

La construction de logement neuf dans l'aire urbaine d'Orléans 2006-2015

Un état des lieux

Résumé

La construction de logement neuf est l'un des principaux leviers du renouvellement urbain pour assurer la cohérence territoriale d'une agglomération, sa densification et sa transition vers une mobilité durable. Nouvellement créée (2017), la métropole d'Orléans hérite d'une ville étalée durant la période de haute croissance du dernier tiers du 20^e siècle. Elle peine à surmonter cet héritage en raison d'une gouvernance territoriale fragmentée d'une part et d'un marché du logement peu dynamique, défavorable à la densification et au renouvellement urbain d'autre part. En dépit des ambitions affichées dans son Schéma de cohérence territoriale en la matière, le développement d'une « ville des proximités » structurée par les transports collectifs en site propre se fait à petits pas.

Mots Clés

Construction de logement neuf, aménagement urbain, densification urbaine, Orléans

Abstract

Housing development is a major way to renew the urban fabric, promote urban cohesiveness, intensify land uses and support sustainable development. The newly established "Orleans Metropole" (2017) inherits a widely scattered low-density urban fabric from its growth period during the last third of the 20th century. It struggles to overcome this legacy in a context of fragmented territorial governance on the one hand, and a slow moving housing market that is not supportive for urban renewal in a denser form on the other hand. Despite its ambitious "Schema de coherence territorial", transit-oriented development proceeds with slow care in Orleans.

Keywords

Housing development, Urban planning, Land-use Intensification, Orleans

Introduction

Placée au 21^{ème} rang des aire urbaine françaises, la préfecture de la région Centre-Val de Loire est représentative des enjeux de la construction de logement neuf dans les villes intermédiaires qui assurent l'encadrement territorial de la France métropolitaine.

La construction de logement neuf est un enjeu important de la cohérence territoriale, car la répartition de la mobilité et le fonctionnement des systèmes de transports urbains découlent des choix de localisation qui sont faits pour l'implantation des pôles d'emploi et des logements. Dans un contexte où le financement du logement et l'endettement des ménages prime très largement sur les coûts récurrents de la mobilité, les localisations résidentielles contraignent souvent les itinéraires de la mobilité quotidienne. Il a été démontré que les banques ne tiennent aucun compte des frais de transport dans le calcul de la capacité d'emprunt des ménages et que les déplacements n'entrent à aucun moment en considération dans les arbitrages économiques des ménages quand ils doivent choisir une localisation résidentielle (Coulombel et Leurent, 2012). La mobilité urbaine étant déterminée par les localisations résidentielles d'une part et la localisation des emplois et services de l'autre, il apparaît donc plus efficace d'agir à l'amont par une politique foncière et immobilière favorisant un urbanisme plus compact pour réduire le trafic automobile. (Baudelle et al., 2004).

Alors que le développement durable et la transition écologique sont devenus impératifs, la « ville des proximités » doit limiter l'artificialisation des sols qui mine la biodiversité, réduire la congestion et l'insécurité routière, réduire les émissions de GES et limiter la pollution atmosphérique qui nuit à la santé publique. Ces objectifs sont clairement affichés dans le SCOT d'Orléans Métropole (2016), dont l'agglomération a été promue au rang plus prestigieux de « métropole » depuis le 1^{er} mai 2017, mais leur traduction concrète en termes de politique de l'habitat manque encore de force. Ceci s'explique sans doute par un héritage peu propice au renouvellement urbain d'une part, et d'un marché de la construction peu porteur d'autre part.

