

ANALYSE TERRITORIALE

DE L'AGGLOMÉRATION ORLÉANAISE

15 octobre 2015



SOMMAIRE

PRÉAMBULE	7
-----------------	---

QUESTIONNEMENTS	10
-----------------------	----

Favoriser la diversité d'occupation des territoires	13
--	-----------

<i>1.1 Le territoire est-il en forte mutation ?</i>	<i>13</i>
---	-----------

<i>Définitions</i>	<i>13</i>
--------------------------	-----------

<i>Les pratiques et le territoire ont fortement évolué</i>	<i>13</i>
--	-----------

<i>Des mutations fortement liées au contexte socio-économique national.....</i>	<i>24</i>
---	-----------

<i>À retenir pour le SCoT</i>	<i>34</i>
-------------------------------------	-----------

<i>Les enjeux du SCoT</i>	<i>34</i>
---------------------------------	-----------

<i>1.2. La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?.....</i>	<i>35</i>
---	-----------

<i>Définitions</i>	<i>35</i>
--------------------------	-----------

<i>Une spécialisation du territoire héritée du passé</i>	<i>35</i>
--	-----------

<i>Un changement de logique pour valoriser une forte mixité à toutes les échelles.....</i>	<i>43</i>
--	-----------

<i>À retenir pour le SCoT</i>	<i>47</i>
-------------------------------------	-----------

<i>Les enjeux du SCoT</i>	<i>47</i>
---------------------------------	-----------

Focus sur : Les entrées d'agglomération	48
--	-----------

Faciliter l'intégration des populations	56
--	-----------

<i>2.1. Les populations ont-elles le choix de leur logement ?.....</i>	<i>56</i>
--	-----------

<i>Définitions</i>	<i>56</i>
--------------------------	-----------

<i>Des capacités d'accueil importantes du parc de logements</i>	<i>56</i>
---	-----------

<i>Une évolution importante des besoins et une offre pas toujours compatible</i>	<i>61</i>
--	-----------

<i>À retenir pour le SCoT</i>	<i>72</i>
-------------------------------------	-----------

<i>Les enjeux du SCoT</i>	<i>72</i>
---------------------------------	-----------

Focus sur : Les modes de vie.....	73
--	-----------

<i>2.2. Les services et les équipements publics sont-ils accessibles aux populations ?.....</i>	<i>75</i>
---	-----------

<i>Définitions</i>	<i>75</i>
--------------------------	-----------

<i>Des services accessibles aux habitants.....</i>	<i>75</i>
--	-----------

<i>L'accessibilité numérique du territoire</i>	<i>84</i>
--	-----------

<i>À retenir pour le SCoT</i>	<i>88</i>
-------------------------------------	-----------

<i>Les enjeux du SCoT</i>	<i>88</i>
---------------------------------	-----------

Focus sur : Les mobilités et les déplacements.....	89
---	-----------



Valoriser le patrimoine 95

3.1. Les habitants et les visiteurs s'approprient-ils les espaces publics du territoire ? 95

Définitions 95

Une plus grande appropriation des espaces publics par les usagers 95

Une appropriation rendue parfois difficile pour les usagers 102

À retenir pour le SCoT 104

Les enjeux du SCoT 104

3.2. Existe-t-il une identité orléanaise ? 105

Définitions 105

Une identité locale fondée sur l'histoire et la nature 105

...mais une identité qui reste fragile 115

À retenir pour le SCoT 117

Les enjeux du SCoT 117

Focus sur : Le Val de Loire UNESCO 118

Économiser les ressources naturelles 120

4.1. Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ? 120

Définitions 120

Un fort potentiel urbanisable au sein de la tâche urbaine 120

La densification de la tâche urbaine existante : une réponse au développement de l'agglomération 129

À retenir pour le SCoT 132

Les enjeux du SCoT 132

4.2. Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ? 133

Définitions 133

Un développement urbain consommateur d'énergie 133

Vers davantage de maîtrise énergétique 141

À retenir pour le SCoT 145

Les enjeux du SCoT 146

Assurer la santé publique 147

5.1. La population est-elle exposée à des risques et nuisances ? 147

Définitions 147

Une exposition aux risques et nuisances variable d'un secteur à un autre 147

Mais des mesures existent dans le but d'assurer la protection de la population 158



À retenir pour le SCoT	162
Les enjeux du SCoT	162

5.2. L'offre de soins est-elle adaptée à la demande et accessible à tous ?

.....	163
Définitions	163
Une offre de soins accessible dans l'agglomération	163
Mais une offre en retrait par rapport à d'autres territoires comparables	168
À retenir pour le SCoT	173
Les enjeux du SCoT	173

Organiser la gestion des territoires174

6.1. Des coopérations existent-elles au sein du territoire et avec d'autres territoires ?..... 174

Définitions	174
La coopération, un gage d'efficacité des politiques territoriales.....	174
La coordination des échelles de gouvernance : un enjeu pour l'avenir du territoire	182
À retenir pour le SCoT	187
Les enjeux du SCoT	187

6.2. Existe-t-il une vision prospective collective de l'agglomération ? 188

Définitions	188
L'existence d'une longue tradition prospective	188
Une vision prospective qui s'est toutefois resserrée	194
À retenir pour le SCoT	196
Les enjeux du SCoT	196

Promouvoir la démocratie locale197

7.1. Les citoyens sont-ils associés et participent-ils activement aux décisions publiques ?..... 197

Définitions	197
L'information des citoyens au cœur des politiques publiques	197
De l'information des habitants à la participation citoyenne	200
À retenir pour le SCoT	202
Les enjeux du SCoT	202

Focus sur : La concertation autour du ScoT..... 203

LEXIQUE.....207





Préambule







Par délibération du 8 juillet 2014, la communauté d'agglomération a mis en révision son SCoT. Cette décision intervient dans le prolongement du bilan qui soulignait l'importance des changements intervenus depuis 2008 : crises économique et financière, renforcement de la protection environnementale etc. Pour redéfinir son projet de territoire pour les 20 prochaines années, il a été décidé d'établir une analyse du territoire largement partagée.

Pour y parvenir, une méthode de travail spécifique, adaptée au territoire et aux exigences du développement durable a été adoptée¹ collectivement par les services de l'Agglo, de l'État et l'agence d'urbanisme. Celle-ci consiste à construire une analyse territoriale à travers une série de questions articulées autour de 7 axes :

- Favoriser la diversité d'occupation des territoires
- Faciliter l'intégration des populations
- Valoriser le patrimoine
- Économiser les ressources naturelles
- Assurer la santé publique
- Organiser la gestion des territoires
- Promouvoir la démocratie locale

Cette structuration du travail permet d'y adosser une large concertation, ce qui répondait aux attentes du comité de pilotage du SCoT. Pour conduire cette révision, la réflexion sur l'analyse territoriale a été produite par 4 groupes complémentaires :

- Les techniciens (Agglo - État - AUAO)
- Les élus des communes de l'Agglo
- Le conseil de développement
- Les habitants

Toutes ces contributions constituent un matériau très riche qui a considérablement étoffé cette analyse territoriale.

Au final, ce document ne ressemble pas aux documents habituels qui identifient précisément les thématiques traitées (habitat, déplacement, économie, commerce etc.). De même, la formulation des questions a parfois conduit les groupes à traiter des sujets qui ne relèvent pas directement des domaines de compétence d'un SCoT, voire à identifier des enjeux qui ne sont pas à l'échelle d'un SCoT.

Pour autant, l'analyse de ces volets complémentaires a représenté un volume de travail supplémentaire assumé et ne s'est pas fait au détriment des thématiques obligatoires. Il s'agit, à travers l'ensemble de ce document, d'apprécier le fonctionnement du territoire dans ses multiples dimensions. De plus, ces éléments pourront s'avérer précieux lors de la déclinaison du projet de territoire en orientations et objectifs poursuivis. Ils seront alors certainement des éléments utiles à la compréhension globale du projet et seront susceptibles, à ce titre, d'aider à la justification des choix retenus.

¹ Méthode ROUXEL-TRAVERSIERES ©



Questionnements





D'après l'article L.122-1-2 du code de l'urbanisme, le diagnostic prévu dans le rapport de présentation est « *établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'agriculture, de préservation du potentiel agronomique, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.* »

Ces différentes thématiques obligatoires sont abordées dans les questions développées par la suite de manière transversale. Des focus spécifiques jalonnent également le document pour apporter des éclairages plus précis sur certains sujets.

Thématiques	Parties et focus
Aménagement de l'espace	1.1 ; 1.2 ; 4.2 ; 5.1
Démographie / Population	1.1 ; 1.2 ; 2.1 ; 4.1 ; 6.2
Habitat	1.2 ; 2.1 ; 4.1 ; 4.2
Déplacements / Transports	1.1 ; 1.2 ; 2.2 ; 4.2 ; 5.2 ; 6.2 Focus sur : Les mobilités et les déplacements
Équipement / Services	2.2 ; 5.2
Économie	1.1 ; 2.2 ; 4.1 ; 6.1
Agriculture	1.1 ; 1.2
Environnement /Paysages	3.1 ; 3.2 ; 4.1 ; 4.2 ; 6.2 Focus sur : Le Val de Loire UNESCO Focus sur : Les entrées d'agglomération
Occupation du sol	1.2 ; 4.1 ; 4.2
Numérique / TIC	1.1 ; 2.2 ; 7.1



Cette analyse territoriale est structurée par une série de questions et de focus réparties en 7 grands axes :

1. Favoriser la diversité d'occupation des territoires

- 1.1 Le territoire est-il en forte mutation ?
- 1.2 La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?

Focus sur : Les entrées d'agglomération

2. Faciliter l'intégration des populations

- 2.1 Les populations ont-elles le choix de leur logement ?

Focus sur : Les modes de vie

- 2.2 Les services et les équipements publics sont-ils accessibles aux populations ?

Focus sur : Les mobilités et les déplacements

3. Valoriser le patrimoine

- 3.1 Les habitants et les visiteurs s'approprient-ils les espaces publics du territoire ?
- 3.2 Existe-t-il une identité Orléanaise ?

Focus sur : Le Val de Loire UNESCO

4. Économiser les ressources naturelles

- 4.1 Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?
- 4.2 Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?

5. Assurer la santé publique

- 5.1 La population est-elle exposée à des risques et nuisances ?
- 5.2 L'offre de soin est-elle adaptée à la demande et accessible à tous ?

6. Organiser la gestion des territoires

- 6.1 Des coopérations existent-elles au sein du territoire et avec d'autres territoires ?
- 6.2 Existe-t-il une vision prospective collective de l'agglomération ?

7. Promouvoir la démocratie locale

- 7.1 Les citoyens sont-ils associés et participent-ils activement aux décisions publiques ?

Focus sur : La concertation autour du SCoT

- 7.2 Les citoyens ont-ils été pleinement associés à la concertation pour participer à la définition de ce nouveau SCoT ?
 - ➔ Cette question sera traitée dans le cadre du bilan de la concertation.



Favoriser la diversité d'occupation des territoires

1.1 Le territoire est-il en forte mutation ?

Définitions

Territoire : L'agglomération d'Orléans et ses 22 communes constituent le territoire de référence. Les interactions multiples qu'il entretient avec ses voisins (EPCI, Pays...) ou à d'autres échelles (jusqu'au niveau national) sont également prises en considération.

Mutation : Le terme désigne des changements plus significatifs qu'une simple évolution et qui remplacent certains fondamentaux par d'autres. La question posée ajoute une dimension supplémentaire, puisqu'elle spécifie « forte mutation » : il s'agit donc de lire le territoire au travers du prisme des changements fondamentaux.

Les pratiques et le territoire ont fortement évolué

Une nouvelle façon de faire la ville

Une évolution durable des mentalités

L'écologie et le développement durable sont des préoccupations qui tiennent une place de plus en plus importante dans les sociétés contemporaines. Au-delà du débat sur le changement climatique, force est de constater que de grandes lois sur le développement durable (à l'image des lois Grenelle I et II en 2010 et 2012) ont été adoptées. De nouvelles thématiques émergent et d'autres se retrouvent confortées, telles que la préservation de la biodiversité, la restauration des trames vertes et bleues, la maîtrise de la consommation des sols, la densité etc. Ces évolutions des mentalités impactent ainsi fortement la manière de penser l'aménagement du territoire et prennent leur distance avec les formes de développement urbain antérieur.

Une nouvelle façon d'appréhender l'espace

La ville est un objet en évolution permanente mais lente. Pour aussi importantes que soient les réalisations actuelles et futures, elles ne représentent qu'une infime fraction du territoire. Dans l'agglomération, 78,8% des logements d'aujourd'hui datent d'avant 1990. La place des opérations passées est très largement dominante et le regard qu'on leur porte aujourd'hui a également fortement évolué au cours des dernières années. Les espaces hier délaissés ou vieillissants représentent aujourd'hui un enjeu majeur de reconversion dans un objectif de gestion économe de l'espace. Au cours des dernières années, plusieurs opérations d'envergure ont transformé le visage de l'agglomération orléanaise modifiant progressivement la façon de faire la ville : il ne s'agit plus d'étendre ses frontières au-delà de l'existant mais de reconstruire la ville sur elle-même.



La rénovation du centre ancien d'Orléans :

La transformation d'une partie de la ville en espace piétonnier, la reprise complète des espaces publics, avec des matériaux de qualité et un remodelage complet de la géométrie des voies et des places, a permis une remise en valeur et un retraitement très qualitatif, respectueux de l'histoire d'Orléans. Des dispositifs d'aide et d'information ont également poussé bailleurs et propriétaires-occupants au traitement des façades, pour une mise en valeur des pans de bois, mais aussi à la mise aux normes de confort des logements.



Rue de Bourgogne (Source : AUAO, 2012)

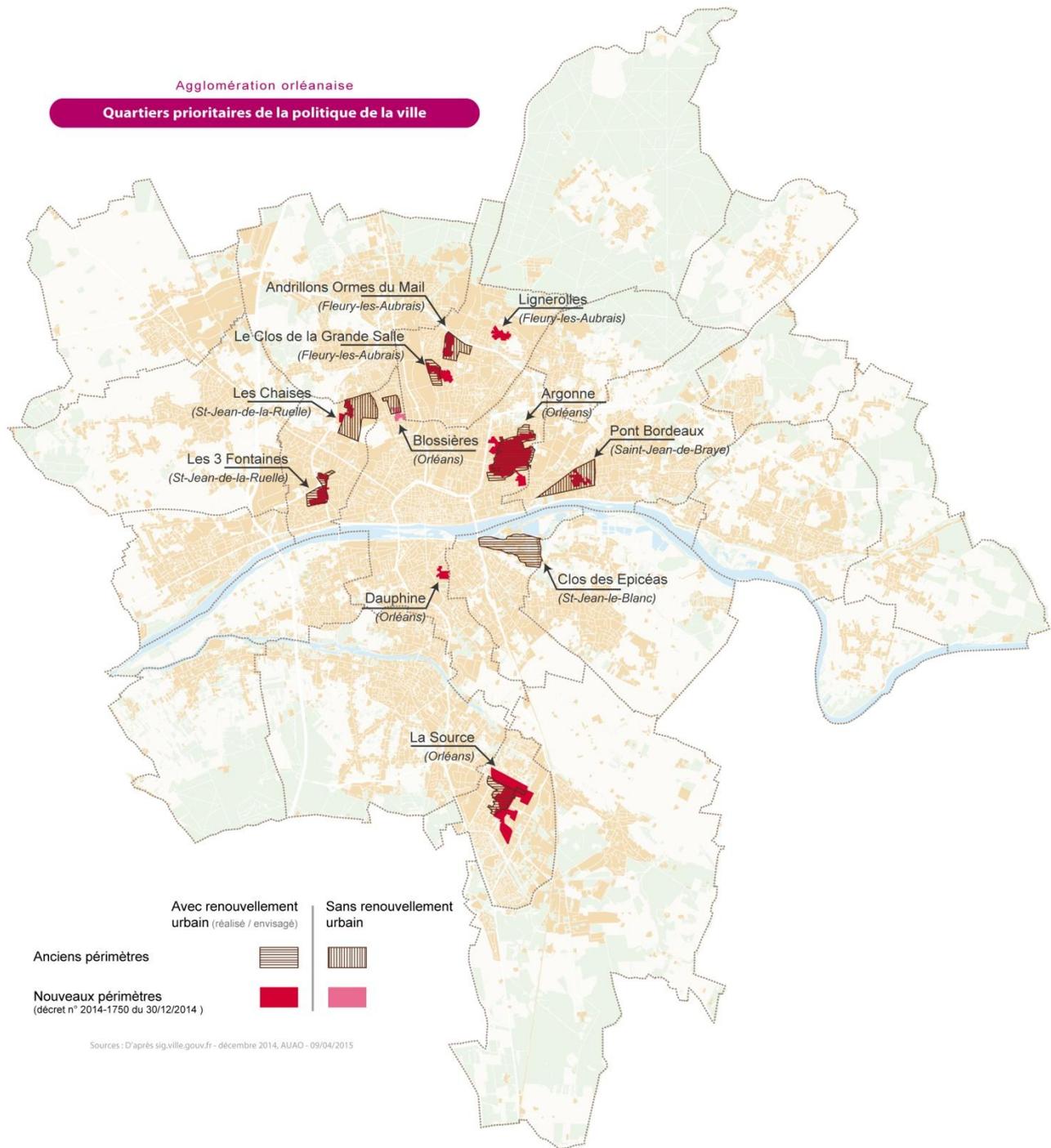
Rénové et plus attractif, en particulier pour les jeunes, le centre ancien attire également par un renouveau de la vie nocturne et festive (bars, restaurants, scènes alternatives), et une montée en gamme sur le plan de la culture ou des loisirs : librairies, cinéma multiplex, activités associatives, programmations musicales variées. Mais ces lieux vivent aussi très bien le jour, restaurants et bars étant également fréquentés par la population étudiante et les salariés. Le centre ancien joue également le rôle d'un centre d'affaires et d'accueil de nombreux services publics à vocation centrale, départementale ou régionale.

Les opérations de renouvellement urbain des quartiers de la Source et de l'Argonne :

Construit dans les années 1960 et considéré comme une « ville nouvelle », le quartier de La Source a souffert d'un certain éloignement du centre et d'un vieillissement accentué de son parc immobilier. Sa mixité initiale s'était amoindrie, les ménages à revenus moyens ou élevés le quittant pour accéder à la propriété. La rénovation a été importante. Elle s'est appuyée à la fois sur la réalisation de la première ligne de tramway, sur les investissements considérables de la rénovation urbaine, de la politique de la ville et sur une diversification de l'offre de logements. La modernisation de l'université et de ses équipements, l'ajout d'équipements à large rayonnement, la requalification des espaces publics ont réactivé l'attractivité du quartier. Le chantier de reconstruction et d'extension du CHRO, intégrant le transfert de l'hôpital Madeleine, donne une visibilité nouvelle aux services de santé publique d'Orléans (voir 5.2. L'offre de soin est-elle adaptée à la demande et accessible à tous ?). Les mutations économiques et immobilières ont contribué à des changements d'image, toujours en cours, qui bénéficient aussi des investissements réalisés ou programmés par Olivet (quartier du Larry) et Saint-Cyr-en-Val (quartier de la gare), ainsi que de l'attractivité du Zénith, du parc des expositions ou de la zone d'activités de la Saussaye.



Quartier de La Source (Source: AUAO, 2011)



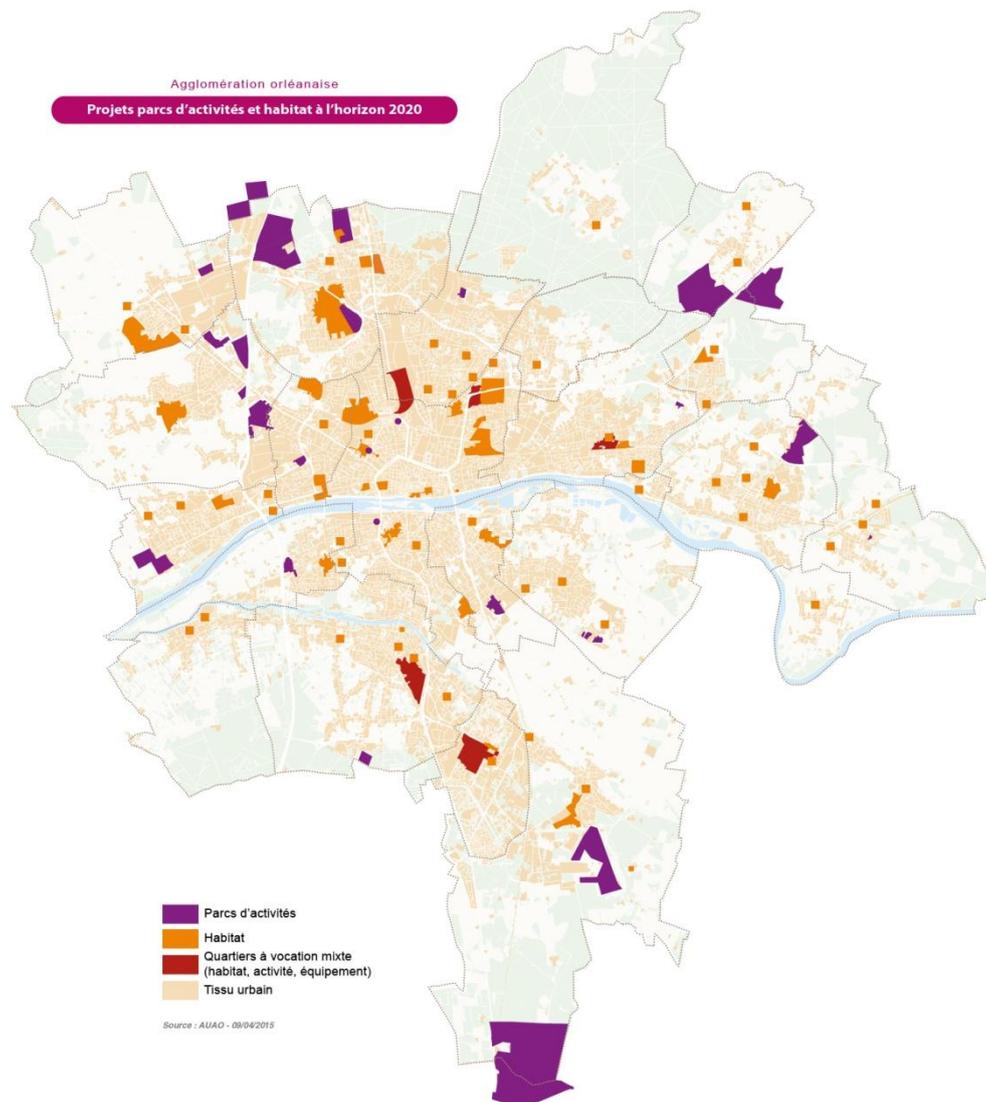
Le quartier de l'Argonne a également changé en profondeur : investissements importants dans la rénovation du parc de logements, développement de parcs d'activités et d'immeubles de bureaux, desserte par la ligne B du tramway, apport de nouveaux équipements de quartier ou à plus large rayonnement. Son image a profondément changé, propice à un renouveau commercial et à de nombreux projets immobiliers, s'appuyant sur des choix qualitatifs. Le quartier est très bien connecté aux réseaux de transports et se situe à proximité du centre-ville.

La transformation du secteur Dessaux-Les Aubrais : le projet Interives

Le projet Interives incarne un autre visage du renouvellement urbain. Ce projet se développe en plein cœur d'agglomération sur le territoire d'Orléans et de Fleury-les-Aubrais, le long de la route



départementale 2020 et des emprises ferroviaires. La requalification de ce territoire, partagé entre friches industrielles et secteurs économiques et commerciaux encore en activité et partiellement mutables, est portée par la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire. L'objectif est de transformer ce secteur pour y construire des logements, des bureaux, de nouveaux moyens de transports collectifs, d'ouvrir la gare de Fleury-les-Aubrais à l'ouest. Il incarne cette nouvelle façon de faire la ville et affirme l'ambition du territoire de renforcer son attractivité.



Les opérations qui ont été présentées ici sont emblématiques car elles concernent le cœur d'agglomération et sont de grande envergure, mais elles ne doivent pas occulter les multiples opérations qui participent à la mutation globale du territoire. C'est l'ensemble de ces projets petits et grands qui font muter le paysage urbain et répondent tous aux mêmes principes d'un urbanisme durable : la mixité, la densité et la nature en ville.



De nouveaux projets urbains alliant densité et mixité

Indéniablement, la manière de concevoir les nouveaux projets urbains a fortement évolué. Les réalisations les plus récentes et les projets en cours, qu'ils soient en extension ou en renouvellement urbain², veillent à allier toutes les mixités.

La mixité sociale, incarnée traditionnellement par l'application de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) de 2000 et ses 20% de logement sociaux, est profondément ancrée dans l'esprit des opérateurs et des décideurs. Certains projets ou nouveaux quartiers qui se sont récemment développés dans l'agglomération portent ainsi une attention toute particulière à cette mixité sociale : par exemple le Clos du Hameau à Saint-Jean de Braye projette la construction de 20% de logements sociaux, les Jardins du Bourg à Ingré prévoient la construction de 30% de logements sociaux environ, le quartier du Prieuré à Semoy accueille d'ores et déjà plus de 25% de logements en location aidée...

