les maisons réalisées « hors procédure », au coup par coup, représentent 30 % des logements et 70 % des surfaces consommées pour l'habitat<sup>3</sup>.

Par ailleurs, plus de la moitié des surfaces soustraites chaque année aux espaces agricoles, naturels ou forestiers est destinée à l'accueil d'activités économiques – notamment commerciales – ou d'équipements publics : l'étalement urbain ne trouve pas son origine dans la seule satisfaction des besoins en matière d'habitat.

L'étalement urbain<sup>4</sup> contribue à la croissance urbaine, mais celle-ci peut aussi être réalisée sans ou avec une augmentation limitée des aires urbaines, en densifiant les tissus bâtis existants. Ce renouvellement urbain – la « *reconstruction de la ville sur elle-même* », que ce soit par la reconstruction de quartiers anciens avec une densité plus forte ou par de nouvelles constructions dans les « dents creuses » – permet de limiter l'étalement urbain, l'artificialisation de terres extra-muros.

Si des mesures « économiques » ou fiscales concernant les plus-values foncières, les déplacements individuels ou les équipements publics générés peuvent contribuer à dissuader les phénomènes d'étalement urbain, les orientations, règles et prescriptions d'urbanisme – particulièrement lorsqu'elles sont édictées par des documents locaux d'urbanisme – paraissent très largement de nature à limiter l'étalement urbain et à favoriser la densification urbaine.

## 2. L'obligation légale d'une gestion économe de l'espace

L'article L. 110 du code de l'urbanisme n'avait pas attendu le Grenelle de l'environnement pour exprimer que les prévisions et décisions d'utilisation de l'espace des collectivités publiques doivent notamment permettre « *de gérer le sol de façon économe* ».

**Article L. 110** (loi n°2009-967 du 3 août 2009, art. 8). Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. **Afin** d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions

<sup>2</sup> Définies par l'INSEE comme un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain offrant plus de 5 000 emplois et par une couronne périurbaine de communes dont plus de 40 % des actifs résidents ont un emploi dans l'aire urbaine.

<sup>3</sup> D. Deleaz, La mesure de l'étalement urbain par les types de formes résidentielles.

<sup>4</sup> Aussi désigné sous l'appellation d'« *expansion urbaine* » qui trouve son origine dans le concept anglo-saxon d'« *urban sprawl* », avec une connotation parfois moins négative que l'« *étalement urbain* ».

d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, **de gérer le sol de façon économe**, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, **les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace**. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

Même s'il a été reformulé par la loi Grenelle II<sup>5</sup>, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme imposait lui aussi déjà aux documents d'urbanisme de déterminer les conditions permettant d'assurer un équilibre entre les diverses formes de renouvellement et de développement urbains d'une part, et « *l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières* » et la protection des sites, milieux et paysages naturels d'autre part.

**Article L. 121-1** (loi n°2011-525 du 17 mai 2011, art. 123). Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

- 1° l'équilibre entre :
  - a) le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
  - b) **l'utilisation économe des espaces naturels**, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
  - c) la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- 1°bis la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;
- 2° la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;
- 3° la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Les schémas de cohérence territoriale doivent dès lors respecter les principes généraux exprimés par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, en particulier la gestion économe des sols, l'utilisation économe des espaces naturels et la préservation des espaces agricoles et forestiers.

**Article L. 122-1-1** (loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, art. 17, V). **Le schéma de cohérence territoriale respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1**. Il comprend un rapport de présentation, un projet d'aménagement et de

<sup>5</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (art. 14).

développement durables et un document d'orientation et d'objectifs. Chacun de ces éléments peut comprendre un ou plusieurs documents graphiques.

Ces préoccupations de consommation foncière économe – déjà exprimées dans le droit de l'urbanisme *ante-Grenelle* – ont été vigoureusement réaffirmées par les lois Grenelle I et Grenelle II. Ainsi, les deux premiers des sept objectifs définis par la loi Grenelle I<sup>6</sup> comme devant être pris en compte par le droit de l'urbanisme concernent directement les préoccupations relatives à l'économie foncière, en particulier dans les documents d'urbanisme<sup>7</sup> :

- la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, pour laquelle, après définition d'indicateurs de consommation d'espace, les collectivités territoriales doivent fixer des objectifs chiffrés ;
- la lutte contre l'étalement urbain et la déperdition d'énergie, pour laquelle les collectivités territoriales peuvent notamment conditionner la création de nouveaux quartiers d'habitat ou de bureaux à la création ou au renforcement des infrastructures de transport ou prescrire des seuils minimaux de densité ou des performances énergétiques renforcées.

Les dispositions relatives aux schémas de cohérence territoriale telles qu'elles résultent de la loi Grenelle II vont s'en faire la traduction, qu'il s'agisse de limiter la consommation foncière (**fiche 2**), d'inciter à la densité urbaine (**fiche 3**) ou d'encadrer l'ouverture à l'urbanisation de zones à urbaniser (**fiche 4**). Par ailleurs, des dispositifs d'« accompagnement » ont été prévus qui constituent des garde-fous à l'égard d'une consommation excessive d'espaces (**fiche 5**).

---

<sup>6</sup> Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (art. 7, § II).

<sup>7</sup> La gestion économe des ressources et de l'espace est également mentionnée comme l'un des objectifs à prendre en compte par le droit de l'urbanisme, mais sous l'angle des « *dispositifs fiscaux et incitations financières relatives au logement et à l'urbanisme* » (art. 7, § II.e).