Une agglomération de faible densité à la gouvernance fragmentée

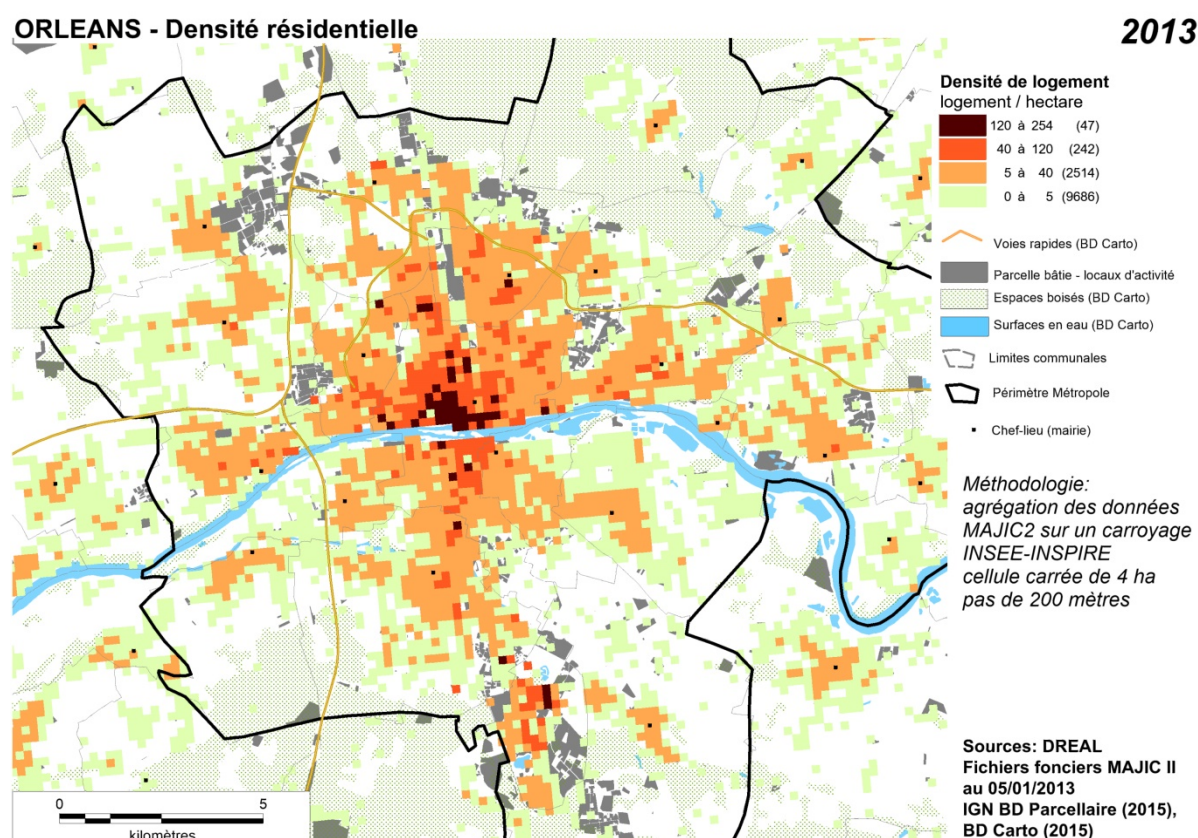
Un étalement urbain hérité du passé

Orléans se situe dans la France du Nord-Ouest, un territoire où s'exprime de longue date une préférence marquée pour la maison individuelle encore sensible en dépit de la construction de nombreux appartements depuis les années 1960 (Zaninetti et Andrieu, 2018). La géographie particulière de l'Orléanais explique aussi certaines spécificités du marché du logement neuf. En effet, Orléans se situe dans une région de plaine que traverse la vallée de la Loire. Les gisements fonciers sont abondants, en particulier dans le Val de Loire où le foncier agricole est fragmenté du fait d'une spécialisation maraîchère et horticole ancienne, ce qui est propice aux mutations foncières et au lotissement urbain (Levesque et al., 2011). L'absence d'obstacle de relief a permis un étalement urbain précoce dont la trace est encore visible dans l'alignement de maisons anciennes qui longe les routes qui rayonnent autour d'Orléans. Cette « ville tentaculaire », antérieure à la Seconde Guerre Mondiale, recouvre approximativement le périmètre actuel de l'agglomération, qui s'est plutôt développée par remplissage des dents creuses à partir de la seconde moitié du 20^{ème} siècle. Les antécédents historiques sont aussi importants pour comprendre la morphologie urbaine, avec une préférence très marquée pour la maison individuelle. La carte actuelle des densités urbaines montre que la densification urbaine

s'est très peu développée au-delà du centre historique qui était déjà urbanisé avant la guerre à l'exception des enclaves de grands ensembles de la période des années 1960 et 1970 (Zaninetti et Andrieu, 2018).

Seules les forêts (nord-est et sud) et les grandes cultures céréalières (nord-ouest) endiguent imparfaitement l'étalement urbain. Comme dans le reste de la France, la multiplication des pavillons en périphérie a accompagné la transition automobile à partir des années 1970 (Wiel, 1999). Dans l'Orléanais, cette transition du pavillon et de la voiture particulière est survenue dans un contexte de croissance urbaine rapide jusqu'à la fin du 20^{ème} siècle.