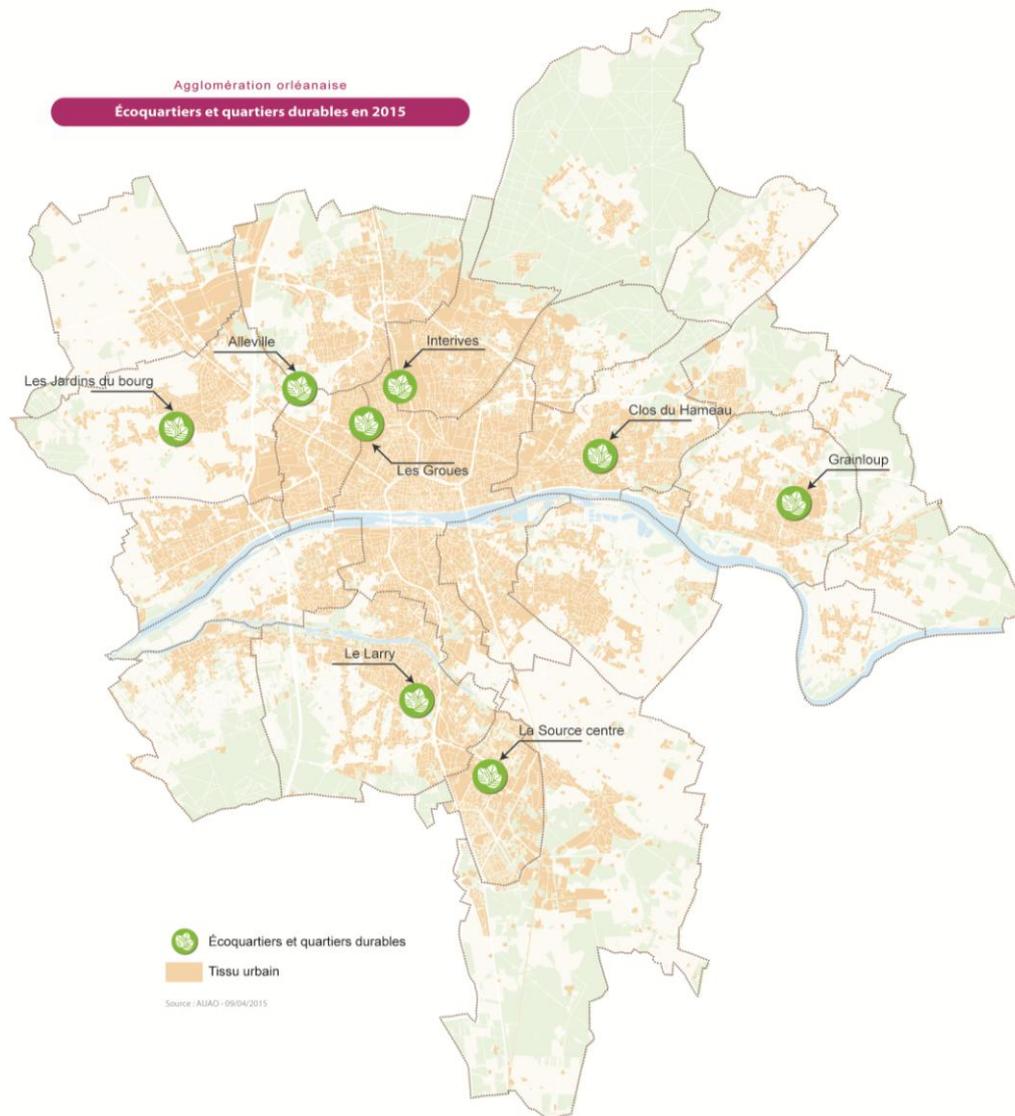
Pour autant, il ne s'agit pas de la seule mixité recherchée : la mixité générationnelle prend aujourd'hui une place importante dans la construction de la ville en promouvant une offre de logements aussi diversifiée dans sa forme (maisons, appartements, logements intermédiaires) que dans la taille des habitations proprement dites. Tous les ménages n'ont pas les mêmes besoins (voir 2.1. [Les populations ont-elle le choix de leur logement ?](#)) et les études de programmation de logements analysent aussi finement que possible la nécessaire diversité des logements et la faisabilité financière de ces opérations.



La mixité fonctionnelle est également un volet important des nouvelles opérations. Au-delà de l'approche fonctionnaliste des années 1970 et de la logique de « zoning » qui lui correspondait (voir 1.2. [La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?](#)), les nouveaux quartiers s'attachent dorénavant à mixer aussi bien les aspects résidentiels, professionnels, commerciaux ou encore de loisirs. À travers cela, c'est l'idée de pôles de proximité qui émerge ; car il ne s'agit plus de prendre systématiquement sa voiture pour passer d'une fonction à une autre.

Cette nouvelle façon de penser et de construire la ville s'incarne aujourd'hui dans les projets d'écoquartier ou de quartiers durables qui se développent sur tout le territoire de l'agglomération : le Clos du Hameau à Saint-Jean de Braye, Grainloup à Chécy, les Groues à Orléans / Saint-Jean de la Ruelle, les Jardins du Bourg à Ingré, le Larry à Olivet... Sans forcément être labellisés, de nombreux morceaux de villes sont pensés dans leurs multiples dimensions. L'aspect « écologique » ne se porte pas tant sur la performance énergétique des logements (bien qu'elle soit fondamentale aujourd'hui avec l'application de la Règlementation Thermique de 2012), que sur la diversité des fonctions urbaines du quartier et la qualité de son raccordement au reste de la ville, tant sur les réseaux de transports, énergétiques ou numériques.

² Mode de production de l'urbanisation qui reste limitée à l'intérieur de son périmètre déjà artificialisé : il s'agit soit de reconstruire des quartiers anciens en augmentant leur densité, soit de créer de nouvelles constructions dans les espaces interstitiels restés non construits à l'intérieur du tissu urbain.



La mise en œuvre de ces nouvelles opérations nécessite d'atteindre un certain niveau de densité. Cette notion n'est pas très populaire et d'autres lui préfèrent les termes de « compacité urbaine » voire d' « intensité urbaine ». Dans tous les cas, les objectifs poursuivis restent notamment ceux de la gestion économe des ressources, la maîtrise de l'occupation des sols et la lutte contre l'étalement urbain.

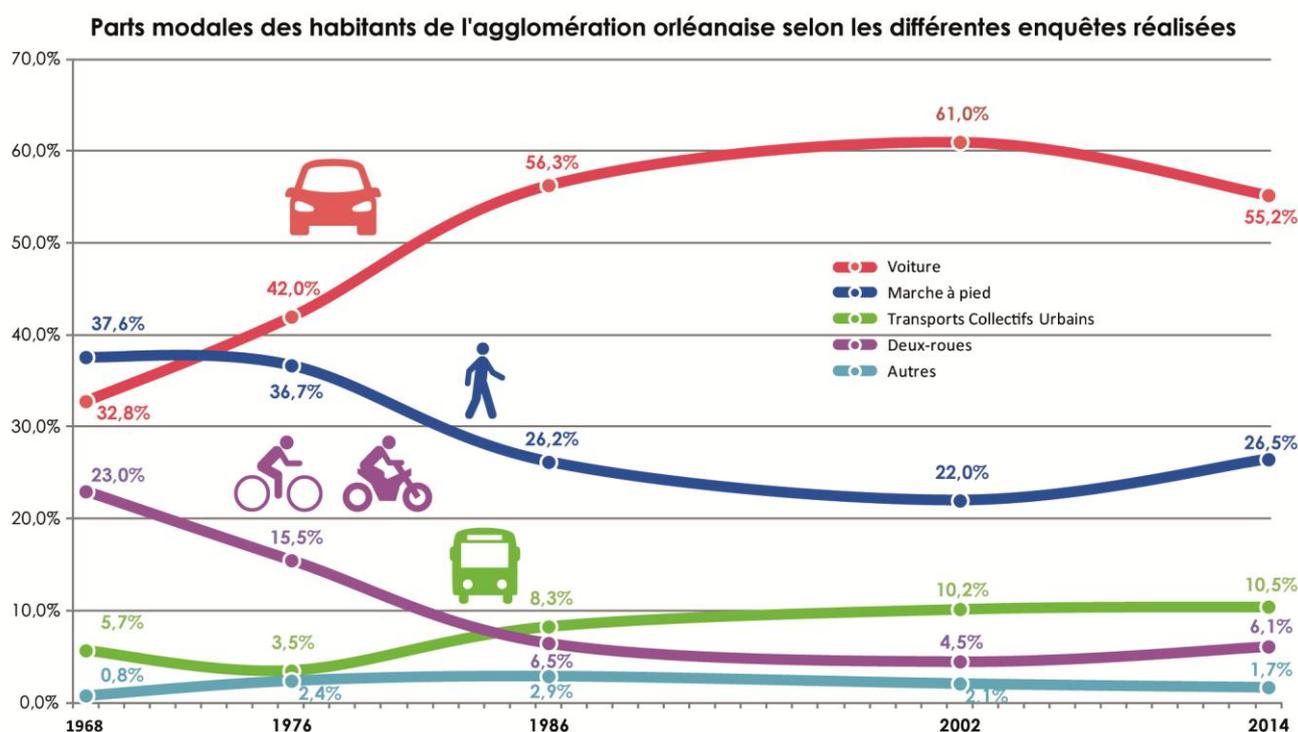
À l'échelle du quartier, la densité recouvre la question de la gestion des vis-à-vis et des proximités immédiates. Sur ce premier point, force est de constater que certaines réalisations emblématiques, telles que les quartiers de grands ensembles, ont imprimé dans l'esprit général une image forte, que la nouvelle façon de concevoir la ville peine à effacer. Mais il s'agit aussi d'un accès facilité aux services et équipements du quotidien (boulangerie, pharmacie, crèche...).

À l'échelle de l'aire urbaine ou du bassin de vie, la maîtrise plus ou moins forte des densités impacte le fonctionnement du territoire. Celui-ci recouvre aussi bien les déplacements domicile/travail, le maillage du territoire en matière de services et d'équipements, le déploiement d'infrastructures adaptées etc. À cette échelle, même si les ménages se déclarent plus facilement favorable à la maîtrise de l'occupation des sols mais le phénomène de périurbanisation se poursuit depuis maintenant plusieurs décennies (voir 4.1. Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?).



Un rééquilibrage des modes de déplacements

En réintégrant le tramway dans la ville, en aménageant des itinéraires cyclables et en rendant piétons les centres villes, l'aménagement urbain a réalisé un virage à 180° par rapport à l'urbanisme du « tout automobile » de la période précédente. Désormais l'aménagement des espaces publics accorde une place de choix aux modes alternatifs à l'automobile. Cette évolution dans la conception de la ville a accompagné des changements dans les manières de se déplacer. Ainsi, alors que l'usage prépondérant de l'automobile n'avait cessé de s'accroître au détriment des autres modes, la décennie 2000 a vu une baisse de la part des déplacements réalisés en voiture.



Source : AUAO

Cette inversion de tendance qui était tout simplement inconcevable une décennie auparavant démontre la pertinence des choix opérés et la possibilité d'un aménagement urbain non orienté vers l'automobile et davantage pensé pour les piétons, les cyclistes et les usagers des transports collectifs. Le rééquilibrage des mobilités n'en est probablement qu'à ses débuts et un potentiel de développement très important existe notamment pour les modes actifs (vélo, marche à pied...), si le territoire s'oriente vers un modèle de ville des proximités.

La réintroduction de la nature en ville

Une des caractéristiques emblématiques de la ville du XXI^{ème} siècle est sa volonté de regrouper harmonieusement les habitants. Cela passe notamment par deux aspects complémentaires qui transcendent la nouvelle façon de construire la ville : conjuguer un certain niveau de densité avec une proximité retrouvée avec la « nature ».

Contrepartie indispensable à la densité, la proximité de la nature est une attente forte des habitants. Dans ce domaine, l'agglomération dispose d'avantages indéniables avec un cadre de vie remarquable (Sologne, Val de Loire, Forêt d'Orléans etc.). Concrètement, cette attention portée au paysage est notamment passée par une ouverture plus importante des communes de l'agglomération sur la Loire et le Loiret. Cette réappropriation collective est incarnée par le Festival



de Loire qui rencontre chaque année un succès croissant, ainsi que par le projet Loire Trame Verte qui a permis, entre autres, le réaménagement des espaces publics au niveau des quais et le développement de cheminements le long du fleuve. Ces derniers s'inscrivent, à plus grande échelle, dans l'itinéraire touristique de la Loire à vélo qui relie Cuffy (à l'ouest de Nevers) à Saint-Brevin-les-Pins (en face de Saint-Nazaire). Les opérations récentes tendent ainsi à donner une place plus importante aux espaces verts et naturels (végétalisation de la place du Martroi, aménagements en bords de Loire et du Loiret...). Plusieurs documents stratégiques traduisent ce retour à la nature, des « agendas 21 » jusqu'au récent projet d'Agglo 2014-2020 adopté fin 2014. Ce dernier prévoit en effet de travailler sur le projet « Parc de Loire » (partiellement sur le site de l'île Charlemagne), véritable parc naturel urbain en plein cœur d'agglomération.

La difficulté principale consiste à trouver le juste équilibre entre la densité / compacité urbaine et l'accessibilité à des respirations urbaines vertes indispensables (voir 4.1. Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?).

Un périurbain qui se développe et s'organise

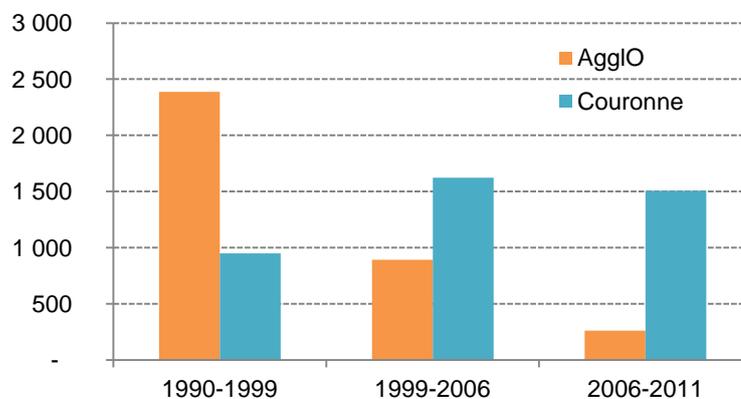
Une croissance démographique périurbaine

Plusieurs indicateurs révélaient déjà depuis longtemps un transfert des dynamiques démographiques du centre d'agglomération vers sa périphérie, mais ce mouvement s'est amplifié, sans pour autant être univoque.

D'un côté, les évolutions de population au niveau communal montrent que la ville-centre continue à attirer des populations nouvelles, puisque malgré les pertes liées à la décohabitation des jeunes, aux départs des seniors au moment de la retraite, ou des actifs vers le marché du travail de l'Île-de-France, elle assure à elle seule les 4/5^{ème} de la croissance démographique de l'ensemble de l'agglomération.

D'un autre côté, les territoires voisins hors de l'agglomération reçoivent des populations nouvelles en bien plus grand nombre. Les familles qui s'y installent n'ont pas toujours terminé leur croissance, ce qui se traduit par des taux de natalité bien plus élevés.

Évolution des rythmes annuels de croissance démographiques par territoire depuis 1990

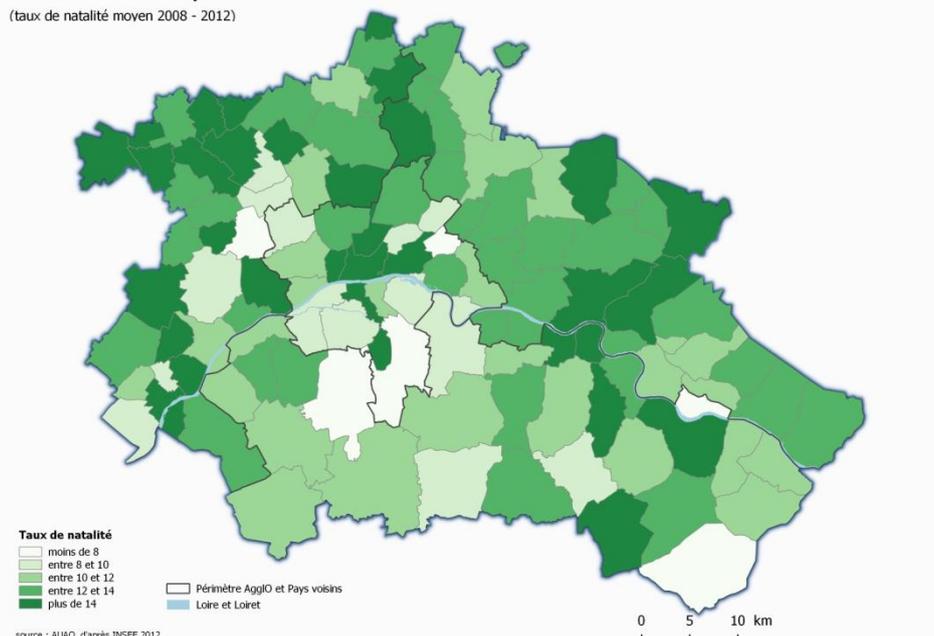


Source : INSEE, exploitations complémentaires 2006, 2011



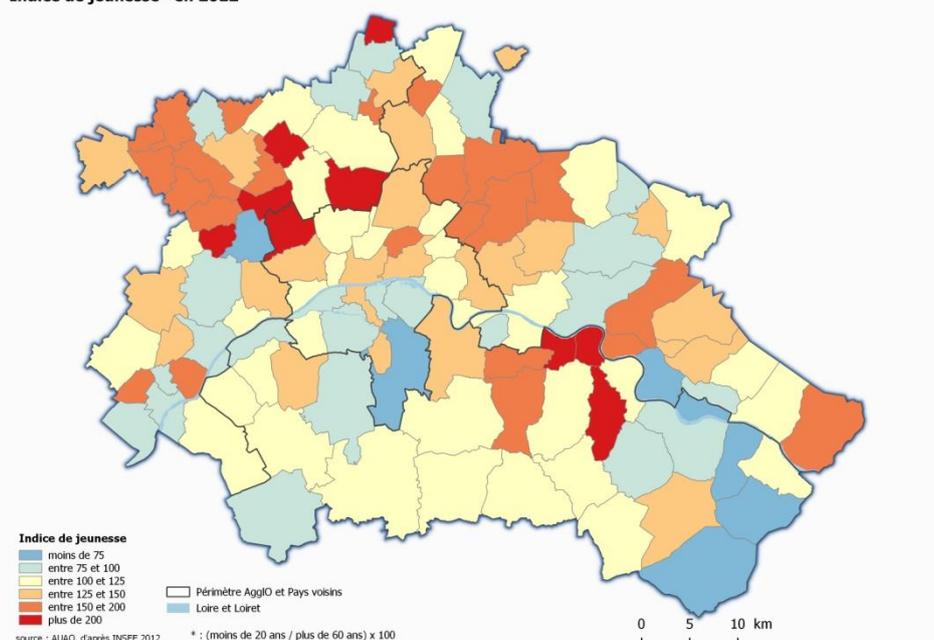
Nombre de naissances pour 1000 habitants

(taux de natalité moyen 2008 - 2012)



L'indicateur de jeunesse³ évolue à la baisse du fait d'un vieillissement structurel de la population française. Mais cet indicateur qui fut longtemps très favorable à l'agglomération, l'est aujourd'hui bien davantage pour les secteurs périphériques. Fragilité de l'économie agricole et installation de populations liées à la ville par l'emploi ou l'approvisionnement conduisent de nombreux villages à se transformer en espaces périurbains. Les jeunes ménages y trouvent de l'espace et des modes de vie plus conformes à leur idéal et à leur budget. Les communes y voient également la possibilité de garder leur école, et de revitaliser les commerces du village.

Indice de jeunesse* en 2012

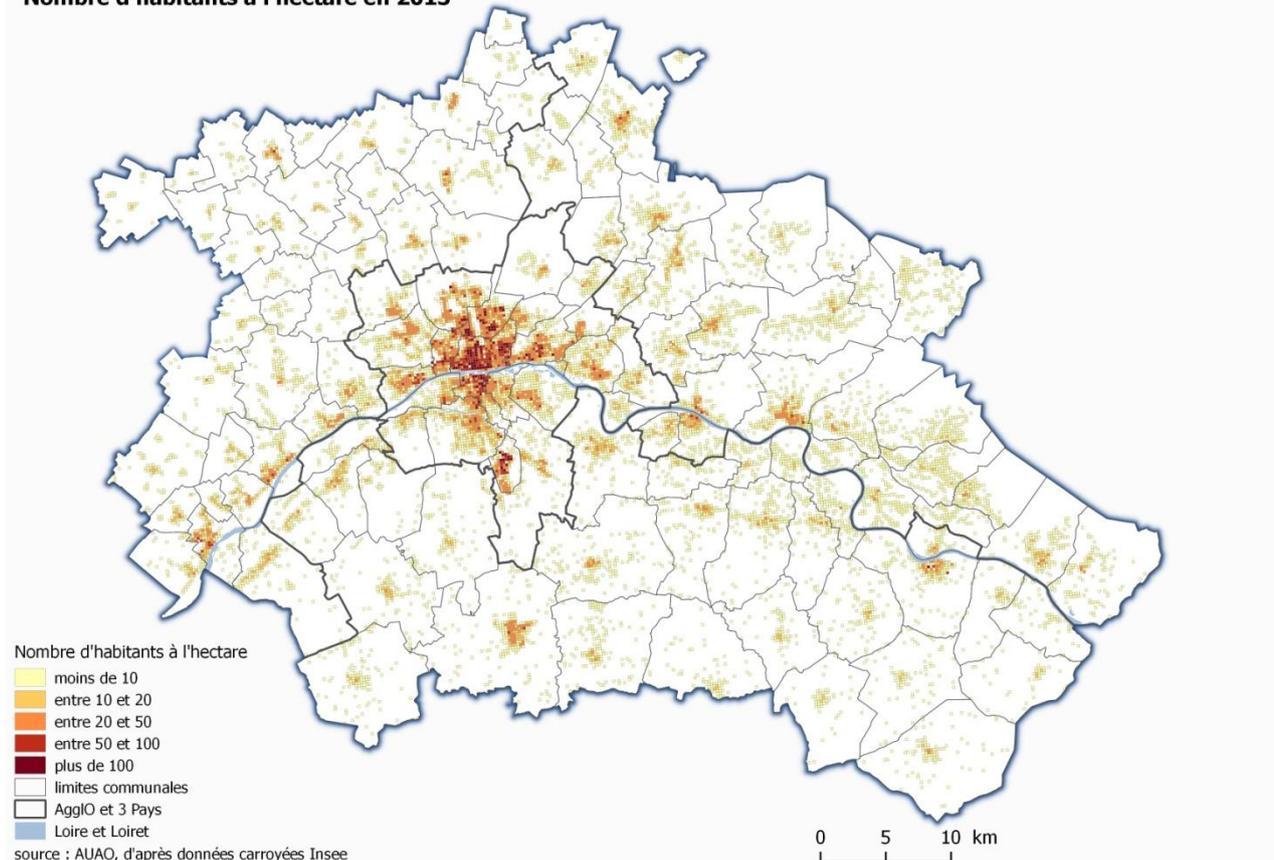


³ L'indice de jeunesse est le ratio entre le nombre de jeunes de moins de 20 ans et le nombre de personnes de 60 ans et plus.



La conséquence territoriale d'une telle logique conduit à de coûteuses mutations : d'une part la nécessité de construire de nombreux équipements pour ces populations nouvelles, et d'autre part un engorgement des routes et une augmentation générale des émissions de polluants. L'éloignement et les faibles densités (voir carte ci-dessous) obligent les ménages à un équipement automobile renforcé, et à de nombreux déplacements, ne serait-ce que pour les liaisons domicile-travail. La part des ménages non-motorisés (ne disposant pas de véhicule) est d'environ 8% dans les trois Pays voisins, contre 18% dans l'agglomération. À l'inverse, la part des ménages multi-motorisés (équipés de 2 véhicules ou plus) est comprise entre 52% et 54% dans les territoires voisins, contre 32% dans l'agglomération. Il convient toutefois d'observer que des disparités importantes existent à l'intérieur de l'agglomération entre les communes les plus centrales (aux taux d'équipement bien inférieurs) et celles qui les entourent, dont l'équipement en automobile est comparable à ce que l'on observe dans les territoires voisins.

Nombre d'habitants à l'hectare en 2013



Des territoires périurbains qui s'organisent

Parallèlement à ces évolutions démographiques, les collectivités locales se développent et se structurent. La coopération intercommunale s'est ainsi fortement renforcée au cours des dernières années dans le Loiret. En 2011, le Préfet du Loiret a notamment adopté le Schéma départemental de coopération intercommunale. C'est dans son prolongement que s'est par exemple constituée la nouvelle communauté de communes de la Beauce Loirétaine (créée le 26 décembre 2012). Cette montée en compétence générale des territoires facilite aujourd'hui la mise en place de documents majeurs de planification stratégique. En l'occurrence, les trois Pays voisins de l'agglomération orléanaise (Sologne Val-Sud, Forêt d'Orléans Val de Loire et Loire Beauce) se sont engagés dans



une démarche conjointe d'élaboration de leur SCoT respectif. Au-delà de la nécessaire collaboration entre l'Agglo et les Pays voisins (notamment à travers une démarche d'Inter-SCoT), cela montre que la périurbanisation n'est plus tant un processus (engagé depuis l'après-guerre) qu'une réalité avec laquelle pourra se construire le développement durable du territoire de demain.

La coopération intercommunale dans le Loiret en 2014



Source : AUAO, d'après data.gouv.fr - EPCI au 1^{er} janvier 2014



Des mutations fortement liées au contexte socio-économique national

Un contexte économique difficile

Le pôle d'emploi orléanais et la conjoncture économique

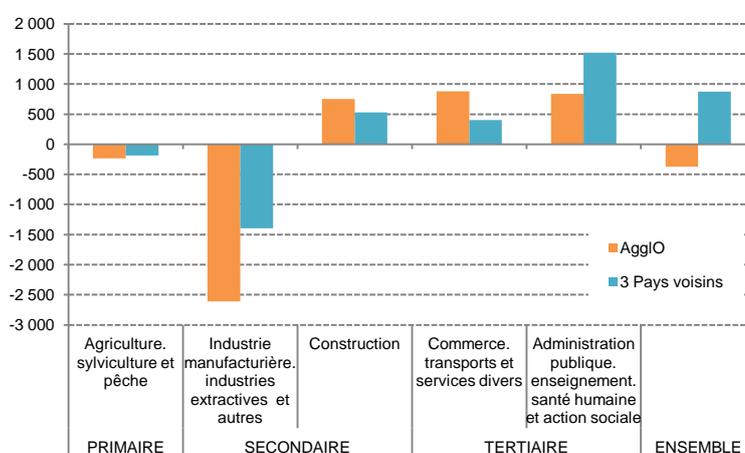
En 2011, l'agglomération Orléans Val de Loire compte 145 582 emplois. Les trois Pays qui l'entourent en proposent 46 852. L'AggLO représente ainsi les $\frac{3}{4}$ des emplois du périmètre de l'Inter-SCoT. La ville d'Orléans compte à elle-seule près de 70 000 emplois.

Entre 1999 et 2006, le nombre d'emplois a progressé à un rythme relativement soutenu (+ 11 %), tant dans l'agglomération que dans les Pays voisins. Sur la période plus récente, de 2006 à 2011, cette dynamique a été assez nettement interrompue avec une progression de seulement + 1,3 % sur les Pays voisins et même une légère diminution sur l'AggLO (- 0,8%).

Cette évolution s'explique notamment par la baisse du nombre d'emplois industriels (-2 608 emplois) qui n'ont pas été totalement compensés par les créations dans la construction (+754), les commerces et services marchands (+882), l'administration et les services publics (+835).

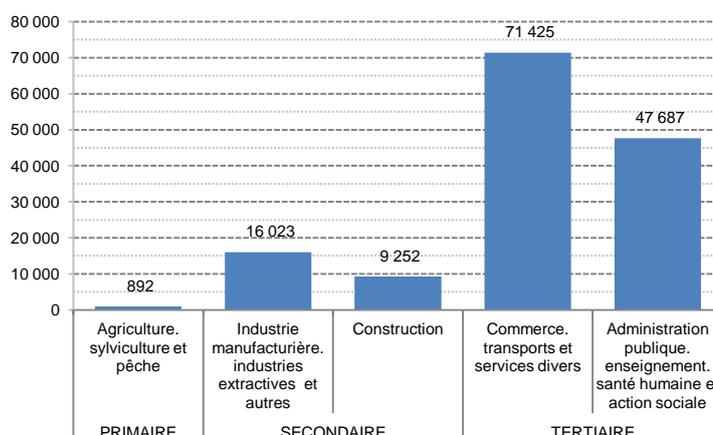
Ce repli du secteur secondaire participe à la tertiarisation déjà bien avancée de l'économie locale qui représentait 82% des emplois de l'agglomération en 2011. L'agriculture n'offre plus qu'à peine 900 emplois dans l'agglomération en 2011 (3 053 à l'échelle de l'Inter-SCoT). En complément, ce secteur d'activité nécessite une main d'œuvre saisonnière importante, en particulier pour les cultures spécialisées (récolte des fruits, travail dans les pépinières...). Ainsi, en 2008, près de 1 100 contrats à durée déterminée ont été signés par les entreprises agricoles de l'agglomération.

Évolution de l'emploi par secteur d'activité entre 2006 et 2011 (AggLO et 3 Pays voisins)



Source : INSEE, RP 2006 et 2011

Répartition des emplois en 2011 dans l'AggLO par secteur d'activité



Source : INSEE, RP 2011

L'activité agricole conserve une importance locale, de part sa diversité (maraîchage, horticulture, culture céréalière... (voir 1.2. La répartition des populations, des activités et des espaces naturels

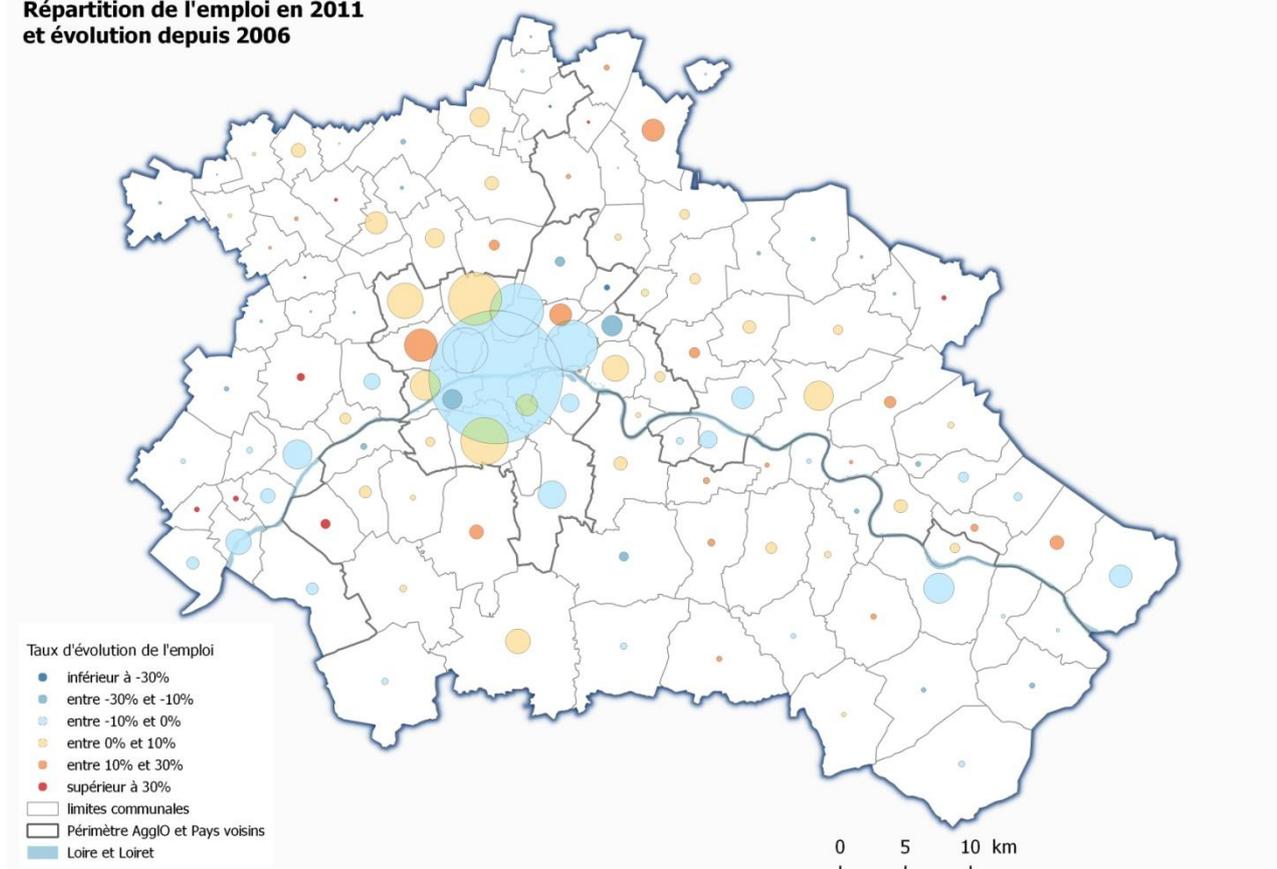


produit-elle des territoires spécialisés ?)), mais aussi par sa place dans le dynamisme économique de l'agglomération. En effet, elle dégage un chiffre d'affaires direct d'environ 77 millions euros et se distingue, pour certaines cultures (ex : plantes grimpantes, poivrons, concombres), à l'échelle nationale. Une charte agricole reconnaissant cette valeur économique a été signée en juillet 2012 afin notamment de dynamiser et pérenniser cette activité et les espaces qui lui sont dédiés⁴.

Au sein de l'agglomération, l'emploi (tout secteur d'activité confondu) est concentré dans les communes les plus peuplées, au premier rang desquelles figurent Orléans mais aussi Saran (10 963 emplois), Fleury-les-Aubrais (10 879), Saint-Jean-de-Braye (10 358), Olivet (8 773) et Saint-Jean de la Ruelle (8 063).

La réduction du nombre d'emplois est essentiellement localisée dans ces mêmes communes (Orléans - 1 998 (-2,8%) ; Saint-Jean-de-Braye - 423 (-3,9%) ; Saint-Jean-de-la-Ruelle - 422 (-5%) et Fleury-les-Aubrais - 303 (-2,7%)) et n'est pas totalement compensée par les créations dans les autres communes, notamment situées dans le quart nord-ouest du territoire intercommunal (Saran + 918 (+9,1%); Olivet + 583 (+7,1%); Ingré + 532 (+14,7%) ; La Chapelle Saint-Mesmin + 259 (+8,1%) ; Ormes + 226 (+4,8%)).

**Répartition de l'emploi en 2011
et évolution depuis 2006**

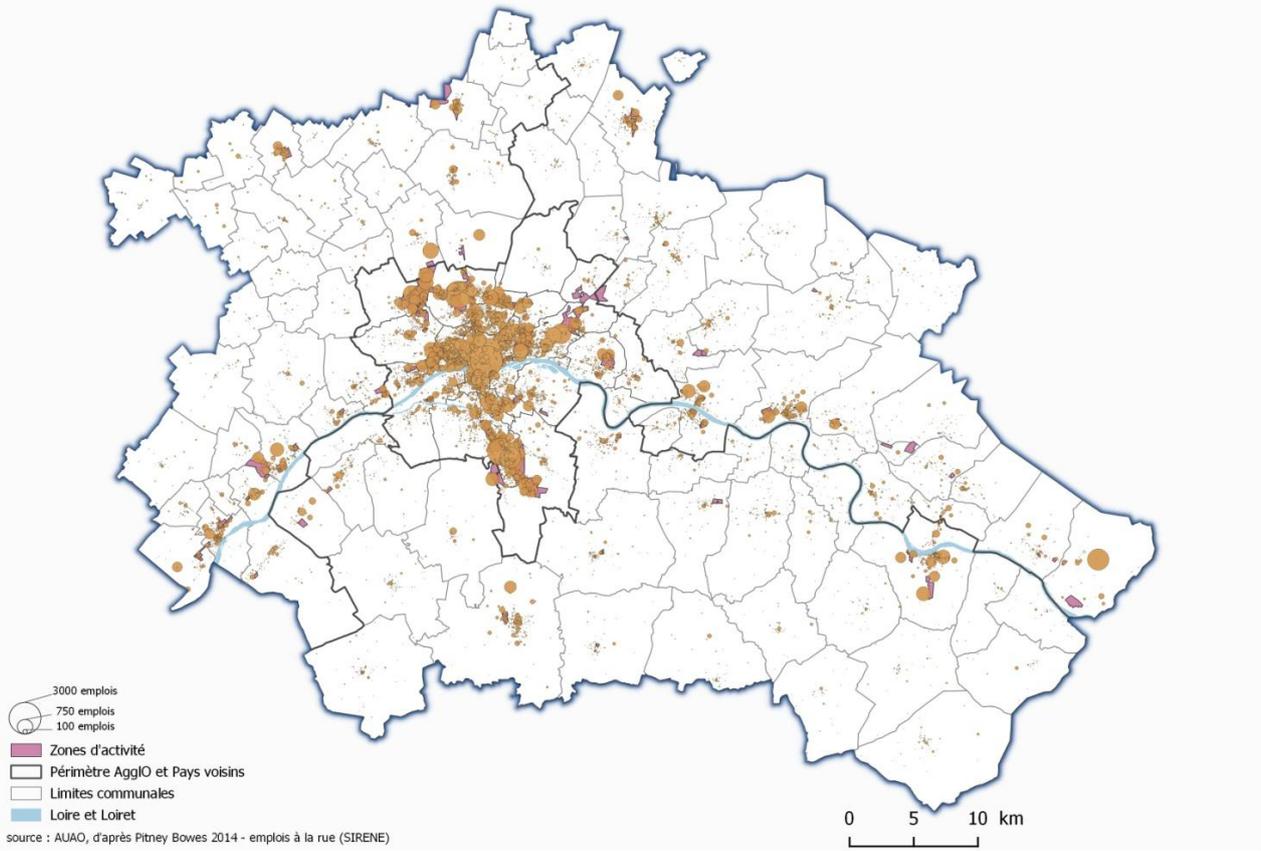


Source : INSEE, RP 2006 et 2011

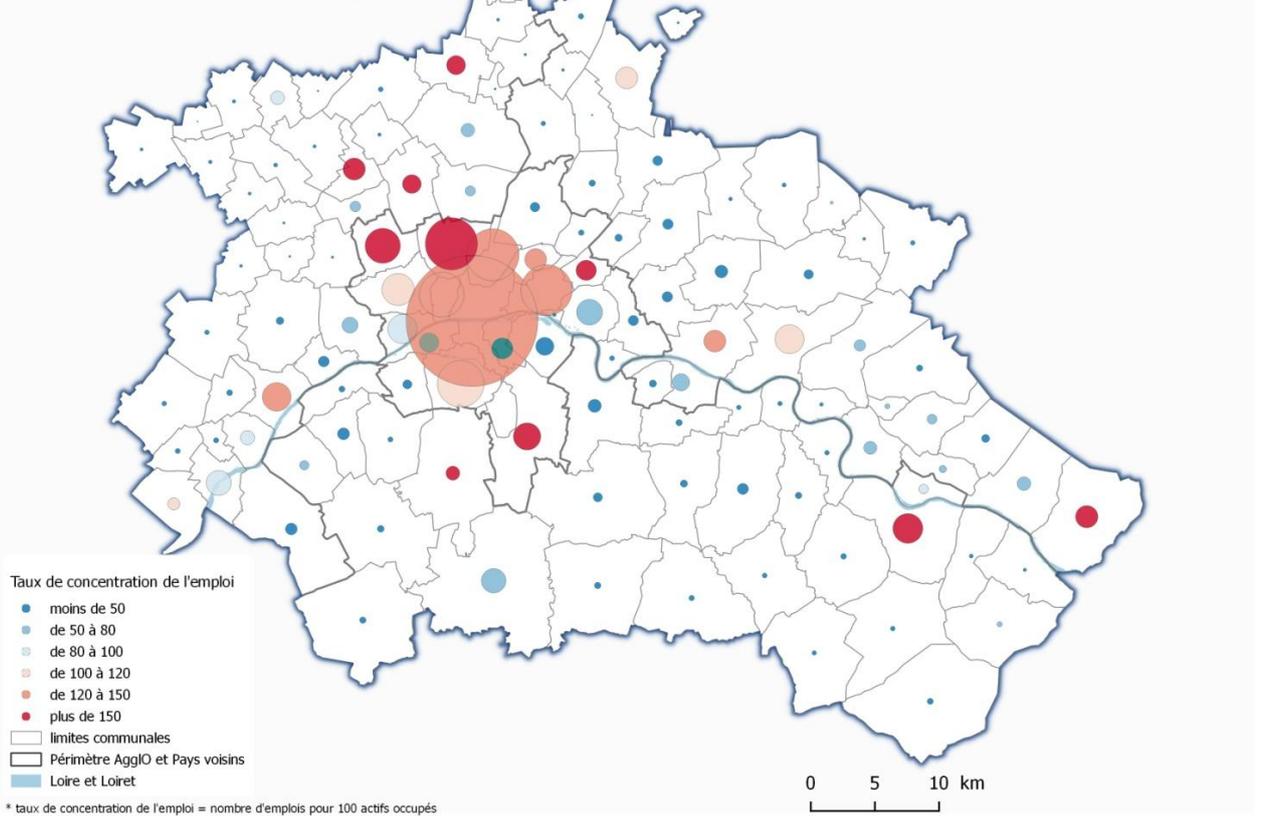
⁴ Charte agricole pour une agriculture urbaine durable sur le territoire de l'agglomération orléanaise, juillet 2012.



Répartition de l'emploi en 2014



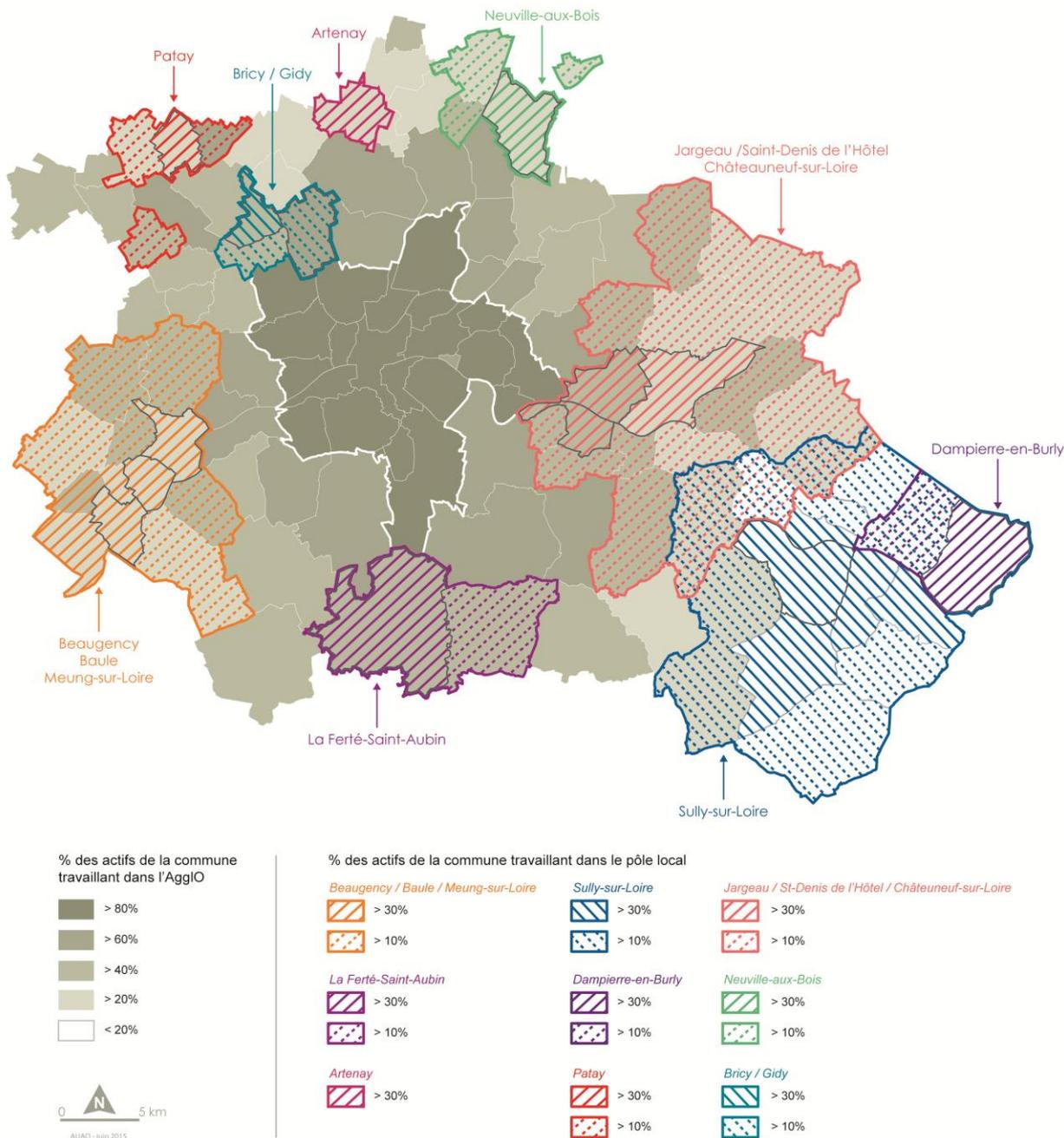
Répartition de l'emploi en 2011 et taux de concentration de l'emploi*





Agglomération orléanaise et pays voisins

Aire d'attractivité des pôles d'emplois secondaires



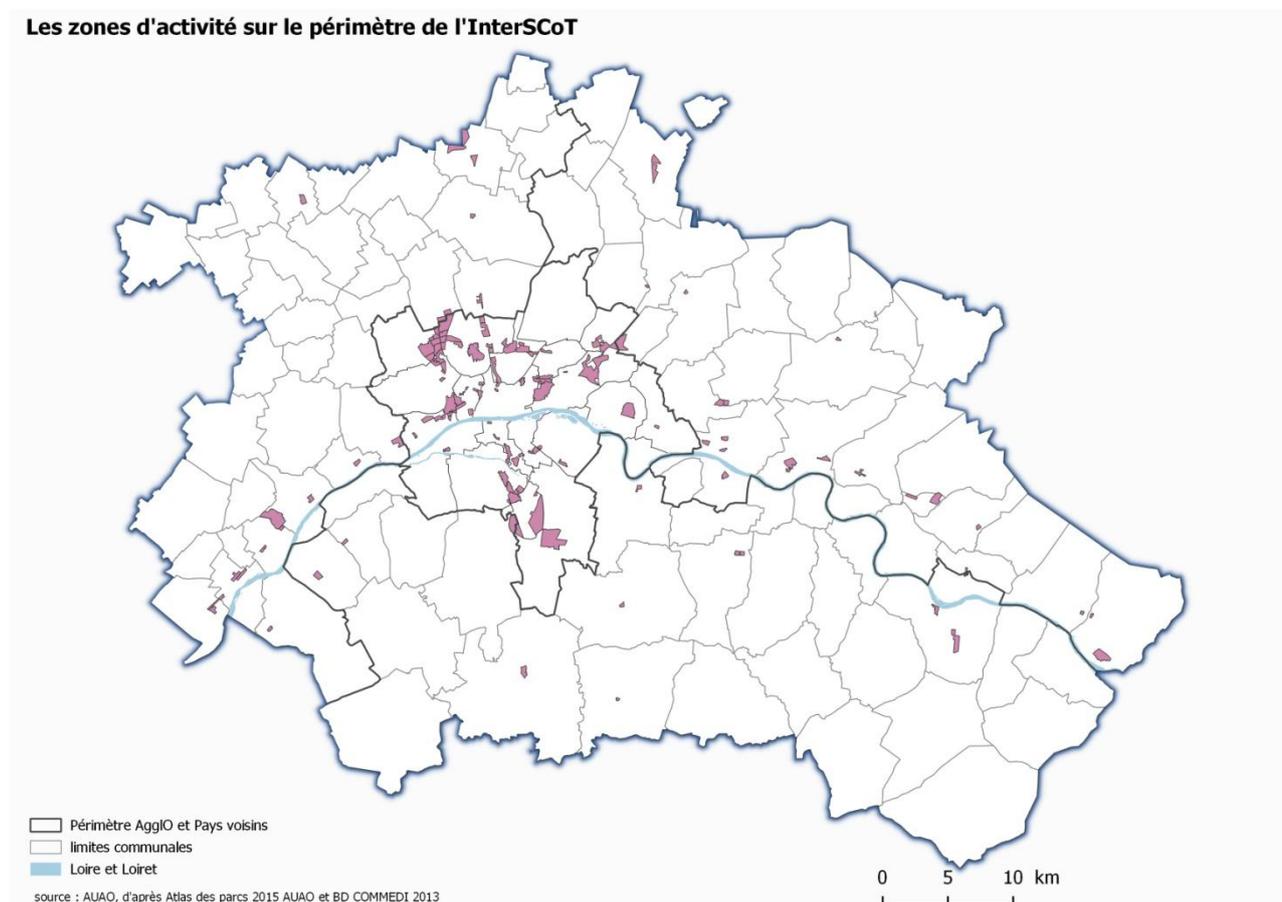
Selon les territoires, la répartition entre le nombre d'emplois et le nombre d'actifs occupés est plus ou moins équilibrée. S'il est entendu que les emplois d'une commune ne sont pas forcément occupés par les actifs de la même commune, cet indicateur permet d'identifier les secteurs plutôt caractérisés par une activité économique importante (avec des taux largement supérieurs à 100) et ceux plutôt marqués par une forte fonction résidentielle (avec des taux largement inférieurs à 100). Ce ratio est en moyenne de 103 à l'échelle de l'Inter-SCoT, soit à peu près autant d'emplois que d'actifs occupés. Sur l'agglomération orléanaise, ce taux passe à 124 contre 68 en moyenne pour les trois pays voisins. Ces chiffres illustrent une séparation très marquée entre lieux de résidence et



lieux d'emploi ainsi qu'à l'interdépendance économique entre l'agglomération et les communes qui lui sont proches. La situation varie assez fortement d'une commune à l'autre. Dans l'agglomération, les taux les plus faibles sont enregistrés à Bou (23), Mardié (34), Saint-Denis en Val (41) ou encore Saint-Jean le Blanc (49). À l'inverse, les valeurs les plus fortes, supérieures à 160 emplois pour 100 actifs occupés, sont observées à Saran (172), Boigny-sur-Bionne (168), Saint-Cyr-en-Val (222) et Ormes (280). Dans ces communes, la présence de grandes zones d'activités explique naturellement ce résultat.

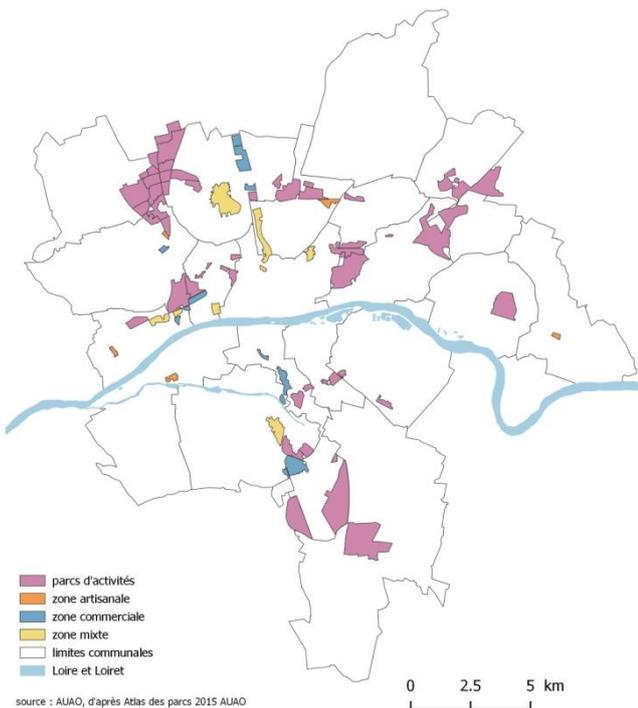
Dans certaines communes très proches de l'agglomération d'Orléans, on observe également des valeurs parfois très élevées, notamment Ardon au sud (161) avec la zone de Limère ; Gidi (181) et Bricy (833) au nord avec respectivement la présence des laboratoires Servier et la base aérienne 123 Orléans-Bricy.