Figure 1 : carte de la densité résidentielle, source MAJIC



Orléans Métropole hérite ainsi d'un tissu urbain très aéré (fig. 1, tableau 1) où les déplacements sont étirés et soulèvent de sévères problèmes de congestion, d'autant qu'il faut accommoder les franchissements du fleuve et que la centralité urbaine s'est dédoublée en rive gauche après l'initiative de création de la ville nouvelle de La Source (1962). Cette agglomération est devenue multipolaire plus récemment, ce qui génère un supplément de congestion routière. Les franchissements de la Loire s'engorgent du fait du dédoublement de centralité urbaine au sud du Val de Loire autour La Source et de l'exurbanisation de l'industrie et des services aux entreprises (ex : Pôle 45).

Tableau 1 : Orléans Métropole, Densité résidentielle au 1^{er} janvier 2013

Densité résidentielle par cellule de carroyage comportant au moins 1 logement	Superficie (ha)	Fréquence (%)	Fréquence cumulée (%)
Densité inférieure à 5 logements / ha	10 375	61,5%	
Densité de 5 à 40 logements / ha	5 460	31,5%	93%
Densité de 40 à 120 logements / ha	830	6%	99%
Densité supérieure ou égale à 120 logt. / ha	185	1%	100%

Source MAJIC

Suivant les définitions du CERTU (Der Madirossian, 2010), La ville dense (120 logements par hectare ou plus) ne s'étend que sur 185 hectares à Orléans Métropole, soit à peine 1% du ressort territorial de la Métropole, tandis que la ville étalée (moins de 40 logements par hectare) représente 93 % de l'agglomération.

Une gouvernance territoriale fragmentée

Etendu à 139 communes sur 3100 km², la gouvernance de l'aire urbaine d'Orléans est très fragmentée. Orléans Métropole regroupe seulement 22 communes (850 km²). Même au sein de cette métropole restreinte, la ville-centre n'est pas majoritaire, ne regroupant que 40% de la population totale. En conséquence, 1/3 des constructions de logement neuf commencées entre 2006 et 2015 se sont faites en périphérie de l'aire urbaine sans que la Métropole puisse avoir un droit de regard sur ces constructions principalement pavillonnaires. Dans le périmètre même de la métropole, l'urbanisme est une compétence communautaire obligatoire, mais en pratique, l'autorisation des permis de construire est restée entièrement entre les mains des communes.

Une demande peu soutenue et un marché fragmenté

Avec une moyenne de 2 237 mises en chantier annuelles de logements neufs de 2006 à 2015 (2/3 dans le périmètre de la Métropole), l'aire urbaine d'Orléans n'est pas un marché très actif pour la construction de logement.

Un rythme de construction inférieur à la moyenne des régions métropolitaines à l'exception de l'Ile-de-France

Il faut se tourner vers le recensement pour comparer le rythme de construction neuve entre différents territoires. Selon l'édition « 2014 » du recensement, 8,7 % du parc de logement recensé construit avant le 1^{er} janvier 2012 avait été achevé dans les 5 années précédentes en moyenne pour les 12 régions de France métropolitaine en dehors de l'Ile-de-France, où cette part tombe à 4,8%.

En comparaison, la part de logements neufs tombait à 6,4% dans le périmètre de l'aire urbaine d'Orléans au 1^{er} janvier 2012, une situation plus proche de celle de l'Ile-de-France que de la moyenne des autres régions métropolitaines.

La construction dépend principalement de la localisation centrale ou périphérique des communes où l'on construit (fig. 2, tableau 2).