Les zones d'activité sur le périmètre de l'InterSCoT

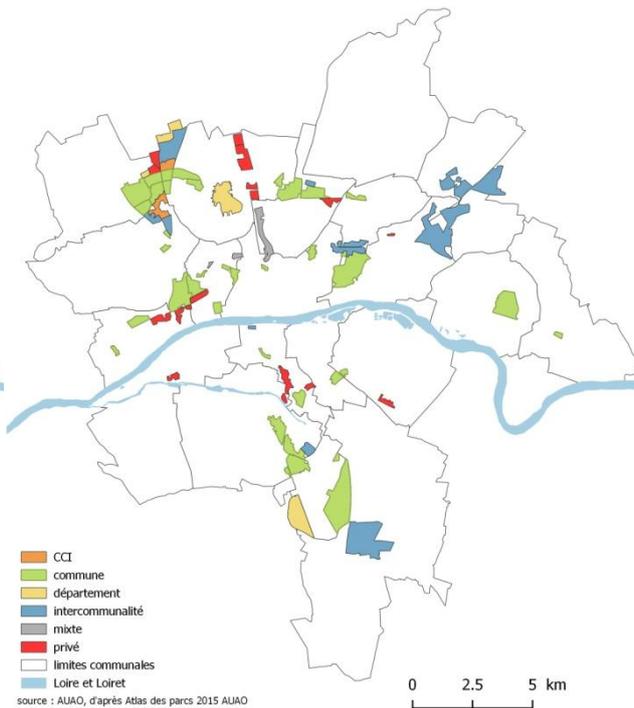




Les zones d'activité par type dans l'Agglo en 2015

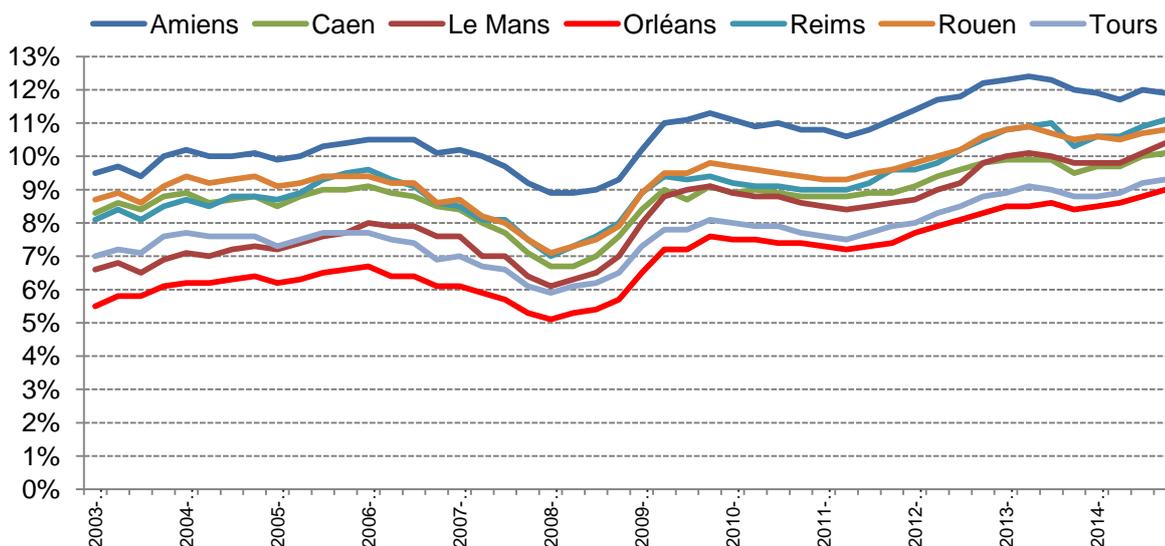


Les zones d'activité par gestionnaire dans l'Agglo en 2015



L'évolution de la courbe du chômage dans la zone d'emploi d'Orléans est un autre marqueur fort du contexte économique difficile que traversent le territoire et ses habitants. Tout en restant encore inférieur à celui d'autres territoires comparables, le taux de chômage progresse assez régulièrement dans la zone d'emploi d'Orléans depuis le deuxième trimestre 2011.

Taux de chômage localisé par zone d'emploi entre 2003 et 2014



Source : Insee, taux de chômages localisés trimestriels de 2003 à 2014

Sans être directement comparables, l'analyse du taux de chômage d'après le recensement de l'INSEE révèle des situations communales assez variées.

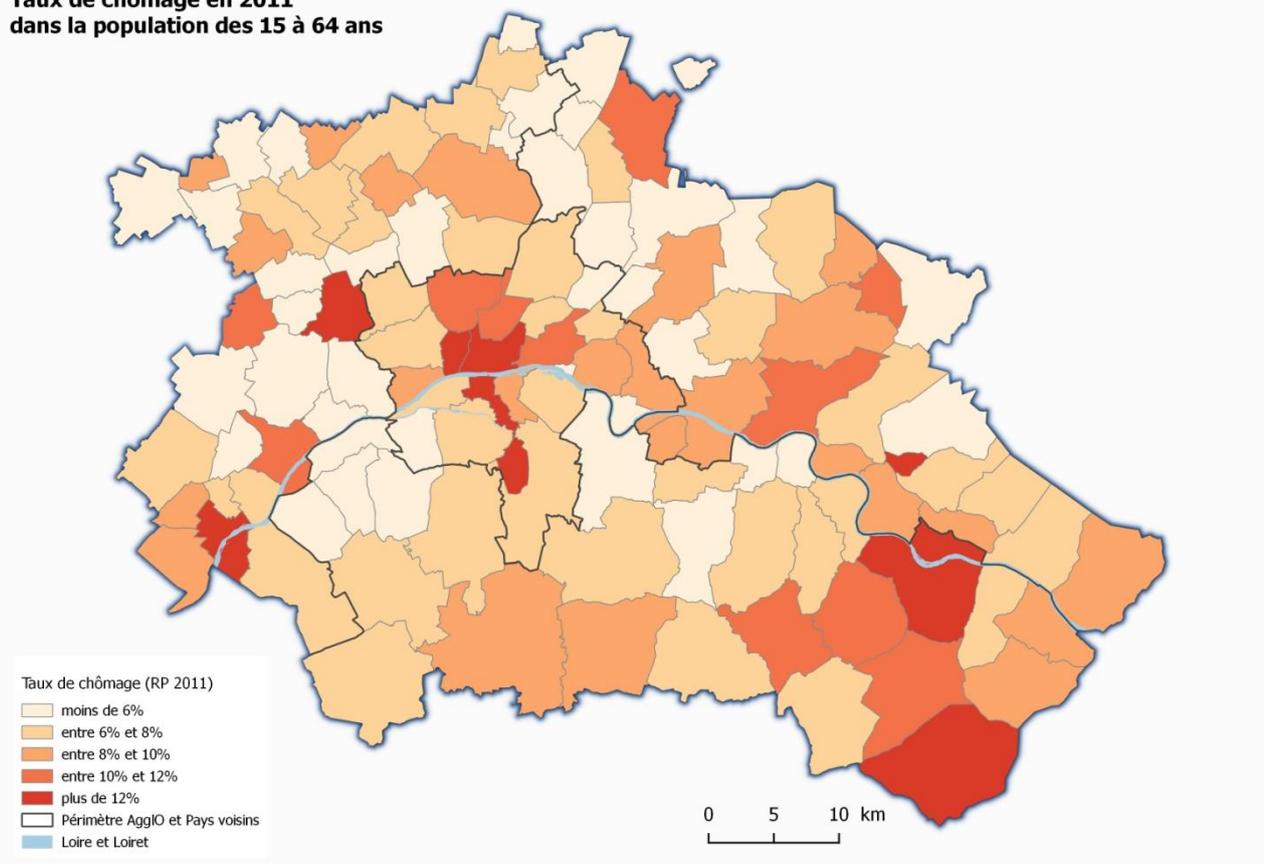
Au sein de l'agglomération, les taux les plus élevés, supérieurs à 10%, sont observés sur les communes les plus centrales, au nord de la Loire et proposant le plus d'emplois (Orléans, Saint-



Jean de la Ruelle, Saran, Fleury-les-Aubrais et Saint-Jean-de-la-Ruelle). En toute logique, les actifs à la recherche d'un travail se rapprochent des territoires offrant la plus grande densité d'emplois et de logements sociaux.

Les communes hors agglomération s'avèrent globalement moins touchées par le chômage avec des taux souvent inférieurs à 6%. Ces résultats sont en partie liés à la proximité du pôle d'emplois orléanais qui attire des actifs bien au-delà de son périmètre administratif. Pour autant, certaines communes telles que Meung-sur-Loire, Beaugency, Neuville au Bois, Chateauneuf-sur-Loire et Sully-sur-Loire affichent des taux de chômage assez élevés (supérieurs à 10%) tout en proposant un volume d'emplois relativement important.

**Taux de chômage en 2011
dans la population des 15 à 64 ans**

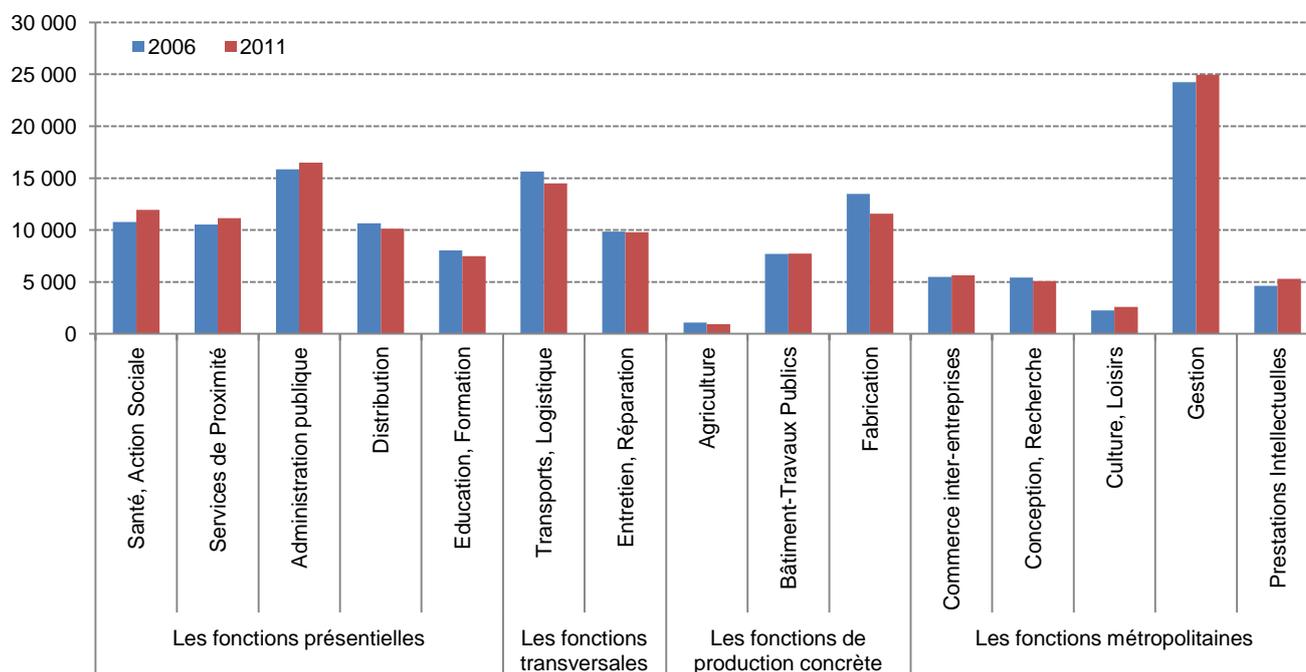


Source : INSEE, RP 2011

Un appareil productif local en évolution constante

L'analyse de l'emploi peut être abordée en considérant les fonctions remplies par les actifs, définies à partir des professions exercées, indépendamment des secteurs d'activités des établissements. Quinze fonctions sont ainsi établies (administration publique, conception/recherche, fabrication, distribution, gestion etc.), transversales par rapport aux secteurs d'activités traditionnels (un cadre d'études peut exercer une fonction de conception/recherche dans une entreprise agricole ou dans un établissement industriel etc.).

Répartition des emplois de l'Agglo par fonction en 2011 et évolution depuis 2006



Source : CLAP 2006 et 2011 INSEE

La fonction la plus représentée au sein de l'agglomération orléanaise est la gestion. Celle-ci représente 25 000 emplois, en progression de près de 3% depuis 2006. Cette situation s'explique notamment par l'importance des professions de la banque (ex : Crédit agricole Centre Val de Loire à Saint Jean de Braye, Caisse d'Épargne à Saint-Jean-de-la-Ruelle etc.) et de l'assurance (ex : Harmonie mutuelle à Orléans, Groupama à Olivet, Malakoff Médéric à Saint-Jean-de-Braye etc.).

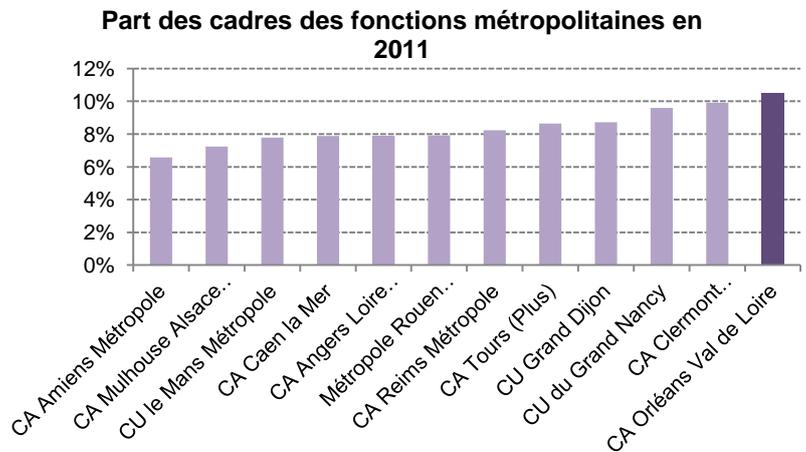
Trois fonctions viennent ensuite :

- l'administration publique, en lien avec le statut de capitale régionale d'Orléans, avec 16 483 emplois, en progression de 4,1% depuis 2006 ;
- le transport et la logistique avec 14 492 emplois, en baisse de 7,3% depuis 2006 (la plateforme orléanaise est classée en 4^{ème} position nationale) ;
- la fabrication avec 11 562 emplois, enregistrant la plus forte baisse avec -14,2% depuis 2006, cohérent avec la baisse du nombre d'emplois industriels.

Parmi les cadres et les chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus, certains occupent des emplois dans cinq fonctions dites métropolitaines (conception/recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture/loisirs) parce qu'on les rencontre plus particulièrement dans les aires urbaines d'importance. Cette approche par les « cadres des fonctions métropolitaines » permet d'analyser la concentration d'emplois « stratégiques » sur chaque territoire. Ceux-ci sont généralement considérés comme représentatifs du rayonnement et de l'attractivité des territoires.



L'agglomération orléanaise regroupe plus de 15 250 cadres des fonctions métropolitaines en 2011, soit 10,5% de l'emploi total. Un tel niveau de concentration la place en première position parmi les 12 agglomérations de comparaison. Orléans tire son épingle du jeu dans presque toutes les fonctions métropolitaines, particulièrement en matière de gestion et de conception/recherche. Cette position est plus mesurée sur les fonctions de culture et de loisirs où l'agglomération se classe 9^{ème} sur 13.



Source : CLAP 2011 INSEE

L'opportunité numérique

Au cours des dernières années, l'univers numérique s'est considérablement étendu. Bien loin des quelques sites internet du commencement, le numérique a profondément changé les rapports traditionnels à l'économie, au commerce ou à l'espace dans un laps de temps extrêmement court. À l'ère du « tout numérique », les technologies de l'information et des communications (TIC) ont pris une place prépondérante dans nos sociétés et dans nos pratiques quotidiennes. La ville intelligente développe de nouvelles fonctionnalités urbaines qui occasionneront potentiellement des changements majeurs aussi bien pour l'infrastructure urbaine que pour le citoyen-usager. Les TIC ouvrent la voie à de nouvelles manières de gérer et de vivre la ville dans un objectif de développement durable dont on peine encore à mesurer l'étendue.

Ainsi, à titre d'exemple, la nouvelle stratégie économique du territoire est incarnée par le projet FrenchTech à Orléans. Lancé début 2014, ce label national vise à soutenir les initiatives des métropoles françaises en faveur de l'innovation numérique.

Les collectivités locales sont mobilisées sur la candidature d'Orléans et prévoient dès à présent une politique forte de soutien en y consacrant une enveloppe de 18 millions d'euros au cours des cinq prochaines années.

L'initiative s'appuie sur quatre des axes d'excellence locale :

- Le numérique dans le végétal ;
L'annonce du projet de « vallée du numérique végétale » lors du premier Open Agrifood d'Orléans illustre notamment comment le numérique et les nouvelles technologies peuvent révolutionner certaines pratiques. Il s'agit ainsi de concevoir, explorer et diffuser ces solutions dans l'objectif de devenir une vitrine internationale dans ce domaine.
- Les objets connectés ;
- Le e-commerce et la logistique ;
- Le digital et l'excellence environnementale avec Dream.





Par ailleurs, le rassemblement des start-up numériques orléanaises dans un « lieu totem » de la FrenchTech (sur l'ancien site Famar) constitue une opportunité de faire évoluer en profondeur la ville pour en faire un espace résolument numérique.

Ces initiatives reflètent une nouvelle ère pour le développement économique local, davantage tourné vers la coopération et la collaboration pour relever les défis de demain.



À retenir pour le SCoT

- **Des mutations urbaines** : la ville se reconstruit peu à peu sur elle-même par des opérations de renouvellement urbain et l'organisation du territoire évolue vers plus de mixité et moins de séparation des fonctions, des types d'habitats, des groupes sociaux. La nouvelle manière de faire la ville concilie intensification urbaine et retour de la nature en ville.
- **Des mutations démographiques** : la population se répartit sur un territoire de plus en plus vaste (étalement urbain) et la périphérie accueille une part importante des ménages avec jeunes enfants, ce qui crée des besoins nouveaux, en équipements et en infrastructure de transport notamment. La dynamique démographique se situe désormais à l'extérieur de l'agglomération, ce qui pose question et même problème. Ce partage générationnel du territoire renforce, pour l'agglomération, le phénomène de vieillissement démographique.
- **Des mutations économiques** : les emplois restent largement concentrés dans l'agglomération. La crise économique a encore renforcé le poids du secteur tertiaire dans l'économie locale, essentiellement tournée vers les services. L'avenir économique est toutefois prometteur puisque le territoire possède des pôles de compétitivité à fort potentiel et notamment la filière numérique dont l'essor semble débiter. Le problème du chômage de masse reste la difficulté majeure à laquelle le territoire, comme les autres, doit faire face.
- **Des mutations des usages et des comportements** : les préoccupations, les mentalités et les modes de vie ont considérablement évolué, en lien notamment avec de nouvelles technologies : internet, la téléphonie mobile, les réseaux sociaux, le covoiturage, le tramway, les vélos en libre-service, les drives alimentaires...

Les enjeux du SCoT

- *Construire une stratégie de développement économique et démographique à l'échelle de l'Inter-SCoT ;*
- *Poursuivre et accompagner les mutations urbaines engagées (renouvellement urbain, davantage de mixité, de densité et de nature en ville) en coordonnant les différentes opérations dans leur programmation ;*
- *Soutenir le développement économique du territoire en confortant les entreprises existantes et en facilitant l'implantation de nouvelles (notamment en optimisant les implantations disponibles (sites vacants, friches)) ;*
- *Soigner l'aménagement des zones d'activités et améliorer leur intégration dans le tissu urbain ;*
- *Accélérer la transition vers la ville numérique, notamment par le déploiement de réseaux à fort débit, pour tirer profit de l'essor de la nouvelle économie et de la société de l'information (télétravail, achats en ligne, dématérialisation administrative...).*



Favoriser la diversité d'occupation des territoires

1.2. La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?

Définitions

Population : Elle comprend à la fois les résidents de l'Agglomération et les usagers du territoire qui le fréquentent pour y mener leurs activités.

Activités : Elles regroupent toutes les opérations humaines dirigées vers une finalité aussi bien économique (emploi, commerce, administration, agriculture), que culturelle ou récréative

Espaces naturels : Secteurs dominés par la nature.

Territoire : Il correspond aux 22 communes de l'agglomération orléanaise (périmètre du SCoT), concernant l'occupation du sol, mais aussi un territoire plus vaste, englobant les trois pays voisins (périmètre Inter-SCoT), lorsqu'il s'agit des populations.

Territoires spécialisés : Espaces dédiés à une fonction principale et prédominante, qui sont donc largement monofonctionnels et où la mixité des fonctions n'existe par conséquent que très peu.

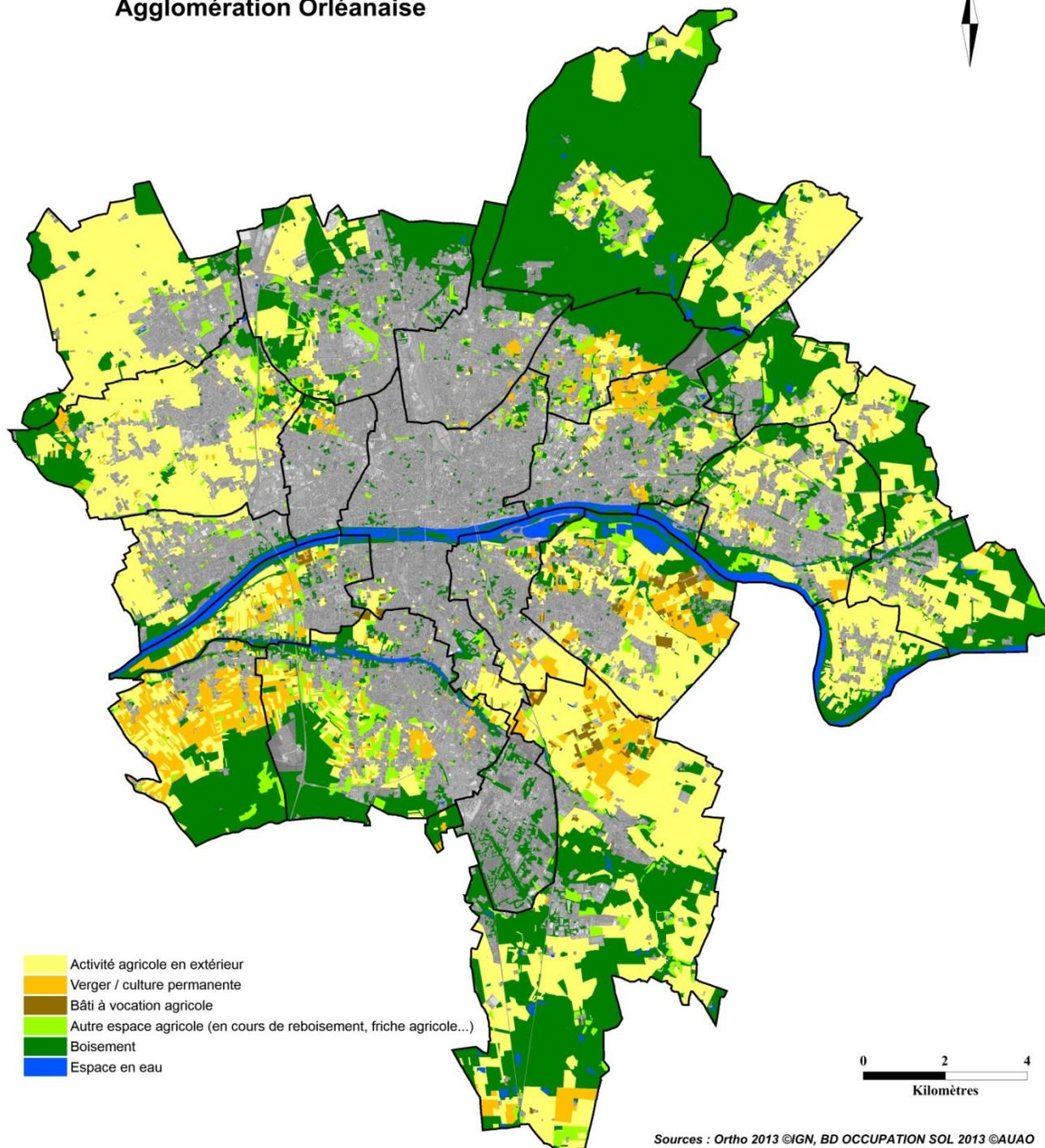
Une spécialisation du territoire héritée du passé

Un zonage monofonctionnel...

L'agglomération orléanaise possède une structure urbaine éclatée et de relativement faible densité. Son organisation générale se traduit par l'existence de secteurs spécialisés formant différentes polarités. Cette spécialisation est visible à différentes échelles.

À grande échelle, les zones urbaines de l'agglomération s'insèrent dans une matrice d'espaces agricoles et naturels qui occupe une part importante du territoire : en 2013, les espaces agricoles représentaient 36,6% de la surface de l'agglomération et les espaces naturels 30,3%. Ces espaces sont en grande majorité situés en périphérie de l'agglomération, mais certains traversent le territoire (les cours d'eau) ou s'immiscent dans les secteurs urbanisés, ce qui renforce leur présence. De plus, ils présentent une grande diversité à l'échelle du territoire et possèdent chacun leur propre identité, aussi bien paysagère que fonctionnelle.

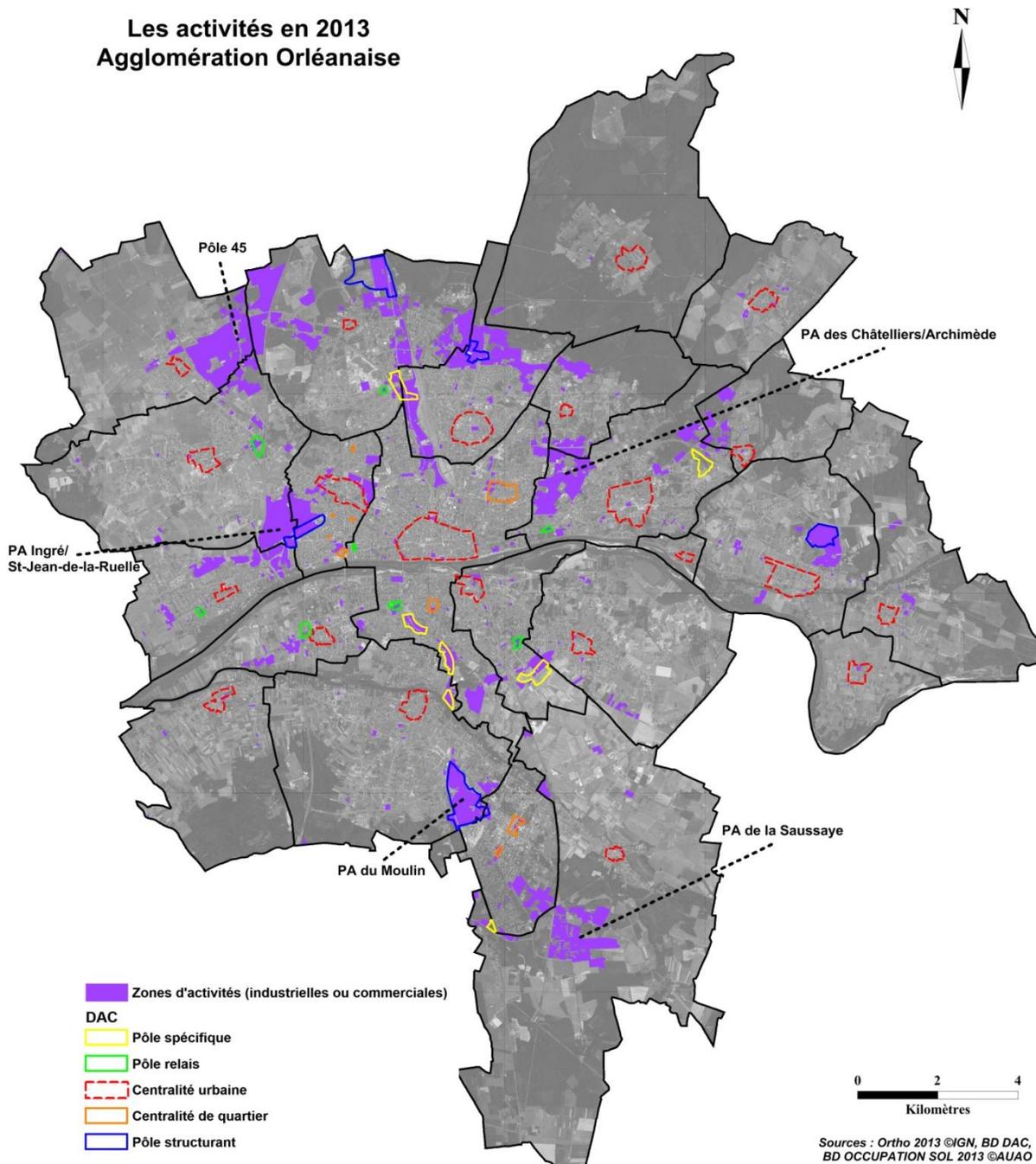
Les espaces naturels et agricoles en 2013 Agglomération Orléanaise



À une échelle plus fine, l'organisation urbaine montre une certaine spécialisation, reflet d'un héritage du passé. Le fonctionnalisme des années 1960-1970 a entraîné le regroupement de zones d'activités sur un même espace (répartition allant de paire avec des logiques d'optimisation et de rationalisation économique) ou le développement de grandes zones d'habitat spécialisées (grands ensembles collectifs ou lotissements pavillonnaires). Cette logique d'aménagement résulte de la difficile cohabitation de certaines fonctions sur un même espace du fait de conflits d'usages. L'objectif était à la fois de favoriser un développement urbain harmonieux et rationnel en lien avec la place importante que l'automobile avait prise à cette période. Ainsi, comme dans d'autres métropoles françaises, les zones commerciales, d'habitat, d'activités et d'équipements ont été



regroupées par type sur un même secteur, générant une spécialisation des fonctions et des territoires.



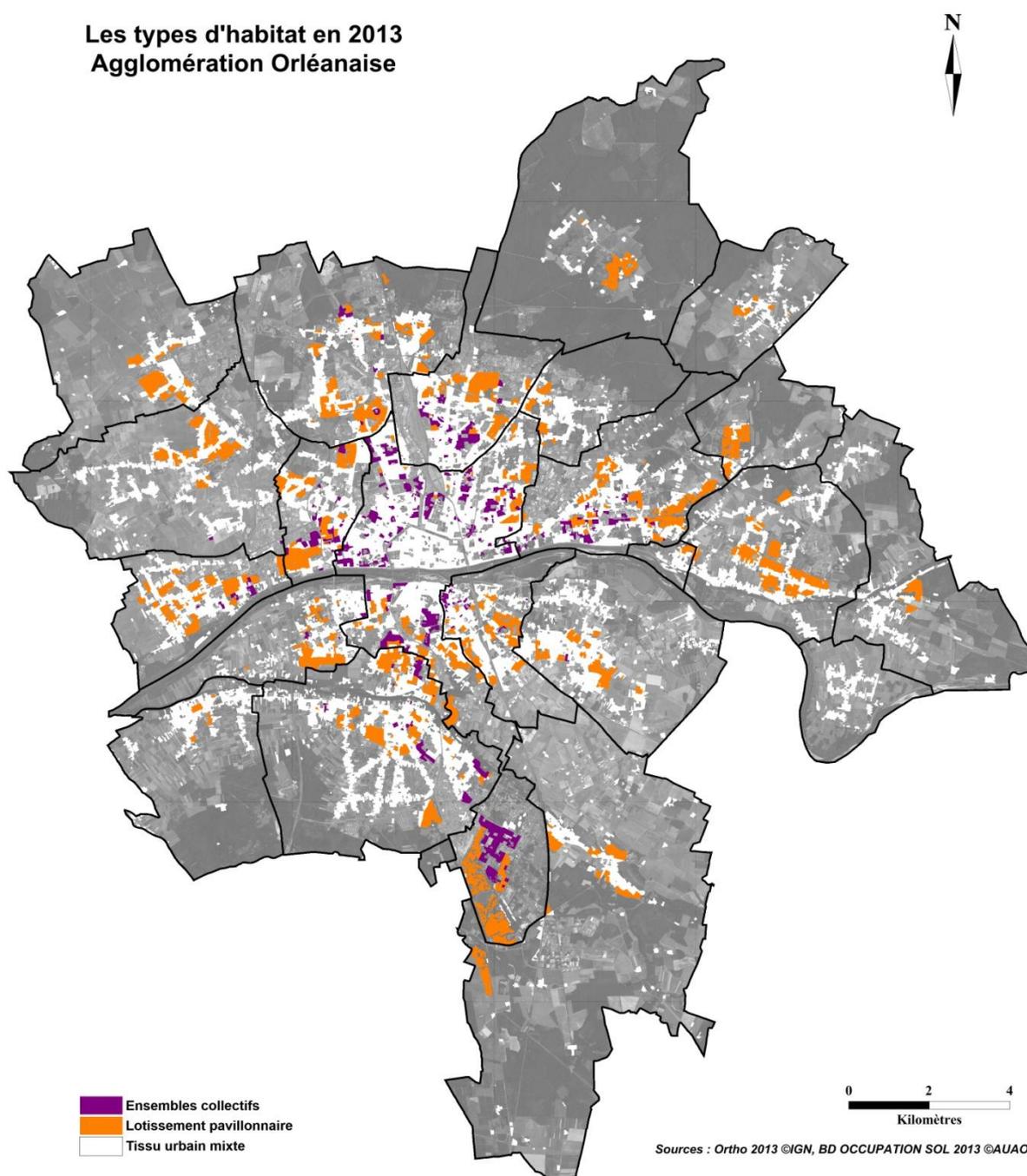
Principalement positionnées aux portes de l'agglomération pour faciliter leur visibilité et leur accessibilité routière, ces zones forment de grands espaces réservés aux commerces et aux activités économiques. C'est le cas par exemple à Saran au niveau du secteur des « Cent Arpents », où les activités commerciales ont été regroupées sur près de 32 hectares, ou encore au niveau de Pôle 45, parc d'activités situé sur les communes d'Ormes, d'Ingré et Saran, regroupant des activités économiques sur 400 hectares. Ces zones spécialisées ont poursuivi leur extension ces dernières années : ainsi, les surfaces dédiées spécifiquement aux activités économiques sont passées de 1 634 ha en 1995 à 1 896,4 ha en 2013 (+ 16%). La séparation des fonctions reste forte



et se poursuit en partie. Cela s'explique notamment par la recherche d'une rationalisation des moyens et d'une meilleure visibilité au niveau national ou international. Certaines structures aux enjeux communs se sont ainsi regroupées afin d'atteindre une masse suffisamment importante pour qu'elles deviennent économiquement viables et pertinentes. Des regroupements de structures sont également encouragés dans le cadre de pôles de compétitivité et de cluster⁵ importants (« Cosmetic Valley », Pôle écotechnologique « Dream eau et milieux », Cluster « Nekoe » etc.).

Aujourd'hui, les parcs d'activité existants regroupent sur une surface totale d'environ 2 600 hectares plus de 50 000 emplois, soit 35% des emplois de l'agglomération orléanaise et une densité de près de 20 emplois à l'hectare.

Les types d'habitat en 2013 Agglomération Orléanaise



⁵ Cluster = regroupement d'entreprises du même secteur



Au même titre que les zones d'activités, de grandes zones pavillonnaires se sont développées le plus souvent au détriment des espaces agricoles, en prolongement des différents centres-bourg historiques des communes. Là encore, l'ampleur des besoins au cours des années 1960-1970 ont conduit à la création de vastes ensembles monofonctionnels (quartiers d'habitat collectif ou pavillonnaire...). Ce type de développement est notamment visible au sud de l'agglomération à Orléans-la Source, où se côtoient sans se mélanger, de vastes ensembles collectifs tels que « les Bois de la Source » (environ 46 hectares) et des zones pavillonnaires comme « L'Orée de Sologne » (environ 85 hectares).

Cette répartition géographique des activités et de l'habitat se traduit également par une spécialisation de certains territoires communaux. Ainsi, les communes où se concentre la majorité de l'emploi comme Orléans, Saran, Fleury-les-Aubrais, Olivet, Saint-Jean-de-Braye se distinguent fortement de celles qui ont plutôt une vocation résidentielle plus marquée telles que Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Denis-en-Val, Marigny-les-Usages, Bou, Mardié, Combleux, etc.

... aux conséquences néfastes pour l'environnement et les paysages

La séparation des fonctions urbaines engendre deux principaux effets négatifs : l'accroissement des distances parcourues et l'atteinte aux paysages.

La spécialisation des espaces et la séparation des vocations urbaines dans différents secteurs du territoire engendrent un besoin accru de se déplacer. Lorsque les quartiers résidentiels sont séparés des zones d'activités et de loisirs, les distances à parcourir pour les déplacements quotidiens augmentent et l'usage de l'automobile est généralement privilégié. La forme urbaine des secteurs résidentiels peut également avoir une influence sur les modes de déplacements utilisés. Par exemple, les grands lotissements pavillonnaires ne proposent pas toujours d'alternative à l'automobile du fait de leur faible densité qui ne suffit pas pour justifier le passage d'une ligne de bus à haut niveau de service. Cette difficulté est également renforcée par un constat similaire dans les zones d'activités et commerciales peu pourvues en cheminements piétons et dans lesquelles les parkings consomment des surfaces importantes qui éloignent d'autant les bâtiments les uns des autres. Ces espaces ont été conçus dans l'optique d'être reliés par la route et constituent de ce fait un environnement peu propice à d'autres pratiques de mobilité.

Par ailleurs, la synchronisation des modes de vie a pour conséquence de faire converger les flux vers certaines zones en certaines heures : le matin vers les zones d'emplois, le soir vers les zones résidentielles, le samedi vers les zones commerciales... Ces différents phénomènes engendrent ainsi des ralentissements de la circulation et *in fine*, des nuisances environnementales.



Modes de transports utilisés selon le lieu d'habitation. Sondage parts modales réalisé en 2014



Source : AUAO, d'après sondage parts modales - AggLO 2014

Par ailleurs, la concentration d'activités industrielles ou commerciales dans un même lieu a tendance à dénaturer les paysages. L'exemple le plus marquant est celui des entrées de villes souvent occupées par de grandes zones d'activités. Généralement, la conception de ces zones banalise les entrées de villes (Voir focus sur : [Les entrées d'agglomération](#)). Elles se caractérisent alors par une succession de structures, dont la faible qualité architecturale marque fortement les paysages alentours (panneaux publicitaires sur l'espace public etc.).



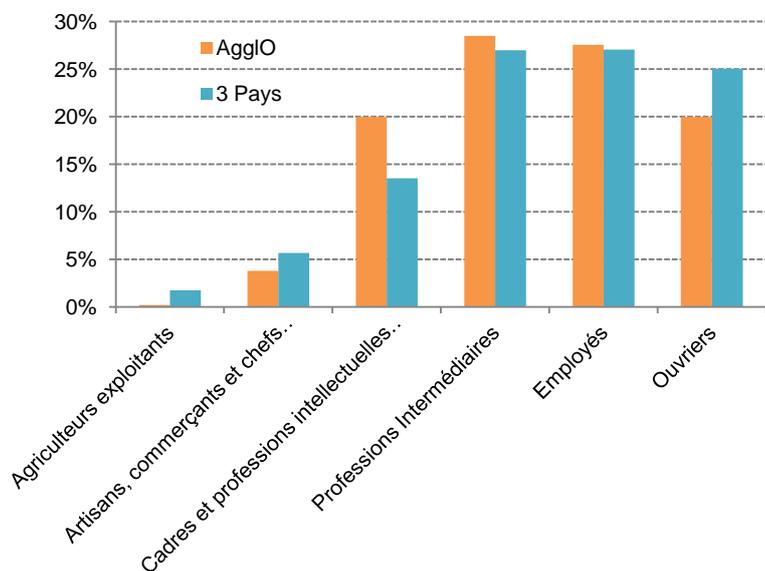
Cap' Saran au nord de l'agglomération
(Source : ©AggLO, 2010)

Une certaine spécialisation socioprofessionnelle des territoires

Au sein du périmètre de l'Inter-SCoT, la répartition proximale du pôle d'emplois orléanais, socioprofessionnelle des populations âgées de 15 à 64 ans, notamment celle de La Source, n'est pas très contrastée.

L'agglomération se démarque par une part de cadres et professions intellectuelles supérieures assez élevée (20% contre 13,5% dans les Pays voisins) à la faveur notamment d'emplois métropolitains plus nombreux. À l'exception de Combleux (37%), ce sont les communes du sud de la Loire qui affichent généralement les taux les plus élevés dans l'agglomération (28,7% à Olivet, 25,5% à Saint-Denis-en-Val, 24,2% à Saint-Jean-le-Blanc etc.). Hors agglomération, ce sont les communes d'Ardon (43%) et de Jouy-le-Pothier (31,5%) qui affichent les taux les plus élevés. La très grande

Répartition de la population par CSP (actifs âgés de 15 à 64 ans)

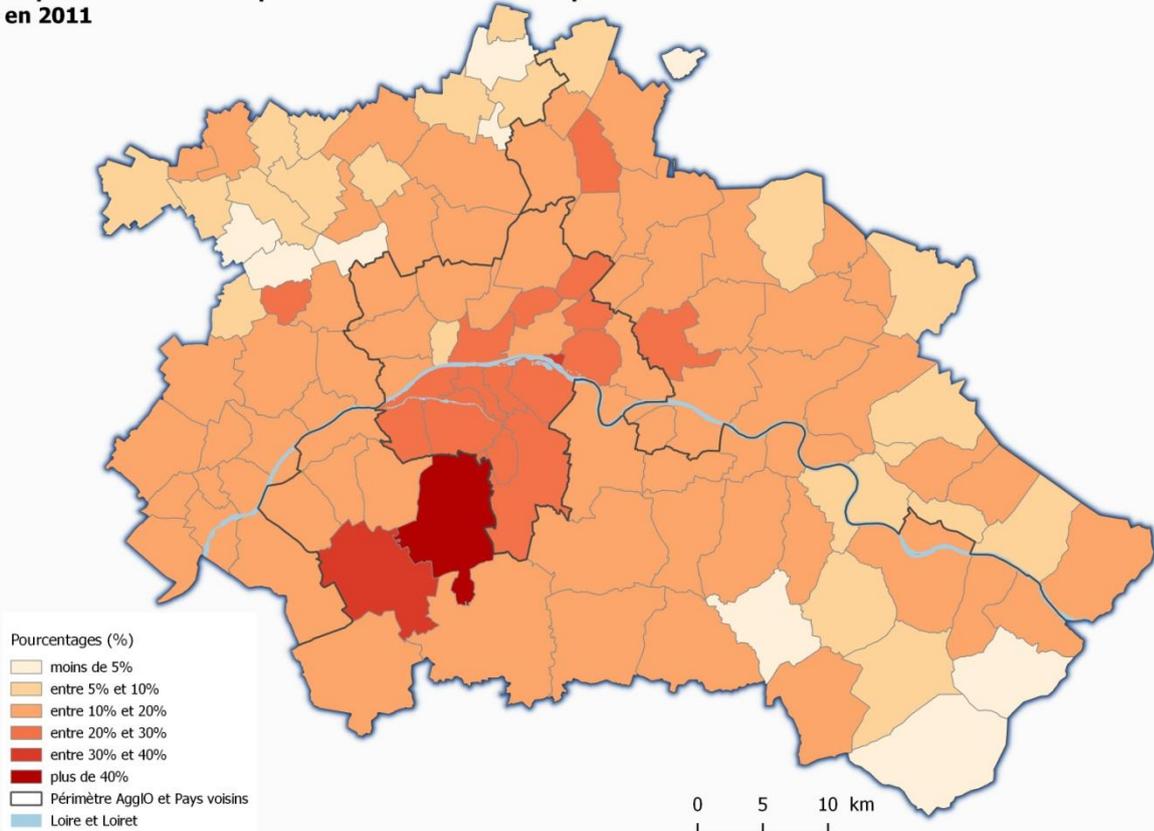


Source RP2011, INSEE:

Corrélativement, la part des ouvriers est un peu plus faible dans l'agglomération que dans les trois Pays voisins (20% contre 25% dans les Pays voisins). La capacité de ces communes à concilier des logements plus grands et de qualité à des prix plus abordables explique certainement en partie cette situation. Les taux d'ouvriers apparaissent plus élevés dans le quart nord-ouest du territoire mais aussi dans le quart sud-est, autour des pôles d'emplois de Sully-sur-Loire et de Dampierre-en-Burly.



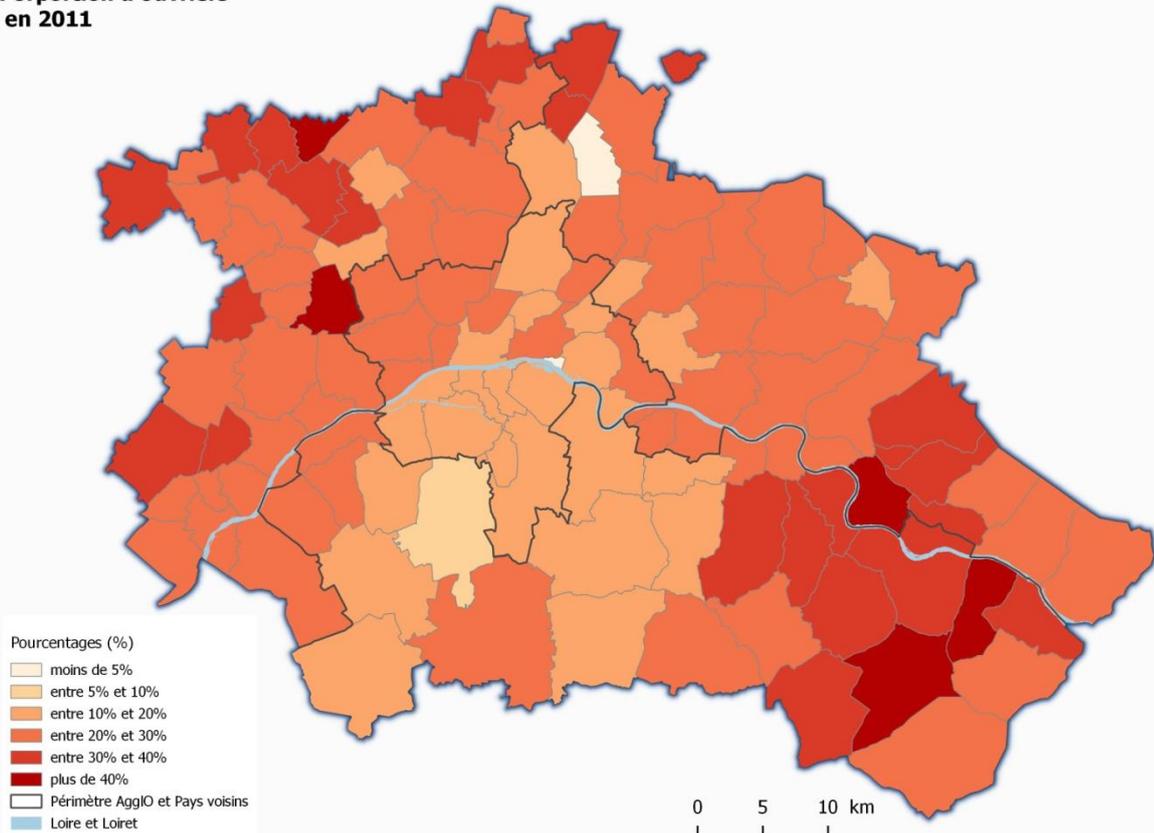
Porportion de cadres et professions intellectuelles supérieures en 2011



catégories socioprofessionnelles des populations actives occupées résidentes âgées de 15 à 64 ans

source : AUAO d'après Insee RP - IGN BD TOPO

Porportion d'ouvriers en 2011



catégories socioprofessionnelles des populations actives occupées résidentes âgées de 15 à 64 ans

source : AUAO d'après Insee RP - IGN BD TOPO



Un changement de logique pour valoriser une forte mixité à toutes les échelles

Bien que des secteurs très visibles constituent des espaces spécialisés, cela ne doit pas occulter le fait qu'une grande partie de l'agglomération se caractérise par des secteurs où la mixité est importante.

Une diversité dans le tissu urbain...

Il s'agit tout d'abord des espaces urbanisés, notamment les plus anciens, mais aussi des pôles contemporains comme La Source ou le centre-ville de Saint-Jean-de-Braye. Le document d'aménagement commercial met en exergue différents pôles de centralité urbaine et de quartiers plus denses où se côtoient commerces, activités, habitations et équipements. En effet, pratiquement toutes les communes de l'agglomération possèdent une offre de commerces et de services de proximité, mêlés aux espaces résidentiels. Ces espaces de mixité répondent à une attente forte de proximité voulue par les habitants. Une logique de redynamisation des centres-bourgs est d'ailleurs à l'œuvre et elle passe notamment par davantage de mixité fonctionnelle.

Par ailleurs, dans un souci de limitation de l'étalement urbain et d'optimisation de la consommation du sol, les grands projets d'agglomération sont conçus dans l'idée d'accroître la densité et la mixité. Cette mixité prend deux formes :

- fonctionnelle, avec une offre en équipements, commerces et activités, qui est couplée à l'offre résidentielle et propose donc des services de proximité aux habitants ;
- sociale, avec une mixité dans les formes urbaines, les typologies de logements, les modes d'occupation, ce qui permet une diversité parmi les résidents.

Le projet InteRives constitue un bel exemple de mixité : il prévoit 200 000 m² de bureaux, 3 000 logements, des commerces, des équipements publics, une coulée verte, des transport en commun performant, etc. Le portage de ce projet mixte a été exceptionnellement confié à l'AggLO dans le cadre d'un élargissement de l'intérêt communautaire (délibération de novembre 2011).

L'aménagement de la ZAC des Halles à Orléans, présente également une diversité des fonctions : des logements côtoient 10 000 m² de commerces, des équipements de loisirs et des espaces verts.



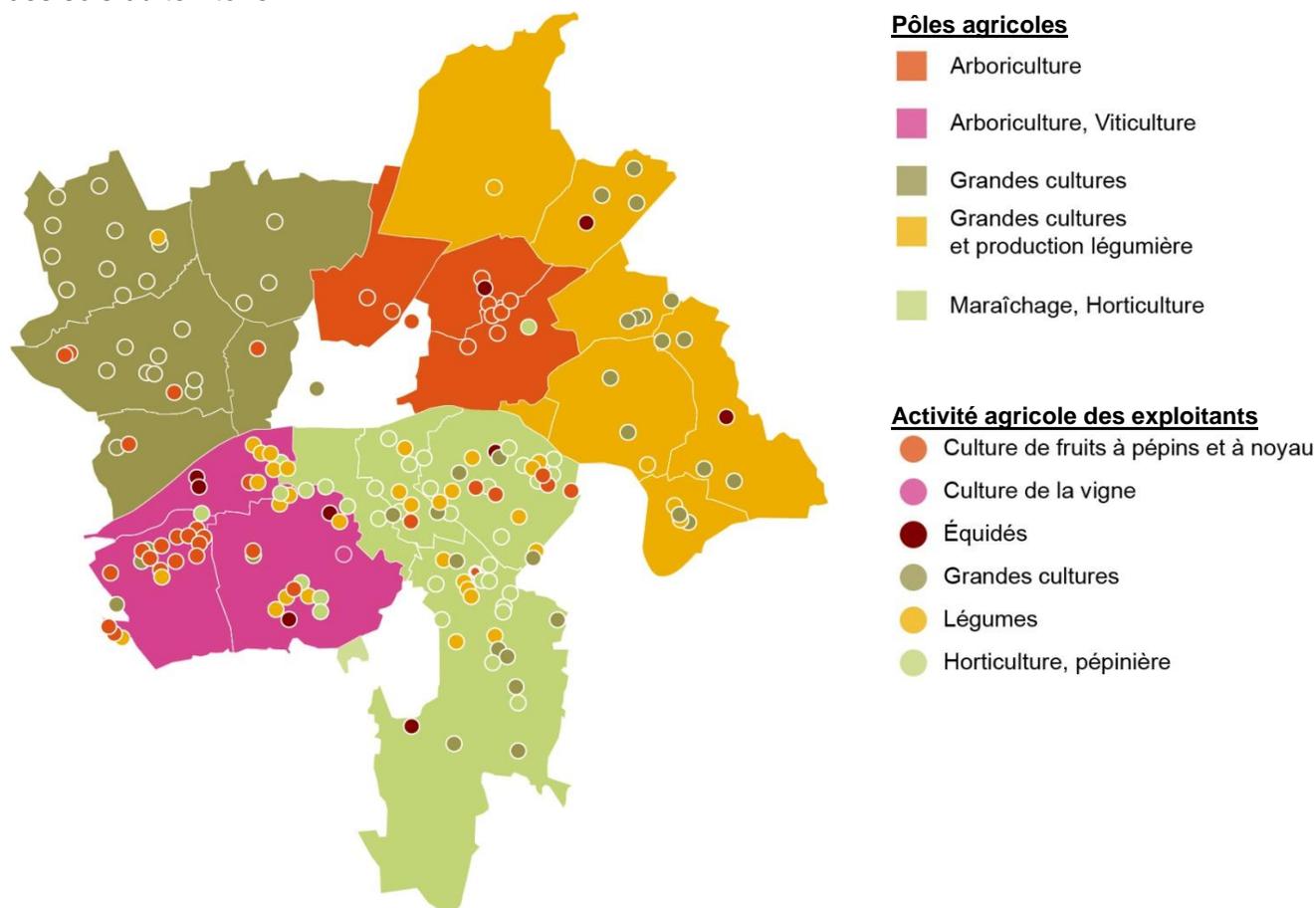
Projet InteRives (Source : Chavannes 2013)

...mais aussi dans les champs...

Les espaces agricoles, qui sont très présents dans l'agglomération orléanaise, présentent une grande diversité à cette échelle de territoire, que ce soit par leur surface ou par leur production. Sur les 232 exploitations en activités en 2011, six grands types d'activités étaient recensées : grandes cultures, cultures de légumes, melons et tubercules, horticulture, arboriculture, viticulture et élevage.



Ces activités se regroupent en cinq grands pôles agricoles, définis dans la charte agricole de l'agglomération orléanaise signée en 2012, en lien avec les grands écopaysages et les potentialités des sols du territoire:



Grands pôles agricoles et activités des exploitations
(Source : Chambre d'agriculture du Loiret, 2011. Réalisation : AUAO, 2012)

- Au nord-ouest, les grandes cultures ;
Ce pôle constitue la frange de la Beauce, première région céréalière d'Europe, qui s'étend au nord-ouest de l'agglomération. Ses sols sont favorables aux grandes cultures. Certains présentent également une bonne aptitude au développement de poiriers mais cette aptitude est très variable d'un secteur à l'autre du pôle.
- Au nord-est, les grandes cultures et la production légumière ;
Ce pôle, situé entre la forêt d'Orléans et la Loire, est composé de sols argileux régulièrement saturés en eau. Les cultures fruitières peuvent y être pratiquées si un drainage efficace est réalisé. Ainsi, les sols de ce pôle présentent globalement une aptitude moyenne au développement de pommiers et une aptitude variable aux poiriers (allant de bonne à nulle selon les secteurs). Ils ont également une aptitude moyenne aux grandes cultures. Les secteurs situés à proximité de la Loire sont composés de sols plus sableux et moins saturés en eau. Contrairement au reste du pôle, ils présentent une bonne aptitude à la culture de petits fruits, de cerises, de légumes et de vignes et une faible aptitude aux grandes cultures et aux poiriers.