Figure 2, carte de la construction neuve par commune 2006-2015

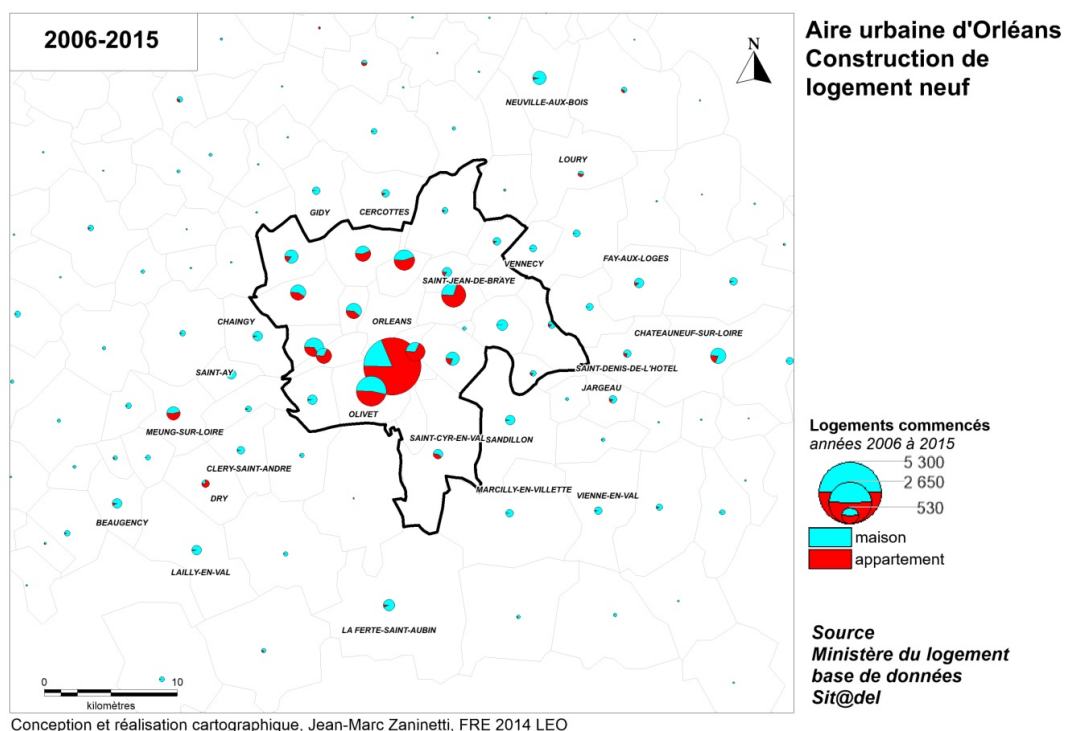


Tableau 2, état des lieux de la construction de logement dans les communes de l'aire urbaine d'Orléans 2006-2015

SITADEL 2006-2015	Ville d'Orléans	21 communes de la métropole hors Orléans	communes périphériques de l'aire urbaine	Total logements commencés
Ensemble des logements	5 235	9 540	7 600	22 375
dont Logement Individuel	981	5 316	6 713	13 010
dont Logement Collectif	4 254	4 224	887	9 365
part individuel (Unités %)	19%	56%	88%	58%
superficie moyenne / unité (m ²)	71	97	115	97
dont individuel	108	121	122	121
dont collectif	63	66	64	64

part dans l'aire urbaine (unités %)	23%	43%	34%	100%
part dans l'aire urbaine (surfaces m ²)	17%	42%	40%	100%

Source Sit@del

Un petit quart des mises en chantiers nouvelles se localise dans la ville-centre d'Orléans. Ce sont des logements souvent plus petits que dans les autres communes, et des appartements dans plus de 80% des cas.

Inversement, 34% des mises en chantier se sont disséminées dans les communes de l'aire urbaine en dehors des limites de la métropole. Ce sont des maisons individuelles dans 90% des cas dont les superficies moyennes dépassent 120 m².

Un tel marché est favorable à l'exurbanisation des familles avec enfants, qui trouvent une offre de logement plus adaptée à leur besoin en périphérie à des prix plus avantageux grâce à la modération des valeurs foncières.

D'après le recensement, 15 % des logements construits avant le 1^{er} janvier 2012 étaient des logements sociaux dans l'aire urbaine d'Orléans, un taux supérieur à la moyenne des régions françaises hors Ile-de-France (11,7 %), mais qui n'est pas exceptionnel pour une grande aire urbaine. Si par contre on ne regarde que les logements achevés entre 2006 et 2011, on tombe à 12,9 % de logements sociaux seulement. Bien que l'on construise des HLM principalement dans les communes les plus peuplées, le même écart se vérifie aussi dans le périmètre métropolitain. Les mises en chantier de logement social peinent à suivre le rythme de la construction privée dans l'Orléanais qui s'éloigne donc des objectifs de mixité sociale fixés par la loi.