- Au centre, l'arboriculture ;
Les sols de ce pôle présentent une hydromorphie un peu moins importante que le pôle précédent, mais qui reste importante. Ils permettent un bon développement des poiriers et présentent également une aptitude moyenne aux grandes cultures et aux pommiers. Plus proche du cœur de l'agglomération que le pôle précédent, le parcellaire y est plus morcelé, les cultures s'orientent ainsi davantage vers l'arboriculture que vers les grandes cultures.
- Au sud-ouest, l'arboriculture et la viticulture ;
Les sols de ce pôle, sableux et faiblement limoneux, possèdent une réserve en eau plus faible. Ces sols sont globalement favorables à la culture de petits fruits et de cerises, et de manière plus variable d'un secteur à un autre, à celle de la vigne et des légumes.
- Au sud-est, le maraîchage et l'horticulture.
Ce pôle est composé d'une grande variété de sols, allant du sol sableux à la faible réserve en eau en bord de Loire, au sol limono-sableux régulièrement saturé en eau lorsqu'on se rapproche de la Sologne. Leur aptitude aux différentes cultures est donc très variable. On trouve plutôt une bonne aptitude aux cerises, aux légumes, aux petits fruits et à la vigne dans sa partie nord, et une aptitude moyenne à bonne pour les grandes cultures et les poiriers au sud. Ces sols sont également moyennement favorables à la culture de pommiers.

... ainsi que dans les espaces naturels

Près d'un tiers du territoire de l'agglomération est occupé par des espaces naturels. Ces derniers présentent une grande diversité avec :

- des milieux forestiers, représentés par le massif de la forêt d'Orléans, la ripisylve⁶ de la Loire et du Loiret et la forêt solognote ;
- des milieux ouverts, avec la clairière de Chateau au nord, le secteur forestier et agrisylvicole de Semoy, la boucle de Loire entre Bou et Mardié, dans le secteur forestier solognot de Saint-Hilaire Saint-Mesmin et Olivet...
- des milieux humides, en forêt d'Orléans, en Sologne, entre la Loire et le Loiret, au niveau de l'Île Charlemagne et du Bois de l'Île ;
- des milieux aquatiques, avec la Loire, le Loiret, le canal d'Orléans et la Bionne.

Bien qu'ils soient surtout présents en périphérie, ils s'insèrent également au cœur des espaces urbanisés et participent ainsi à la mixité fonctionnelle du territoire. L'armature verte urbaine, constituée entre autres de parcs et jardins, joue un rôle essentiel dans la constitution du réseau fonctionnel d'espaces naturels. L'objectif final est de constituer une trame verte et bleue qui va dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une valorisation des espaces naturels. La création de ces continuités écologiques permet le désenclavement de certains milieux et leur ouverture vers les autres cœurs de biodiversité⁷ présents sur le territoire ou plus largement avec le réseau d'espaces naturels situé sur les territoires adjacents.

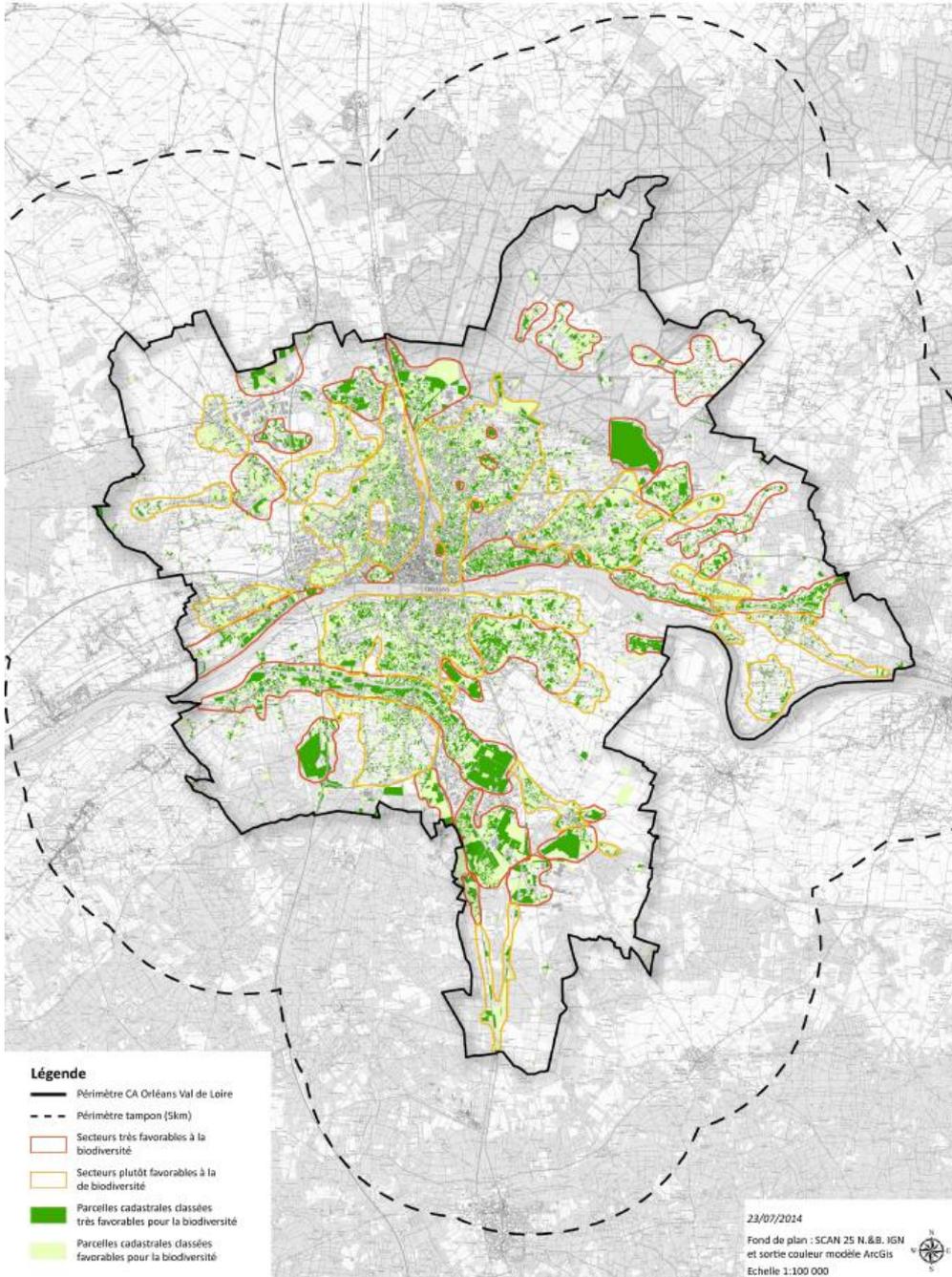
⁶ Végétation arborée qui se développe sur les berges des cours d'eau ou plans d'eau.

⁷ Zones où la biodiversité est la plus riche et la mieux représentée et où les individus peuvent réaliser tout ou partie de leur cycle de vie.



MATRICES DES MILIEUX URBAINS

Trame Verte et Bleue de la Communauté d'Agglomération Orléans - Val de Loire



Trame verte et bleue de l'agglomération orléanaise : matrice des milieux urbains (Source : SAFEGE, 2014)



À retenir pour le SCoT

- **De nombreux secteurs spécialisés dans une seule fonction** : le territoire possède un nombre important de zones dédiées principalement à l'activité industrielle, commerciale ou agricole, mais aussi au logement ou à la nature.
- **Des vocations à maintenir** : les espaces agricoles et naturels sont à préserver.
- **Des vocations à diversifier** : des espaces résidentiels ou des zones d'activités ont besoin de leur part d'équipement et de services de proximité.
- **Des espaces à maintenir dans leur vocation, mais à requalifier** : les entrées de villes, qu'elles soient industrielles ou commerciales, n'ont pas nécessairement vocation à accueillir des logements, mais elles semblent avoir besoin d'une requalification des espaces publics : création de cheminements piétons et cyclables, traitement d'un paysage visuel dégradé (remplacer la forêt de panneaux publicitaire, par des plantations de plantes...).
- **Mais aussi des espaces mixtes nombreux à conforter** : les centres-villes et centres-bourgs, mais aussi les faubourgs constituent un tissu urbain riche et diversifier à maintenir et étendre.
- **Une forme de spécialisation sociale** : espace de diversité sociale, le territoire reflète néanmoins une certaine spécialisation sociale des espaces accentuée par les mécanismes du marché l'immobilier. En effet, les prix des biens et les montants des loyers valorisent des localisations dans des quartiers ou des communes plus prisés, alors que des espaces moins attractifs sont accessibles à des prix plus abordables. C'est pourquoi les opérations intégrant une variété de logements permettent de limiter cette tendance à l'homogénéité sociale.
- **Des projets urbains qui apportent de la diversité** : les opérations d'aménagement permettent d'apporter de la diversité fonctionnelle dans les nouveaux quartiers ou dans des espaces reconvertis qui se déspecialisent.

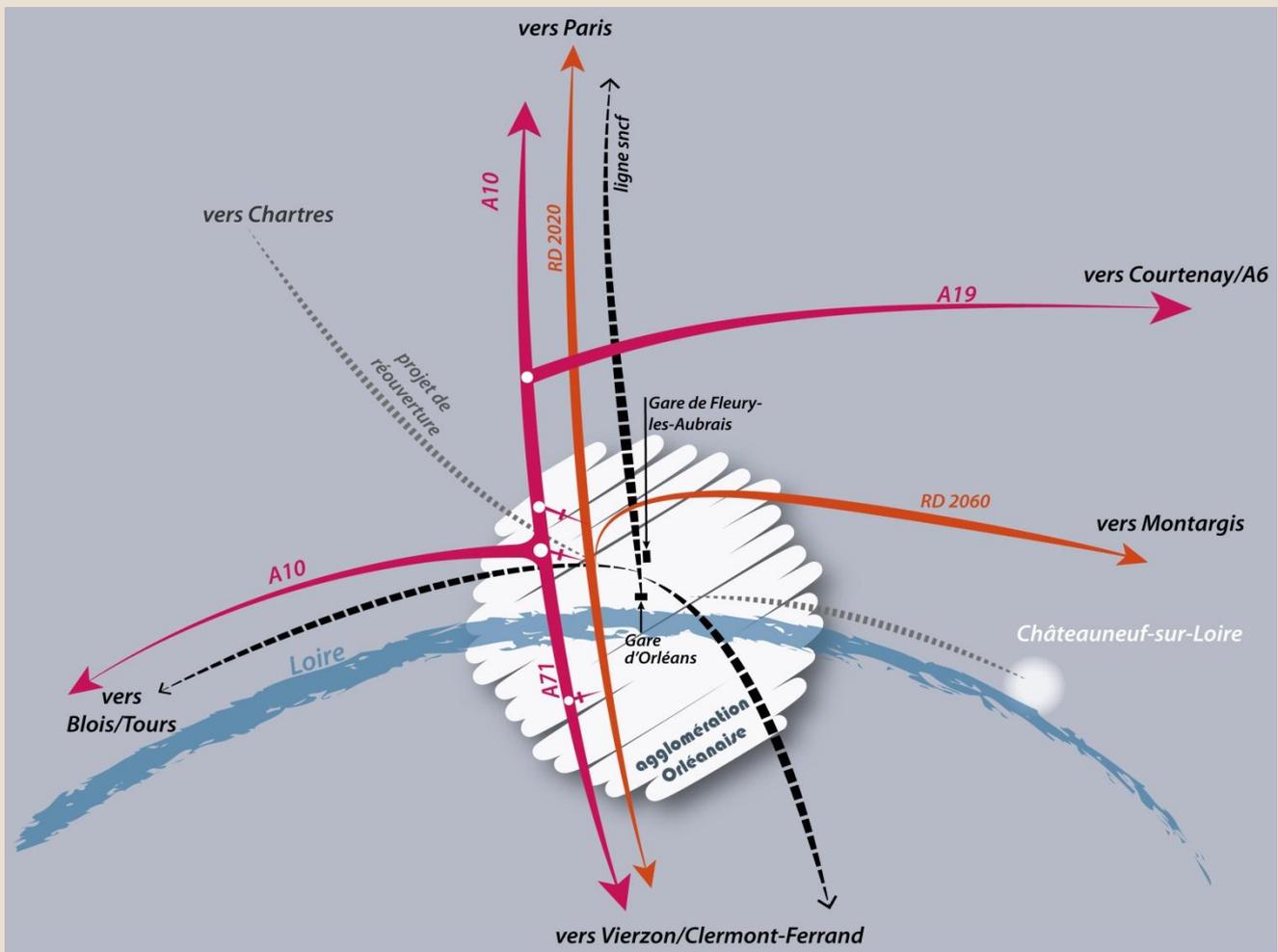
Les enjeux du SCoT

- *Saisir les opportunités de renouvellement urbain pour intégrer davantage de mixité et/ou de densité dans des secteurs monofonctionnels (par exemple, introduire des services dans les quartiers d'habitat et les zones d'activités, ou de l'habitat dans les zones tertiaires) afin de limiter l'étalement urbain et rentabiliser les investissements ;*
- *Poursuivre les aménagements nouveaux alliant davantage de mixité et de densité pour limiter l'étalement urbain ;*
- *Préserver des espaces naturels et agricoles y compris en secteur urbanisé afin de maintenir la qualité de vie et l'identité du territoire ;*
- *Conforter certains secteurs monofonctionnels pour les activités nuisibles ou à risques tout en veillant à améliorer leur intégration paysagère et leur perméabilité (ex : entrée de ville).*

Focus sur : Les entrées d'agglomération

Les entrées de ville correspondent à la fois à l'urbanisation qui se développe de part et d'autre des principales voies d'accès à la ville ainsi qu'à la voie elle-même. Ici, seules les plus importantes – celles portant des enjeux à l'échelle de l'agglomération – ont été prises en compte. Elles se répartissent en trois grandes catégories :

- Les entrées viaries ;
- Les entrées autoroutières ;
- Les entrées ferroviaires.



Les grandes infrastructures de l'agglomération orléanaise (Source: AUAO, 2015)

Les entrées de ville marquent et influencent fortement la perception de l'ensemble du territoire car elles véhiculent la première image de ce dernier. Elles portent ainsi des enjeux forts pour le territoire notamment en termes de qualité du paysage, du cadre de vie et d'attractivité.

De plus, au-delà des enjeux qualitatifs, elles constituent des transitions entre l'espace rural et l'espace urbain et interrogent ainsi sur les limites de l'enveloppe bâtie. Les nouvelles extensions urbaines peuvent perturber la compréhension et l'identification à un territoire. Elles peuvent également relier des entités urbaines et ainsi impacter le séquençage entre l'espace de la ville et celui de sa périphérie. En effet, dans l'agglomération orléanaise, l'urbanisation a conduit progressivement au rapprochement des espaces bâtis, qui forment aujourd'hui un ensemble



urbanisé dense et continu qui s'étend au-delà des limites communales. L'aménagement des extensions urbaines et leur intégration à cet ensemble urbanisé est un enjeu majeur pour le territoire.

Les entrées viaires

Les entrées viaires décrites constituent les entrées dans l'agglomération par les principaux axes routiers en termes de trafic journalier drainé sur ces axes.

▪ **La RD2020**

La RD2020 traverse l'agglomération dans un axe nord-sud. Elle relie le territoire à Paris au nord et à Vierzon au sud.

Au niveau de son entrée nord, elle supporte un trafic de plus de 13 000 véhicules/jour (sens Paris-Orléans). L'entrée de ville est fortement marquée par la présence d'une succession d'enseignes commerciales, qui longent la voie sur près de 5,5 kilomètres entre la limite nord de Saran et l'entrée dans la ville-centre. La qualité paysagère des espaces longeant la voie est toutefois très variée.



Entrée de ville RD2020 nord. Source: AUAO, 2015

À l'arrivée dans l'agglomération depuis le nord, l'automobiliste est tout d'abord confronté à une vision assez verdoyante avec la présence de la forêt domaniale d'Orléans sur sa gauche et une limite boisée masquant les grands bâtiments commerciaux et les implantations publicitaires, sur sa droite. La voie ferrée et la ligne de l'aérotrain marquent également le paysage. Puis, progressivement, la forêt d'Orléans, la ligne ferroviaire et l'aérotrain disparaissent derrière des alignements d'arbres le long de la voie à gauche.

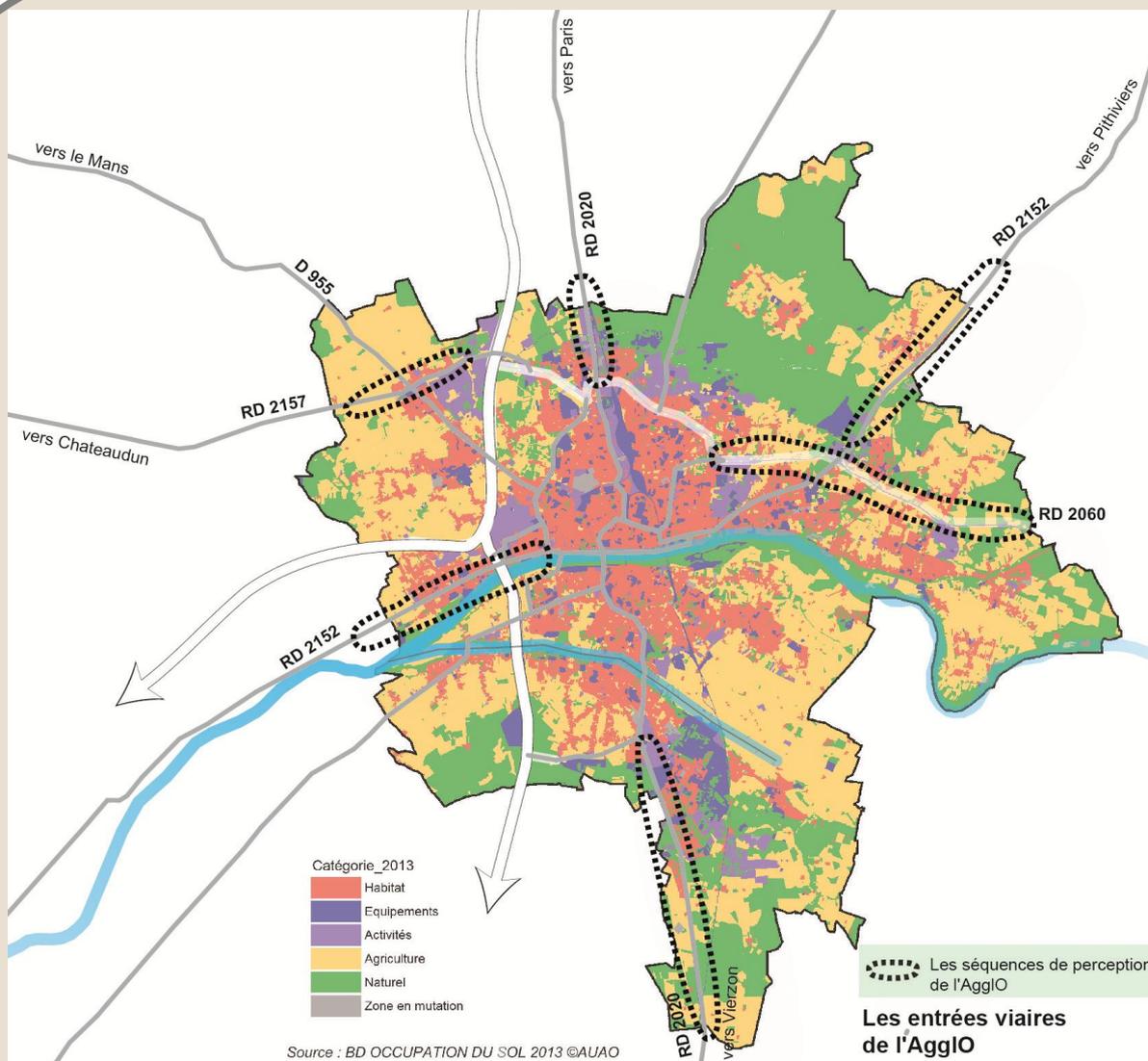
Le transformateur EDF constitue un élément «remarquable» de l'entrée de ville de par sa taille, sa fonction et sa structure. En opposition, l'espace s'ouvre sur la droite pour laisser place à une multitude de panneaux publicitaires, enseignes et pré-enseignes, à de grands espaces de stationnement, et à des bâtiments aux couleurs et aux formes variées. Certaines grandes masses boisées existent mais sont toutefois très peu perceptibles par l'automobiliste. D'autre part, l'alignement d'une partie des bâtiments est perturbé par la présence de clôtures non-homogènes (hauteurs et formes variées, implantations éparses). Les proportions entre espaces vides et espaces construits (faible emprise au sol des bâtiments, séparés par de grandes distances) gênent également la lisibilité de l'alignement des volumes. Plus loin, les grands sites d'activités jouxtent les zones pavillonnaires qui marquent l'entrée dans le centre-ville saranais, à l'ouest.



Entrée de ville RD2020 nord.
Source: AUAO, 2015



RD 2020 nord .Source AUAO, 2015



Agglo les Châtelliers vue oblique 2014



ZAC des Châtelliers, extrait du règlement pour le secteur en vitrine sur la RD 2060.

Le secteur ZB environne la RD 2060. Les bâtiments feront préférentiellement l'objet d'une implantation en biais par rapport à la RN60 (façade non parallèle), comme indiqué dans le rapport de présentation de la ZAC et seront accompagnés d'un tapis vert en bord de RN60.



Au sud (sens Vierzon-Orléans), l'entrée dans l'agglomération n'est réellement perceptible que lorsque l'automobiliste atteint la zone d'activité de Limère (au rond-point du Novotel), soit plus de 5 kilomètres après l'entrée effective sur le territoire communautaire. En amont, le quartier de la Petite Mérie (à l'ouest) est masqué par des boisements prolongeant la forêt solognote. Seules quelques pré-enseignes le long de la voie annoncent l'arrivée dans l'agglomération. La RD2020 compte alors environ 6 500 véhicules/jour mais rapidement, le flux dépasse les 10 000 véhicules/jour uniquement pour ce sens de circulation.

L'entrée dans la zone urbaine est marquée au niveau du rond point du Novotel, puis les boisements importants sur un peu plus d'un kilomètre et demi, rappellent les secteurs solognots auparavant traversés par l'automobiliste :

- À l'ouest, des boisements assez denses entourent les implantations des bâtiments de la zone d'activités de Limère. Ces derniers forment une barrière visuelle, à l'exception d'une percée permettant d'entrevoir le bâtiment de l'entreprise Maquet. De nombreuses pré-enseignes impactent toutefois le paysage.
- À l'est, l'urbanisation constituée d'habitat pavillonnaire, est masquée par un merlon planté d'environ 5 mètres qui longe la route départementale et forme un mur antibruit.

Par la suite, une tout autre ambiance paysagère se dégage. Une fois le pont de la RD326 franchi, le paysage est composé d'une mosaïque de bâtiments aux fonctions urbaines différenciées :

- À l'ouest, de grands bâtiments commerciaux s'implantent en retrait de la RD 2020 puis une bande boisée forme un écran masquant le secteur du Jarry sur la commune d'Olivet.
- À l'est, de grands équipements (centre de maintenance du tramway, hôpital, caserne de pompiers) ponctuent le paysage. On retrouve ensuite un paysage dégradé par la présence d'une multitude d'enseignes et pré-enseignes, et par une hétérogénéité dans l'implantation, dans les échelles et dans l'architecture des grands bâtiments commerciaux. Le paysage est ensuite impacté par l'intersection de la bretelle de l'A71 et l'échangeur de la zone d'activités des Aulnaies qui crée un nœud d'infrastructures important.



Secteur des 4 vents - Bois Semé. Source: AUAO, 2010



Ainsi, au niveau de la RD2020, l'urbanisation de l'agglomération a aujourd'hui rattrapé les activités des entrées de ville repoussées à l'époque en périphérie. Globalement, les entrées d'agglomération sur cet axe souffrent, comme souvent à l'échelle nationale, d'un manque réel d'homogénéité dans l'implantation et l'architecture des bâtiments et d'une présence importante d'enseignes ou panneaux publicitaires. Le traitement des espaces publics est par ailleurs faible sur ces secteurs, entraînant un manque de lisibilité.

Ces problématiques ont toutefois d'ores et déjà été identifiées par les acteurs locaux : des réflexions sont en cours sur ces secteurs et les collectivités concernées saisissent les opportunités qui s'offrent à elles pour améliorer le traitement de ces entrées d'agglomération.

▪ **La RD2060**

La RD2060, aussi appelée « tangentielle », permet le contournement au nord de l'agglomération et relie le territoire aux communes ligériennes situées à l'est. Dans un sens-est-ouest, elle draine entre 10 000 (en amont de l'agglomération) et 25 000 véhicules/jour (entre Semoy et Saint-Jean de Braye) selon le tronçon concerné.

L'entrée de l'Agglo est perceptible au niveau de la zone d'activité de la Guignardière à Chécy. Toutefois, cette dernière est en partie masquée par un alignement d'arbres le long de la voie. Seuls quelques bâtiments commerciaux sont visibles, lorsque la ligne boisée est plus clairsemée. Les paysages alternent ensuite entre grandes cultures, serres, vergers et boisements aux abords de la voie rapide.

Puis, au niveau du franchissement de la Bionne, de l'habitat pavillonnaire de Chécy puis de Saint-Jean-de-Braye se détache progressivement au sud (en contrebas pour l'urbanisation abraysienne), alors qu'au nord, les maisons individuelles de Boigny-sur-Bionne et les bâtiments du parc technologique Orléans Charbonnière sont masqués par des boisements accompagnant la voie.

Ce n'est qu'au niveau de la zone d'activité des Châtelliers, située de part et d'autre de la voie, sur les communes de Semoy, Saint-Jean de Braye et Orléans, que l'urbanisation se fait plus dense. Les grands bâtiments d'activités se détachent, en contrebas et en retrait planté ou engazonné par rapport à la voie. L'implantation des bâtiments est globalement homogène et les espaces de stationnement s'inscrivent à l'arrière des bâtiments, de façon à ne pas être visibles depuis la RD2060. Des murs antibruit longent par ailleurs la voie.

Ces aménagements illustrent une attention donnée au traitement des entrées de ville et incarnent l'image de la vitrine économique portée par le SCoT de 2008.



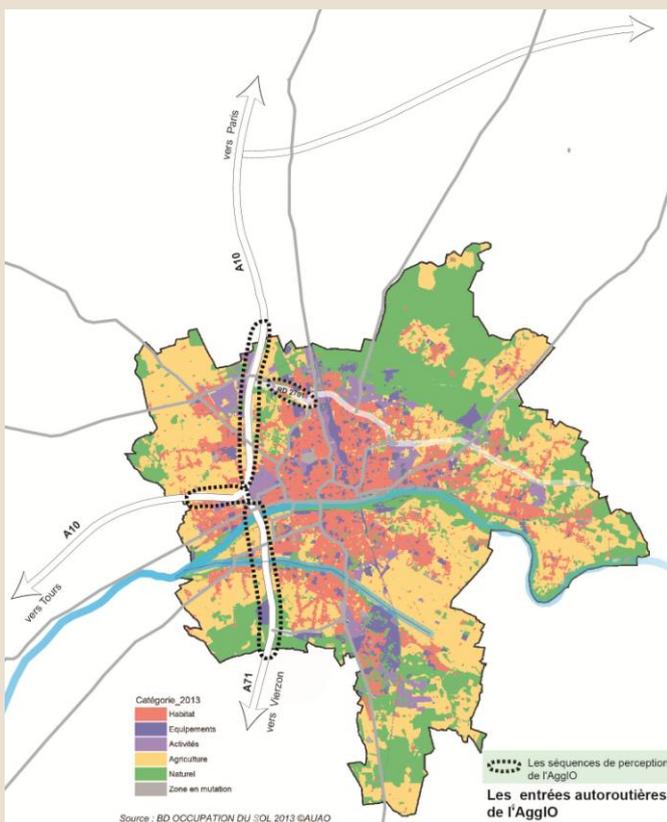
Les entrées autoroutières

L'A10

L'A10 relie Paris à Bordeaux, en passant par Orléans.

Environ 30 000 véhicules/jour empruntent cette autoroute dans le sens nord-sud. En arrivant de Paris, l'entrée dans l'agglomération est relativement peu perceptible. Elle est annoncée, à l'est, par les grands bâtiments d'activités de Calberson. À l'ouest, les entrepôts de l'entreprise Deret sont d'abord en grande partie masqués par les arbres et le talus longeant les voies puis d'autres s'imposent par la suite dans le paysage, en contraste avec les boisements situés sur la partie est.

L'urbanisation orléanaise n'est ensuite perceptible que par la présence de murs le long de l'autoroute et de quelques habitations qui se détachent des espaces agricoles au niveau de l'entrée dans Saint-Jean de la Ruelle puis quelques grands bâtiments de la zone commerciale Adelis sont visibles. Ce n'est que lorsque l'automobiliste rejoint l'A71 que l'urbanisation devient plus prégnante dans le paysage avec la présence d'hôtels ou d'arrière de bâtiments commerciaux aux multiples architectures. En arrivant par l'ouest, l'urbanisation est très peu perceptible. Seules quelques habitations chapelaises au sud se détachent de l'espace agricole au nord. Une fois encore, ce n'est qu'au niveau de la jonction avec l'A71 que des grands bâtiments d'activités sont visibles. Près de 20 000 véhicules/jour empruntent l'autoroute dans ce sens.



Chapelle accroche A10/A71 AUAO 2009

▪ L'A71

L'agglomération est traversée, dans un axe nord-sud, sur la partie ouest de son territoire, par l'autoroute A71 qui relie Orléans à Clermont-Ferrand. 15 000 véhicules y transitent chaque jour dans un axe sud-nord.

Depuis le sud, l'entrée dans l'agglomération est annoncée grâce aux espaces ouverts du val de la Loire qui offrent des vues lointaines. Ainsi, l'habitat pavillonnaire s'étend à l'horizon, de part et d'autre de l'autoroute, à partir du franchissement du Loiret. Puis les immeubles du cœur d'agglomération se détachent au loin jusqu'à ce que l'automobiliste traverse la Loire. Ensuite, la zone d'activités Adelis et ses grands bâtiments marquent la jonction avec l'A10. Les arrière-cours des bâtiments sont visibles, sans front bâti sur l'autoroute.

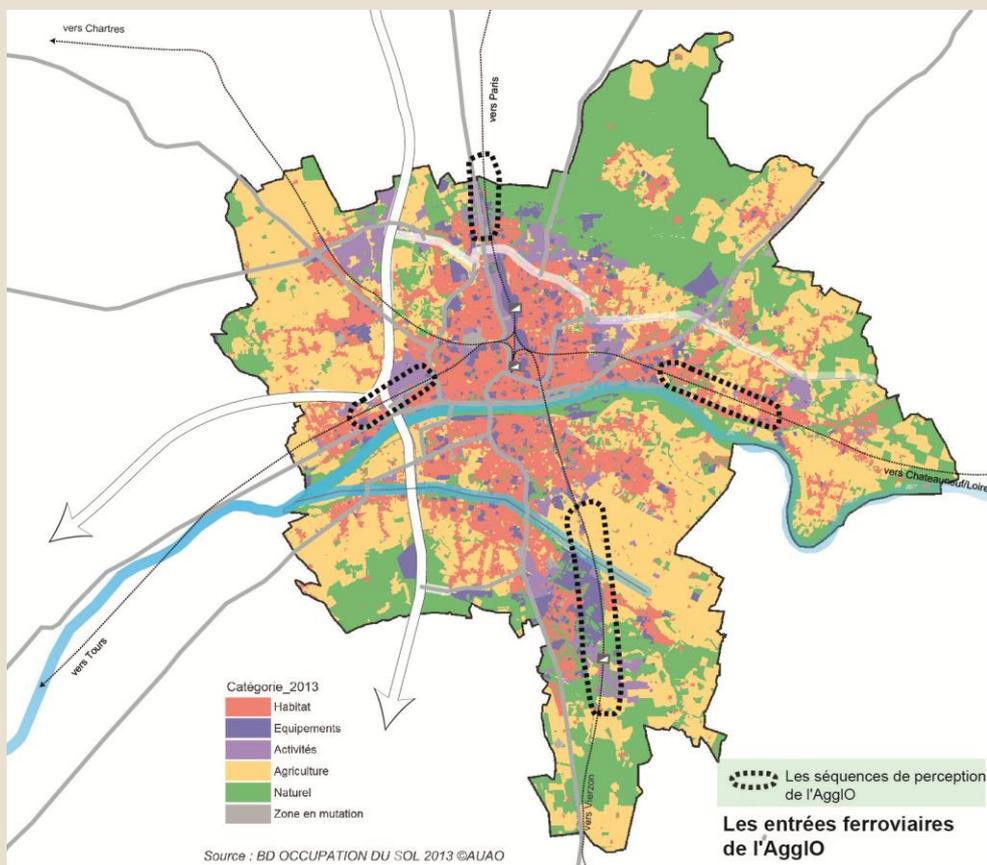
Les entrées ferroviaires

Les axes des grandes lignes ferroviaires en direction de Paris, Tours et Vierzon, et les principales gares (Orléans, Fleury-les-Aubrais) constituent également des entrées de ville qui donnent à voir aux voyageurs une image de l'agglomération. Celle-ci est souvent peu valorisée avec des vues sur les arrières de parcelles d'activités souvent faiblement paysagers voire utilisées pour du stockage de matériel et autre encombrants. C'est notamment le cas à Saran avec l'entrée de ville ferroviaire au nord de l'agglomération (ligne Paris-Orléans) et au sud à Saint-Cyr-en-Val (ligne Orléans-Vierzon), qui donnent à voir les arrières des parcelles d'activités du Cap'45 et de la Saussaye et des grands espaces de stationnement. Certains bâtiments sont particulièrement visibles, tels que le « Paquebot » de Quelle qui fait aujourd'hui l'objet de réflexions pour favoriser l'émergence et la réalisation d'un projet de renouvellement urbain. À l'ouest, l'entrée dans l'agglomération se fait tout d'abord à travers des quartiers pavillonnaires, puis, de grandes zones commerciales. Les bâtiments du centre commercial Auchan et ses espaces de stationnement (zone commerciale des Trois Fontaines), à Saint-Jean de la Ruelle, sont particulièrement visibles depuis la voie ferrée.

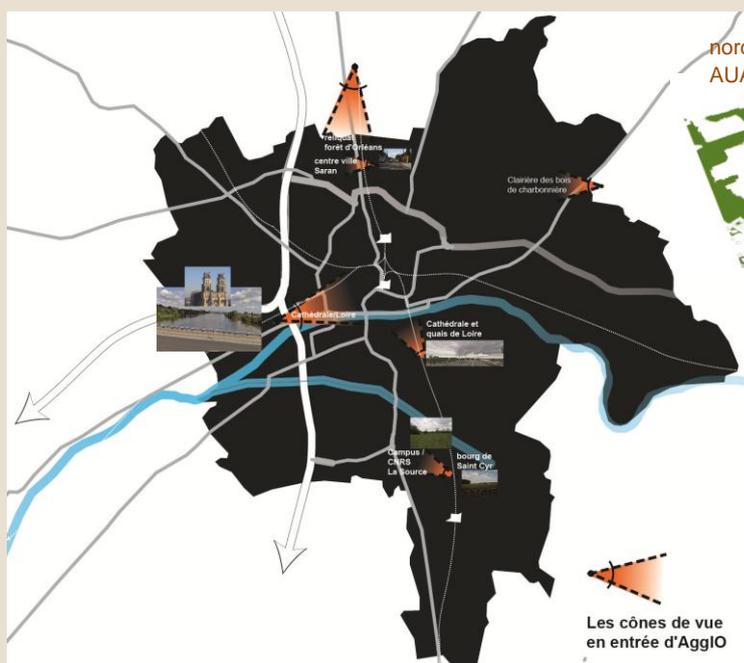
À noter que plusieurs projets de réouverture de lignes ferroviaires sont en cours de réflexion sur le territoire (les lignes Orléans-Chartres et Orléans-Châteauneuf) et que le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon pourrait également impacter le territoire. Or, certains projets d'urbanisation existent au niveau de ces possibles nouvelles entrées de ville, à l'image du secteur Alleville à Saint-Jean-de-la-Ruelle. La prise en compte des enjeux d'entrée dans l'agglomération serait alors indispensable dans l'aménagement de ces sites.



Zone commerciale Auchan Trois Fontaines 2010



Le secteur gare sur le Clos du Hameau
AUAO 2014



nord Agglo : clairière et reliquat de forêt
AUAO 2015





Faciliter l'intégration des populations

2.1. Les populations ont-elles le choix de leur logement ?

Définitions

Choix : Le choix s'entend entre les différents types de logements, leur localisation et leur prix.

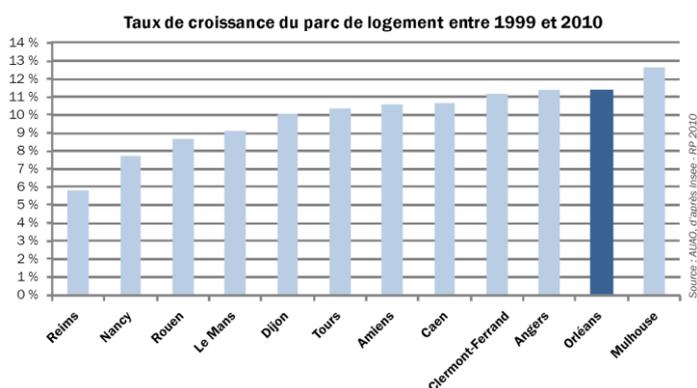
Population : Il s'agit des différents types d'habitants ou « profils résidentiels » (jeunes décohabitants, actifs vivant seuls, jeunes couples sans enfant, familles avec jeunes enfants, familles avec enfants, couples sans enfant à charge, familles monoparentales, personnes âgées isolées, personnes âgées non isolées, autres ménages) auxquels sont ajoutés les touristes.



Des capacités d'accueil importantes du parc de logements

Un secteur de la construction dynamique

Le parc de logements de l'agglomération a connu une forte croissance depuis 1999, par rapport à d'autres agglomérations de taille équivalente. Avec un taux de progression de 11,4 % sur la période 1999-2010, il arrive en deuxième position des parcs des agglomérations françaises de taille comparable (200 000 à 500 000 habitants), derrière Mulhouse (12,6 %). Cette progression a été nettement plus rapide que celle de la population, pendant cette période.



Source : AUAO d'après Insee RP 2010

En effet, avec en moyenne 1 400 logements mis en chantier chaque année entre 2000 et 2013, l'agglomération conserve un secteur de la construction. De même, dans la couronne de l'aire urbaine, le volume moyen de mise en chantier se situe à un niveau élevé depuis 2000 : 875 logements/an en moyenne, avec un pic de production en 2005 de 1 150 logements.



Dans l'agglomération, l'année 2009 a été particulièrement propice à la construction neuve de « logements ordinaires »⁸ avec plus de 1 800 logements mis en chantier au cours de l'année. Depuis 2000, ce niveau est un record pour le territoire.

Un parc de logements diversifié et en évolution constante

En 2011, près de 9 logements sur 10, sur 136 222 logements recensés, sont des résidences principales et la moitié (52,7 %) sont des résidences principales occupées par leur propriétaire. Entre 2007 et 2011, leur croissance (+2,2 %) est limitée par la faible progression du parc social (+1,8 %) et par une légère diminution du parc locatif privé (-0,6 %). Mais l'augmentation importante du nombre de propriétaires occupants (+4,2 %) a compensé ces évolutions.

Sur la même période, le nombre de logements vacants paraît avoir augmenté davantage (+18,3 %), soit 9 % du parc de logements (12 041 logements)⁹.

L'importance des propriétaires occupants entraîne la présence d'une majorité de grands logements (T4 et +) sur le territoire de l'agglomération (64 183 logements, soit 75 % du parc de propriétaires) ; la moyenne nationale étant de 69,5 %. La part de propriétaires occupants augmente avec l'éloignement du cœur d'agglomération (74 % du parc des communes de moins de 15 000 hab., 83 % de celles de moins de 3 500 hab.). Dans l'agglomération, le parc individuel concentre 83 % de ces grands logements, contre 25 % pour le parc de logements collectifs. Le parc locatif privé se caractérise par la petite taille des logements qui le composent. Au sein de l'agglomération ces derniers sont surreprésentés (24 % de T1) par rapport à la moyenne nationale (18 % en France métropolitaine). Le parc locatif privé de l'agglomération est ainsi composé à 66 % de T1 et T2, notamment dans l'intramail d'Orléans. Le parc social est quant à lui plus proche de la moyenne nationale. Il comporte essentiellement des T3 et T4, adaptés aux besoins des familles, complétés par un tiers de logements T1 et T2.

Le parc des résidences principales par type et par statut d'occupation en 2011
(Source : AUAO, d'après DGI - FILOCOM 2011)

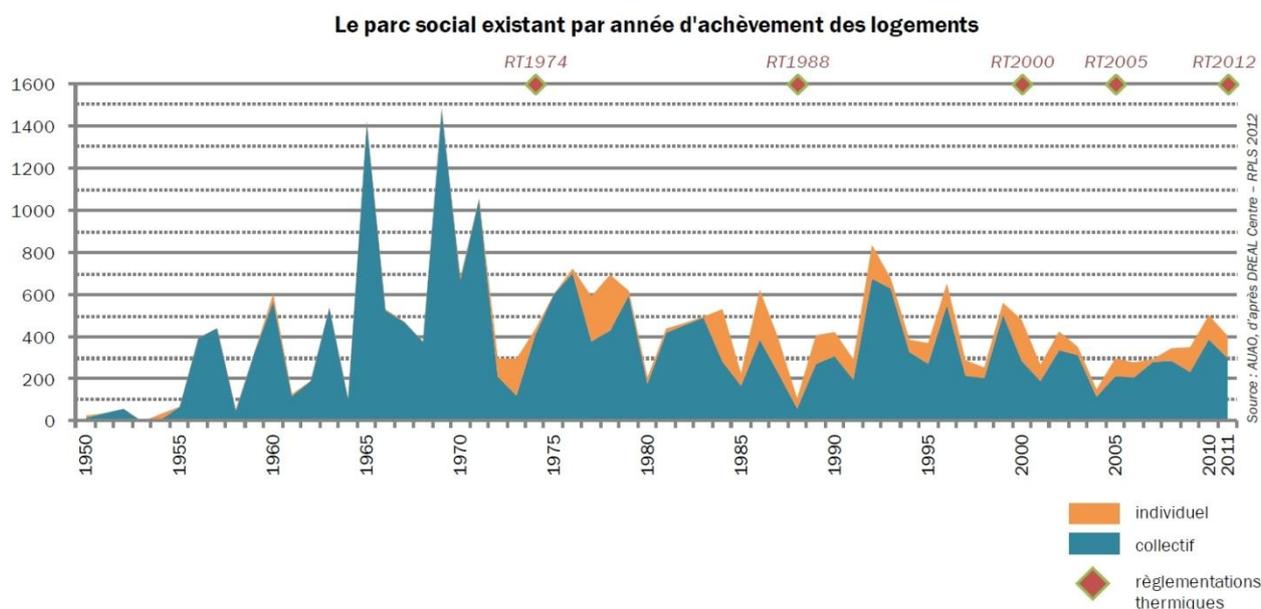
		Orléans	> 15 000 hab	< 15 000 hab	< 3 500 hab	Agglo	
Propriétaire	Collectif	10 097	4 697	1 142	102	16 038	63 839
	individuel	10 293	18 148	12 832	6 926	47 801	
Locataire parc social	Collectif	12 204	7 075	998	170	20 447	23 868
	individuel	941	1 477	724	279	3 421	
Locataire parc privé	Collectif	17 759	5 654	1 712	243	25 368	31 429
	individuel	1 495	2 305	1 508	779	6 061	
Total résidences principales	Collectif	41 177	17 738	3 926	598	63 383	121 228
	individuel	12 867	22 162	15 158	8 086	57 845	

⁸ Les logements ordinaires sont entendus comme les logements autres que ceux dédiés à des populations spécifiques (ex : résidences pour étudiants, pour personnes âgées ou pour personnes handicapées)

⁹ Les données exploitées tendent à surestimer ce résultat par rapport aux données du recensement.



Le parc géré par les bailleurs sociaux de l'agglomération comprenait 26 256 logements au 1^{er} janvier 2012, représentant 55 % du parc locatif social du Loiret. Ce parc est géré par une dizaine d'organismes, le principal étant l'OPH¹⁰ de la ville d'Orléans gérant à lui seul près de 9 000 logements. Plus de 94 % des logements locatifs sociaux de l'agglomération sont conventionnés, permettant ainsi à leur propriétaire de solliciter l'APL (aide personnalisée au logement).



Près de la moitié (environ 10 000 logements) du parc locatif social date de la période de reconstruction massive après la seconde guerre mondiale et plus particulièrement entre 1965 et 1975. Malgré les efforts de rénovation urbaine entrepris sur ces quartiers de « grands ensembles »¹¹, ce patrimoine garde une mauvaise image auprès de la population et nécessite encore d'importants investissements pour améliorer sa performance énergétique. Une étude de l'USH¹² Centre estime ainsi que 39 % de l'offre locative sociale du Loiret est « énergivore », c'est à dire avec des étiquettes de performance énergétique E, F ou G¹³. Aujourd'hui, les opérations nouvelles s'orientent plutôt vers des petits collectifs et des logements individuels. Les bailleurs sociaux continuent à jouer un rôle essentiel en proposant des opérations novatrices alliant qualité architecturale et meilleures performances énergétiques ; leur problématique principale restant de maintenir un niveau de loyer abordable pour continuer à accueillir les ménages à faibles ressources.

L'offre locative sociale la plus importante est localisée à Orléans (57 % du parc). Toutefois, un rééquilibrage s'est amorcé depuis la promulgation de la loi SRU¹⁴. Ainsi, entre 2007 et 2012, la progression du parc locatif social a été pratiquement aussi importante dans la ville centre et dans les communes de plus de 15 000 habitants (+ 377 logements) que dans les autres communes de l'agglomération (+ 328 logements). Ce rééquilibrage est soutenu par la politique locale de l'habitat,

¹⁰ Office Public de l'Habitat

¹¹ D'après une enquête auprès des bailleurs sociaux réalisés par l'USH Centre en octobre 2012, 1 250 logements resteraient à réhabiliter à Orléans – La Source dans le cadre d'un nouveau programme de renouvellement urbain.

¹² Union Sociale pour l'Habitat

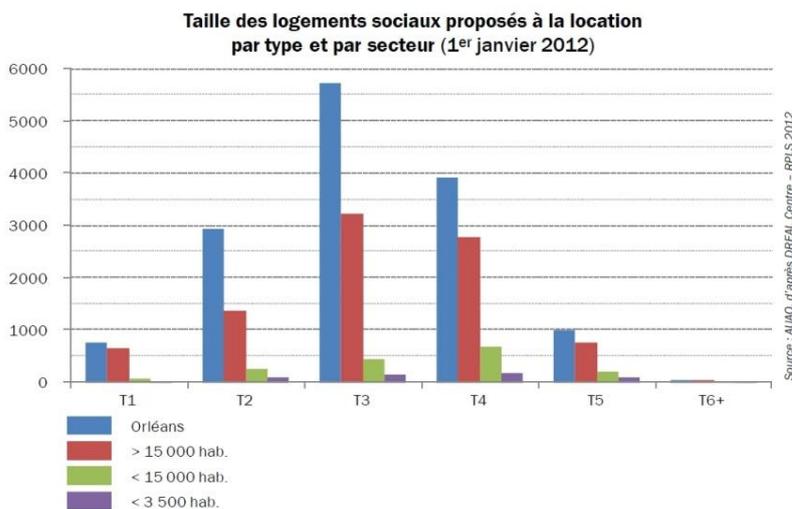
¹³ Ce qui correspond à des niveaux de plus de 230kWh/m² et par an pour le parc en catégorie E et plus de 451 kWh/m² et par an pour le parc en catégorie G.

¹⁴ L'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, du 13 décembre 2000, impose aux communes de plus de 3 500 habitants (1 500 habitants en Ile-de-France), situées dans une grande agglomération, de disposer d'un minimum de 20 % de logements locatifs sociaux dans leur parc de résidences principales.



mais nécessitera du temps et un accompagnement fort des collectivités notamment pour la maîtrise des coûts du foncier.

Les logements locatifs sociaux de l'agglomération présentent une majorité de T3 (9 797 logements) et T4 (7 833 logements), qui sont les logements les plus demandés parmi les ménages, hormis les étudiants. Les petits logements (T1 et T2) apparaissent par ailleurs, en nombre suffisant sur l'agglomération (respectivement 1 526 logements et 4 831 logements) au vu des taux de vacances observés sur ce type de logement (> 7%).



La mobilité au sein du parc locatif social fait toutefois apparaître une certaine carence en matière de grands logements, lesquels affichent un taux de mobilité de seulement 9,3 % pour les T4 et de 7,9 % pour les T5, des taux inférieurs à la moyenne de l'agglomération (12,1 %).

Enfin, l'hébergement et l'accueil de publics spécifiques sont assurés par différents dispositifs sur l'agglomération. Le deuxième Schéma départemental d'accueil des gens du voyage pour le Loiret a été adopté le 16 mars 2013. Il fixe un objectif de 153 emplacements d'ici 2019 (133 emplacements actuellement) en aires permanentes sur l'ensemble de l'agglomération orléanaise. En outre, le schéma prévoit la création d'aires de grands passages (50 caravanes ou plus) au sein de l'agglomération, conformément aux circulaires ministérielles du 13/04/2010 et 28/08/2010 préconisant un minimum de deux aires de grands passages par département. Le développement d'une offre de sédentarisation est également envisagé, pour répondre aux besoins exprimés par des familles de voyageurs (scolarisation des enfants notamment) ainsi que la création de 40 habitats adaptés (30 logements adaptés et 10 terrains familiaux).

De nouvelles formes architecturales pour une plus grande qualité urbaine

La lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et l'engagement vers un développement durable incitent à promouvoir de nouvelles formes architecturales et urbaines, moins consommatrices d'espace, réduisant les déplacements en rapprochant les lieux d'emploi et d'habitat, et plus compactes afin de créer les conditions favorables à la mise en place d'équipements économiquement viables. L'intégration progressive depuis les années 2000 de ces objectifs dans la conception de l'urbanisme a permis l'essor de nouveaux quartiers, ou d'opérations d'habitat novatrices, dans l'agglomération.

Des formes architecturales plus denses, entre habitat individuel et collectif, ont été intégrées avec succès dans des opérations menées par les communes de l'agglomération. La ZAC du Larry à Olivet est un exemple réussi de mixité des formes architecturales, de densité de l'habitat et de fonctionnalité d'un nouveau quartier desservi efficacement par un mode de transport collectif



(tramway). D'autres exemples peuvent être cités dans l'agglomération : la ZAC¹⁵ « Jardin du Bourg » à Ingré, la ZAC « Cœur de ville » à Fleury-les-Aubrais, la ZAC du « Clos de la Fontaine » et la ZAC « Sonis » à Orléans, ainsi que des opérations réalisées dans le cadre des opérations ANRU du quartier « La Source » à Orléans. Ces opérations ont permis d'intégrer des formes d'habitat intermédiaire assurant une plus grande densité tout en créant de la qualité urbaine, par le traitement des espaces publics et l'accès à des équipements structurants (tramway, hôpital, université, etc.).