Un marché faiblement intermédié

Le marché orléanais est peu dynamique. Ceci explique que les grands promoteurs privés ne s'intéressent pas à ce territoire (Coulondre et Lefebvre, 2018). Ceci confère un rôle déterminant aux Sociétés d'économie mixte placées sous le contrôle des collectivités territoriales. En matière de logement, la majorité des constructions neuves dans les ZAC ont été dirigées par la SEMDO dans le périmètre d'Orléans Métropole.

Société d'Économie Mixte pour le Développement d'Orléans, La SEMDO est un aménageur urbain, financée par la Métropole, la Mairie d'Orléans, la Mairie d'Olivet, l'Assemblée Spéciale des Communes (actionnaires publics) et par la Caisse des Dépôts, la Caisse d'Épargne Loire Centre, le Crédit Agricole Centre Loire ainsi que par d'autres actionnaires privés.

La SEMDO s'occupe de l'aménagement foncier des terrains qu'elle a en charge pour livrer les différentes zones à aménager aux promoteurs et aux bailleurs sociaux. La SEMDO ne réalise que très peu d'habitations pour son propre compte, de l'ordre d'un immeuble par an, souvent destinés à un bailleur social ne disposant pas des compétences de réalisations (exemple maison intergénérationnelle d'Habitat et Humanisme à Saint-Jean-de-Braye). Elle travaille principalement avec le

constructeur immobilier Bouygues, qui est présent sur de nombreux chantiers dans la métropole.

D'une manière générale, construire du logement individuel est moins coûteux que du logement collectif car il requiert moins d'équipement et moins de contraintes réglementaires. L'augmentation de la taille des opérations ne permet pas de faire des économies d'échelles réelles, surtout sur des constructions en hauteur. Le coût de construction peut même s'accroître en fonction des besoins d'équipements créés par la taille du programme engagé. Cela annule alors les économies réalisées sur les premiers planchers.

C'est pourquoi les constructions récentes sont majoritairement des maisons individuelles, tandis que les appartements prennent place dans de petits immeubles collectifs (R+4 ou moins), pour limiter leurs coûts de construction face à la concurrence des pavillons individuels « purs ».

Un renouvellement urbain par petites touches

Les ambitions du SCOT sont grandes, il y est question d'organiser la « ville des proximités » avec des opérations orientées autour de la desserte en transport collectif en site propre (TCSP) dans des quartiers offrant mixité fonctionnelle (logement et services) et sociale (logement social et privé, locatif et en accession, individuel, intermédiaire et collectif). L'agglomération d'Orléans s'est équipée de 2 lignes de tramway. La ligne A nord-sud a été inaugurée en 2000, tandis que la ligne B mise en service en 2012 la complète en suivant un axe est-ouest.

Une stratégie de densification résidentielle peut consister à développer des programmes de construction suivant leur desserte par le tramway. C'est le cas pour la ZAC du Larry à Olivet comme pour la ZAC du Hameau à Saint-Jean-de-Braye.

L'aménagement de la ZAC du Larry

Sise sur les rives du Loiret en rive gauche, Olivet est la deuxième ville la plus peuplée de la Métropole. Très active dans la négociation sur le tracé de la ligne A, la ville d'Olivet a obtenu un détour important du tracé entre Orléans centre et La Source qui lui a permis de développer progressivement un nouveau quartier urbain dans la ZAC du Larry autour de la station de tramway Victor Hugo et de la clinique de l'Archette. Placée sous la supervision de la SEMDO, cette opération de longue haleine arrive à son terme. La convention publique d'aménagement a été signée en 1998 et l'aménagement devrait s'achever en 2021. Le projet en 4 tranches a permis de construire 1050 logements, 40 000 m² de plancher d'appartements et 28 000 m² de planchers d'habitat individuel groupé dans un rayon de 500 mètres autour de la station de tramway. Cette opération intègre une mixité habitat - emploi avec un pôle santé autour de la clinique de l'Archette. À la mixité fonctionnelle s'ajoute la mixité sociale avec des programmes de logements sociaux qui ont permis à la ville d'Olivet de se rapprocher des exigences de la loi en la matière.

L'aménagement de la ZAC du Hameau

Située à l'est d'Orléans en rive droite de Loire, Saint-Jean-de-Braye est la troisième ville la plus peuplée de la Métropole après Orléans et Olivet. Le projet d'aménagement d'un écoquartier sur 20 hectares au terminus de la nouvelle ligne B du tramway remonte à 2009. Il est placé sous la direction de la SCCV Saint-Jean de Braye ZAC du Grand Hameau qui est une émanation de la ville. La création du label

national « écoquartier » en 2012 incite la ville à candidater, s'appuyant sur l'organisation du nouveau quartier de 800 logements aux normes HQE autour des transports en commun en site propre d'une part et sur deux stations de géothermie fournissant une part importante du chauffage d'autre part. Utile à la commercialisation du programme, le label « écoquartier » a été décerné à la ZAC du Hameau en 2016. Le programme est en cours, et les premiers logements ont été livrés en 2015. Le projet recherche la mixité sociale en priorité, et la mixité fonctionnelle dans une moindre mesure. Le projet inclut également des immeubles de logement « intermédiaire », soit de petits immeubles collectifs où chaque appartement dispose d'une entrée indépendante.

Conclusion

A l'exception sans doute des opérations présentées précédemment, il est difficile d'identifier des priorités de développement claires à la lecture du SCOT d'Orléans Métropole (2016). On y relève une volonté de diversification de l'offre de logement neuf pour sortir de la logique du développement pavillonnaire de la fin du 20^e siècle. Une dizaine d'écoquartiers sont dispersés dans l'agglomération, sans être tous articulés d'ailleurs avec un système de transports urbains performant dans le périmètre qualifié de « ville des proximités ». La stratégie de remplissage des « cœur d'îlots » qui a été très en vogue dans les années récentes est critiquée. On trouve les incantations d'usage relatives à la mixité, mais les actions structurantes pour parvenir à cette fin sont passées sous silence. Le « renouvellement urbain » est considéré comme une priorité, mais semble curieusement se limiter aux quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'articulation entre le SCOT métropolitain et les SCOT des pays périphériques est évoquée dans les termes les plus allusifs.

Sans une reprise économique qui viendrait relancer le marché, les documents d'urbanisme en vigueur actuellement témoignent d'un certain attentisme de la part des responsables locaux.

Références bibliographiques et webographiques

Baudelle Guy, Darris, Ollivro, Pihan, 2004, « Les conséquences d'un choix résidentiel périurbain sur la mobilité : pratiques et représentations des ménages », *Cybergeo : Revue européenne de géographie*, N° 287, URL : <https://journals.openedition.org/cybergeo/3430>

Coulombel Nicolas, Leurent Fabien, 2012, « Les ménages arbitrent-ils entre coût du logement et coût du transport : une réponse dans le cas francilien », *INSEE, Economie et Statistique n° 457-458*, 57-75.

Coulondre Alexandre, Lefebvre Hugo, 2018, « Les logements des promoteurs privés : quelle géographie ? » *Population et Avenir n°736*, janvier-février 2018, p. 17-18.

Der Madirossian Laure, 2010, *La densité urbaine. Plaquette pédagogique. CERTU*, septembre 2010, 12 p.

Levesque Robert, Liorit Dimitri, Pathier Guillaume, 2011, « Les marchés fonciers ruraux régionaux entre dynamiques des exploitations agricoles et logiques urbaines. » *Economie et statistique*, n° 444-445, 2011. p. 75-98. doi : 10.3406/estat.2011.9644

Saint-Jean de Braye, L'écoquartier du Hameau, retrouvé sur Internet le 22-09-2018 at :

<http://www.saintjeandebraye.fr/Amenagement-urbanisme/L-ecoquartier-du-Hameau>

SCOT d'Orléans Métropole, 2016, retrouvé sur Internet le 22-09-2018 at : <http://www.orleans-metropole.fr/1445/schema-de-coherence-territoriale-scot.htm>

SEMDO Zac du Larry, retrouvé sur Internet le 22-09-2018 at :

<http://www.semdo.fr/nos-realisations/quartiers-dhabitation/zac-larry/>

Wiel Marc, 1999, *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*. Sprimont : Editions Pierre Mardaga, 149 p

Zaninetti, Jean-Marc, Andrieu Dominique, 2018, « L'étalement résidentiel des métropoles intermédiaires du Centre - Val de Loire », *M@ppemonde* n° 124 - Juillet 2018

URL : <http://mappemonde.mgm.fr/124as3/>