Une évolution importante des besoins et une offre pas toujours compatible

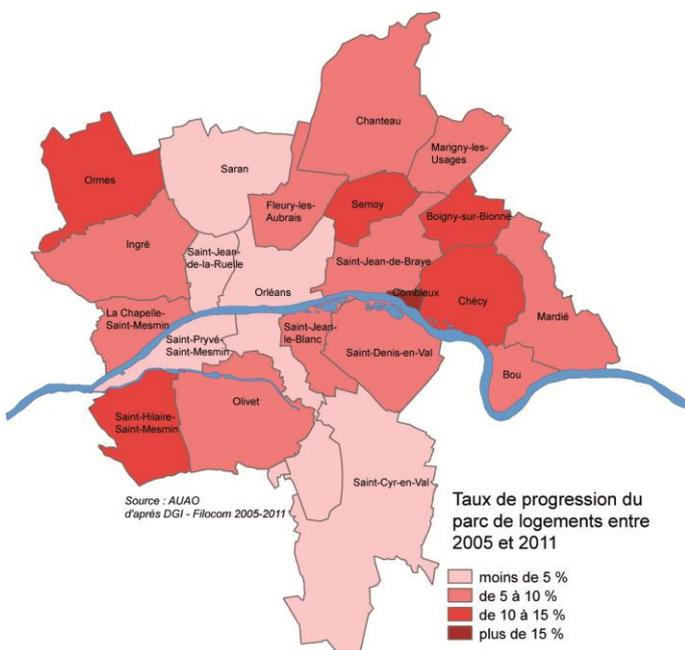
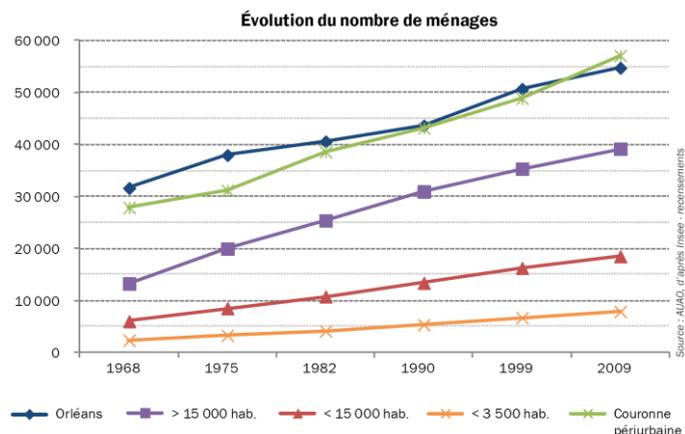
Une évolution des modes de vie qui modifie les caractéristiques des ménages

En 40 ans, le nombre de ménages a augmenté considérablement au sein de l'agglomération, passant de 53 252 en 1968 à 120 265 en 2009 (+126 %). Cette forte progression est due principalement à la baisse de la taille moyenne des ménages (passée de 3,2 personnes par ménage en 1968 à 2,3 en 2009), du fait de plusieurs phénomènes : décohabitations juvéniles, population étudiante, séparations, divorces ou veuvages, allongement de la vie, etc.

L'augmentation du nombre de ménages est également liée à l'accueil de nouvelles populations sur le territoire. Cette double évolution crée une augmentation des besoins en logements, notamment pour maintenir la population en place.

Afin de répondre à ces besoins, l'agglomération s'est fixé des objectifs de construction dans le cadre de sa politique de l'habitat. Cette dernière vise à améliorer l'offre de logements en la diversifiant et en la rééquilibrant au sein du territoire. Le PLH 2¹⁶ avait pour objectif un rythme de construction de 1 300 logements par an pendant 5 ans, soit 6 500 logements supplémentaires.

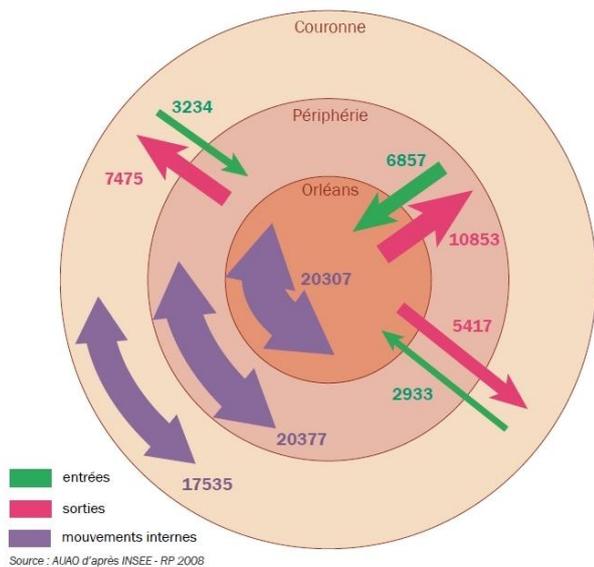
En 2011, l'agglomération comptait ainsi 136 200 logements, le parc de logements s'étant accru de presque 7 300 unités depuis 2005 (+8,3 %). Cette progression de l'offre de logements a été plus marquée dans les communes de l'agglomération situées en périphérie, où le foncier est soumis à une pression moins intense que dans le cœur urbain et où il peut donc être plus facilement mobilisé.



¹⁶ Plan Local de l'Habitat 2007-2012



La croissance périurbaine de l'habitat entraîne des migrations résidentielles (c'est-à-dire des changements de domicile) de plus en plus fortes. Entre 2003 et 2008, 49 400 personnes ont quitté le territoire de l'agglomération, tandis que 43 350 s'y sont installées. Les flux migratoires avec la région Île-de-France sont assez équilibrés, puisque qu'entre 2003 et 2008 l'agglomération a accueilli presque autant de franciliens (7000 personnes) qu'elle n'en a perdus au profit de l'Île-de-France (7 700).



Flux migratoire en 2008 entre Orléans, son agglomération et la couronne périurbaine

À l'inverse, 12 900 personnes originaires de l'agglomération se sont installées en couronne périurbaine entre 2003 et 2008, soit un nombre de personnes deux fois plus important que ceux qui ont fait le trajet inverse. Ce solde migratoire négatif de l'agglomération (-6 700) au sein de son aire urbaine est ainsi le signe d'un certain affaiblissement de son attractivité vis-à-vis des communes de couronne périurbaine. Cela se traduit par une tendance à l'élargissement du bassin d'habitat et un report de la pression démographique vers les communes plus éloignées du cœur de l'agglomération.

Cette baisse peut s'expliquer par la combinaison de plusieurs phénomènes : d'une part, l'attraction des ménages pour le modèle de « la maison à la campagne », qui est aujourd'hui idéalisé par de nombreux « urbains », et d'autre part, la difficulté d'acheter au sein de l'agglomération à un prix abordable pour les ménages désirant accéder à la propriété, notamment les primo-accédants. Le rapprochement du lieu de travail est aussi un motif important.

Les jeunes ménages de 25-39 ans de l'agglomération orléanaise sont ceux qui migrent le plus en couronne périurbaine : ils représentent presque 50 % des flux, soit 96 200 migrations. Les employés, ouvriers et professions intermédiaires représentent également une très large part de l'excédent migratoire de la couronne périurbaine. Pour ces ménages, la périurbanisation pourrait s'expliquer par leur désir de logements plus grands, et des prix du foncier et de l'immobilier plus attractifs. Ces choix ont des répercussions importantes sur l'usage des transports et le recours systématique à la voiture, avec des conséquences coûteuses sur le budget des ménages.

(Voir focus sur : Les modes de vie et 4.2 Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?)



Un décalage croissant entre les prix de l'immobilier et les capacités financières des ménages



ménages de -25 ans

12 000 €



ménages de 25 à 39 ans

21 150 €



ménages de 40 à 59 ans

32 000 €



ménages de 60 à 75 ans

29 459 €



ménages de plus de 75 ans

20 695 €

En 2010, un habitant de l'Agglo disposait en moyenne d'un revenu de 24 514 € par an, en progression de 1,2 % sur l'année. Ce revenu fiscal de référence était un peu supérieur à la moyenne départementale (23 645 €), régionale (22 400 €) et nationale (23 180 €). Mais de fortes disparités s'observent entre les communes de l'agglomération. Dans 9 communes (Chanteau, Combleux, Marigny-les-Usages, Olivet, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Semoy), le revenu fiscal de référence dépasse les 30 000 € par an et par foyer. Dans 5 autres communes (Fleury-les-Aubrais, Orléans, Saint-Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saran), les revenus moyens sont inférieurs à la moyenne de l'agglomération. La part importante de logements locatifs sociaux (plus de 30 % des résidences principales dans certaines communes), et la présence de copropriétés dégradées sont à l'origine de ces écarts importants avec les communes ayant des revenus de référence par habitant plus élevés.

D'une manière générale, les revenus des habitants tendent à progresser à mesure qu'on s'éloigne du cœur de l'agglomération. Pourtant, en couronne périurbaine (hors Agglo) le revenu annuel moyen (24 452 €) est proche de la moyenne de l'agglomération (24 514 €). En effet, l'approche géographique n'est pas l'unique facteur à prendre en compte pour expliquer ces disparités, les statuts d'occupations des ménages ainsi que leur âge sont des variables tout aussi importantes.

Les niveaux de revenus croissent à mesure que le ménage avance dans la vie active jusqu'à l'âge de la retraite ; où ils commencent à décroître. Ainsi, les revenus médians des ménages de l'agglomération sont de 21 150 € pour un ménage de 25 à 39 ans, de 32 000 € pour les 40 à 59 ans, de 29 459 € pour les 60 – 75 ans et de 20 695 € pour les plus de 75 ans. Les ménages de moins de 25 ans ont quant à eux un revenu médian d'environ 12 000 €.

Par ailleurs, les revenus des ménages locataires du parc social ou privé permettent d'apprécier le pouvoir d'achat immobilier des accédants potentiels. Or, une simulation de montage financier¹⁷ permettant de mesurer les possibilités d'accession des ménages de l'agglomération par rapport aux prix du marché de l'immobilier local, montre que la moitié des ménages locataires (public ou privé) ne serait pas suffisamment solvable pour acheter un logement de 4 pièces dans le neuf ou dans l'ancien, y compris en s'éloignant vers la couronne périurbaine.

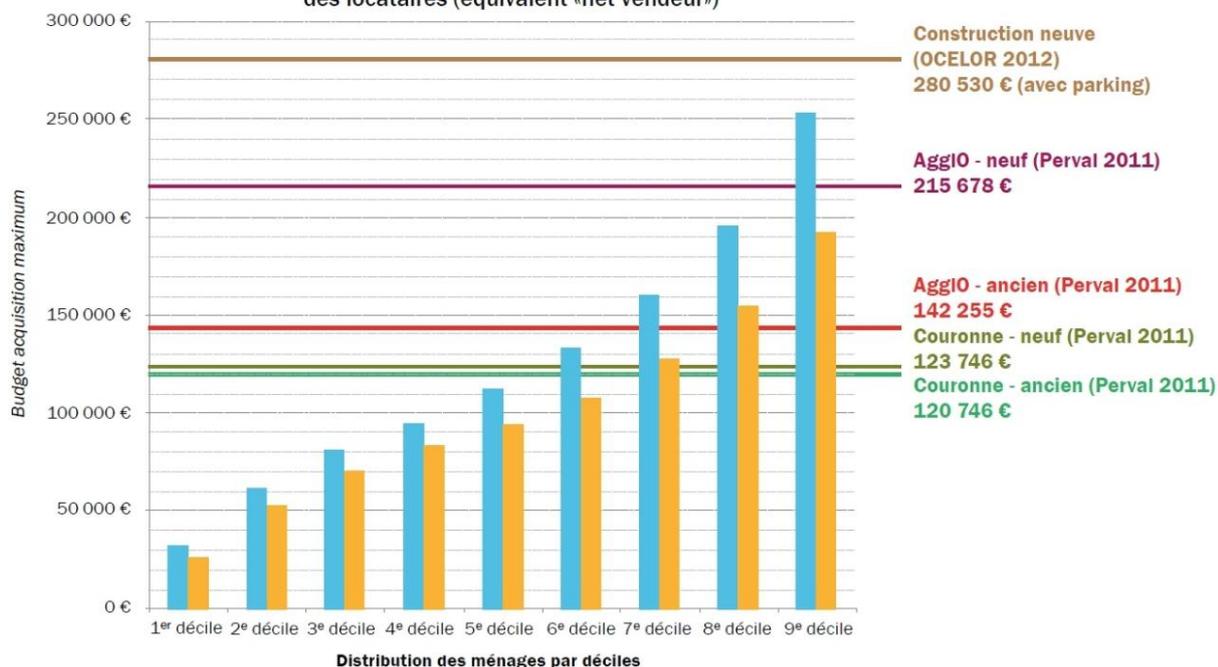
D'une part, les locataires du parc social ne semblent pas en mesure d'accéder à une offre compatible avec leurs revenus au sein de l'agglomération. Ces ménages privilégient alors l'éloignement en grande couronne pour accéder à la propriété ou se tournent vers des dispositifs d'accession sociale à la propriété (ex : PSLA¹⁸, vente HLM).

¹⁷ Montage financier optimal : l'accédant n'a pas d'autres crédits à la consommation (ex : achat d'une voiture) et peut consacrer 33 % de ses revenus au remboursement de son crédit immobilier, les taux du moment sont très favorables et les ménages disposent d'un apport personnel de 10 % (ex. 20 000 € pour un montant empruntable de 200 000 €). Ces critères sont de plus en plus difficiles à réunir et le nombre de ménages les réunissant tous n'a pas pu être estimés.

¹⁸ Prêt Social Location-Accession.

Acquisition d'un appartement (prix moyen de T4)

Revenus et pouvoir d'achat immobilier
des locataires (équivalent «net vendeur»)

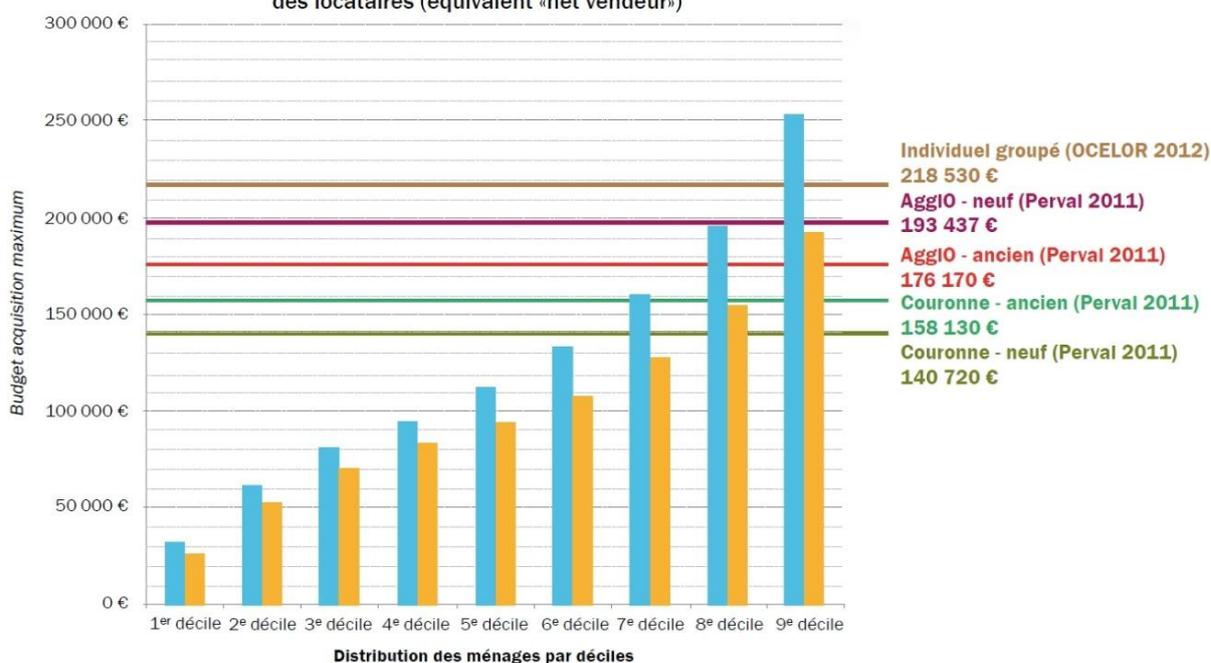


- Budget immobilier des locataires du parc privé (avec 10 % d'apport)
- Budget immobilier des locataires du parc social (avec 10 % d'apport)

Sources : Perval 2011, OCELOS 2012 et Insee - Revenus 2010 des ménages

Acquisition d'une maison (prix moyen de T4)

Revenus et pouvoir d'achat immobilier
des locataires (équivalent «net vendeur»)



- Budget immobilier des locataires du parc privé (avec 10 % d'apport)
- Budget immobilier des locataires du parc social (avec 10 % d'apport)

Sources : Perval 2011, OCELOS 2012 et Insee - Revenus 2010 des ménages



D'autre part, pour les locataires du parc privé, l'offre neuve sur l'agglomération leur reste difficilement accessible sans faire de concession sur la taille du logement ou du jardin, voire sur le nombre de pièces (seul 10% des locataires du parc privé disposent d'un pouvoir d'achat immobilier théorique de plus de à 200 000 €, c'est-à-dire avec des revenus supérieurs au 9^{ème} décile). Le marché de l'ancien est plus abordable mais reste fortement concurrencé par la couronne périurbaine. L'offre neuve en collectif apparaît comme la plus incompatible avec les capacités financières des ménages de l'agglomération. En 2012, l'achat d'un appartement de 4 pièces avec parking, nécessitait un investissement de plus de 280 000 €¹⁹. Un tel niveau de prix n'est accessible qu'aux ménages disposant d'un revenu mensuel de 4 500 €, un niveau bien supérieur au 9^{ème} décile.

Ce décalage entre les capacités financières des ménages et leur désir de maisons individuelles²⁰ et d'accession à la propriété impacte directement les ventes. Dans l'agglomération, le prix moyen d'une maison en 2011 est de 215 000 €, et celui d'un appartement de 115 000 €, ces derniers ayant peu évolué depuis 2007. L'éloignement du cœur d'agglomération permet d'espérer une décote de l'ordre de 20 000 € pour le collectif et 40 000 € pour de l'individuel, ou un logement plus grand à budget constant. Ainsi, la plupart des nouveaux périurbains qui achètent une maison individuelle, habitaient auparavant au sein de l'agglomération orléanaise : entre 2009 et 2011, sur les 6 156 ménages originaires de l'agglomération qui ont acquis un logement, 13,5 % (830 ménages) ont réalisé leur projet d'accession en couronne périurbaine. Ce phénomène est encore plus marqué pour les terrains à bâtir. Entre 2009 et 2011, 48 % des ménages de l'agglomération qui ont acheté un terrain à bâtir ont réalisé leur transaction en couronne périurbaine, soit 350 transactions.

Le statut d'occupation reste très lié aux revenus des ménages. Ceux qui accèdent au parc locatif social disposent de revenus concordants aux seuils fixés par les règles d'attribution. En 2011, près de la moitié des ménages occupant un logement social a des revenus annuels inférieurs à 15 000 €. 80 % des ménages demandeurs disposent de revenus inférieurs au plafond PLAI²¹. L'observation de la demande locative sociale montre en effet que 78 % des attributions ont été prononcées en faveur d'un ménage disposant de ressources inférieures au PLAI. Les besoins en logements pour les ménages à faibles ressources sont donc importants. L'accès au logement social reste difficile, et sa répartition dans l'agglomération étant inégale, de nombreux bénéficiaires ne peuvent être satisfaits dans leur souhait de localisation.

À l'inverse, les ménages propriétaires de leur logement ont des revenus nettement supérieurs : 60 % ont un revenu annuel supérieur à 30 000 € et 10 % seulement disposent d'un revenu annuel inférieur à 15 000 €. Certains propriétaires sont en effet fragilisés par des difficultés familiales ou professionnelles (séparation, licenciement, passage à la retraite, décès du conjoint, etc.).

Entre ces deux extrêmes, le parc locatif privé affiche une plus grande diversité des revenus des ménages. La grande diversité de ce parc (taille, qualité, localisation) permet de trouver des solutions adaptées à la diversité des revenus des ménages.

¹⁹ Source : OCELOR

²⁰ Être propriétaire de sa maison demeure un rêve partagé par une grande majorité de français (CREDOC 2004, ANAH 2006, tns-sofres 2007). 73% des ménages qui accèdent à la propriété (dont un tiers occupait précédemment un logement collectif) optent pour l'habitat individuel (INSEE, 2005).

²¹ Prêt Locatif Aidé d'Intégration



Le recours d'une frange de la population à faibles revenus à des logements de plus faible qualité et/ou anciens pose la question de leur vulnérabilité énergétique²² face à l'augmentation du coût des énergies, notamment pour le chauffage. Une étude de l'INSEE Centre réalisée fin 2014 montre que 21 600 ménages²³ de l'agglomération orléanaise pourraient bénéficier d'une aide de l'Anah pour améliorer le confort énergétique de leur logement. Parmi eux, 14 219 seraient en situation de vulnérabilité énergétique, soit 11,9 % des ménages de l'agglomération. (voir 4.2 Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?)

Des ménages vieillissants aux revenus limités

Le vieillissement de la population s'est accentué depuis 1999 : l'indicateur de jeunesse²⁴ marque un net recul entre 1999 et 2012, en passant de 167 à 118. Toutefois, en 2012, l'agglomération conserve une population plus jeune que la moyenne du département du Loiret (106) ou que la moyenne nationale (104), mais la tendance au vieillissement apparaît nettement. La diminution de cet indicateur s'explique par la forte progression du nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus : + 15 000 depuis 1999 sur l'agglomération orléanaise (+ 35 %). Les plus de 60 ans atteignent ainsi 59 000 habitants en 2012, soit 21,5 % de la population totale de l'agglomération, dont 22 000 personnes âgées de plus de 75 ans, soit 8% de la population totale.

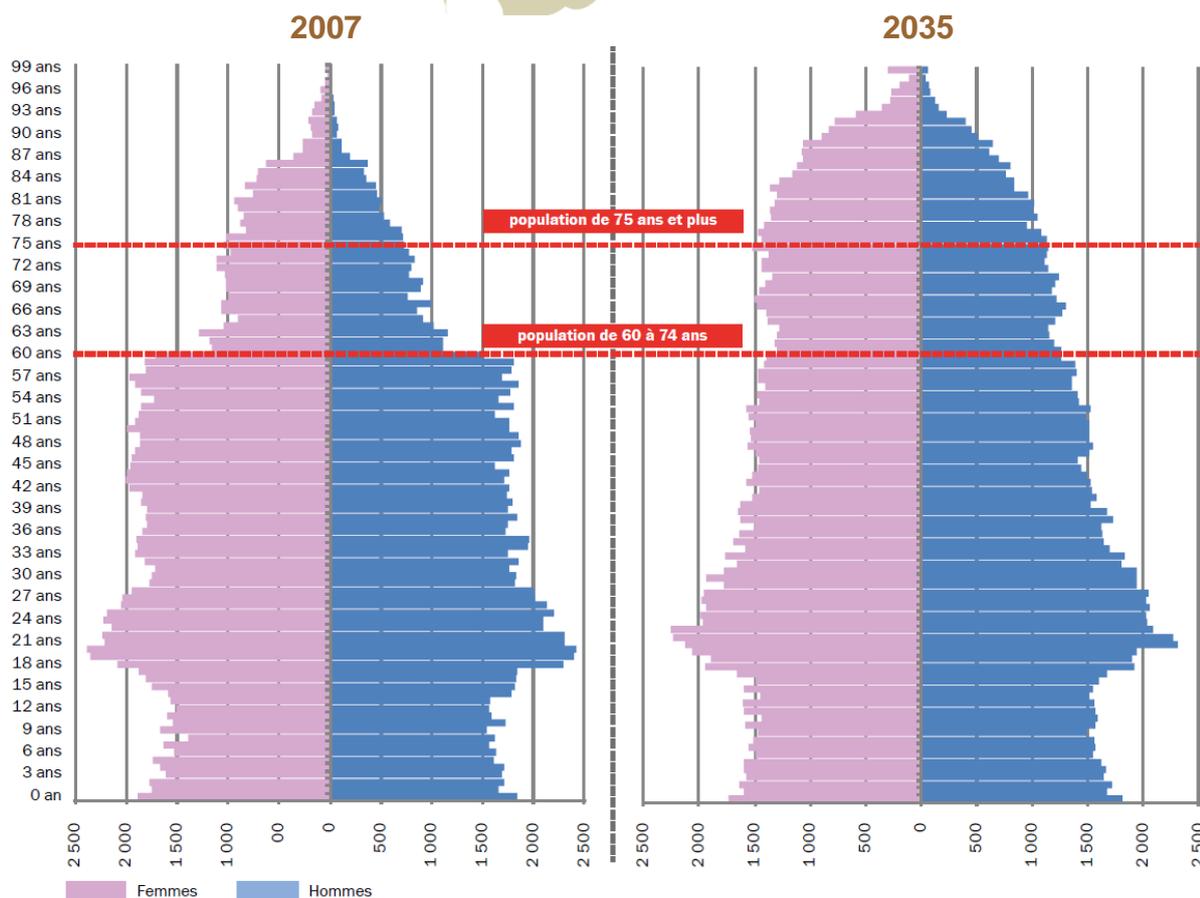
La forte augmentation du nombre de personnes âgées devrait de plus, s'accroître jusqu'en 2035, avec l'entrée progressive des générations du « baby-boom » dans le troisième âge. On estime que la part des personnes de plus de 75 ans dans la population de l'agglomération sera de 13,4 %, pour atteindre 37 000 habitants en 2035, soit 15 000 personnes de plus qu'en 2012. Cette évolution de la structure de la population de l'agglomération s'accompagnera d'un besoin accru de solutions en logements adaptés (adaptation des logements pour faciliter le maintien à domicile, habitat intergénérationnel, résidences services, maisons de retraite, etc.). La problématique du logement des personnes âgées devient ainsi une source de préoccupation importante pour les communes de l'agglomération.

Au-delà des besoins en logement, ce phénomène démographique pose la question du projet de territoire (où construire les logements supplémentaires nécessaires ?) et des services proposés à ces personnes (quelle accessibilité aux transports en commun, aux services en ligne ?). En d'autres termes, la réponse au vieillissement se trouve également dans les formes urbaines futures de l'agglomération, en articulation avec les pratiques de mobilités soutenues.

²² Un ménage est considéré en situation de vulnérabilité énergétique si son taux d'effort énergétique (dépenses en énergie rapportées aux ressources du ménage) est supérieur à 8 % (le double de la médiane des taux d'effort de la France métropolitaine). Les ménages les plus aisés (deux fois le revenu médian) ne sont pas considérés comme vulnérables, quel que soit leur taux d'effort.

²³ Ménages propriétaires d'un logement depuis plus de 15 ans et ayant de faibles revenus.

²⁴ Nombre de personnes âgées de moins de 20 ans pour 100 personnes de plus de 60 ans



Projections démographiques pour l'agglomération d'Orléans (source : Insee Omphale, scénario central)

Dans l'agglomération, 75 % des personnes âgées de plus de 60 ans sont propriétaires de leur logement en 2011 (20 457 ménages). Ce taux atteint 85 % en couronne périurbaine (12 758 ménages) où le parc locatif est beaucoup moins développé. Une part importante de cette population réside dans des lotissements pavillonnaires construits dans les années 1960 à 1980. Ces habitants pourraient à terme désirer se rapprocher des commodités urbaines (transports et commerces de proximité), ce qui aurait un impact important sur le marché immobilier local, notamment collectif.

Or, le revenu annuel moyen des personnes âgées de plus de 75 ans s'élevait à 20 695 € en 2011, soit un niveau très proche des ménages plus jeunes, en début de parcours résidentiel (21 150 €). Ce niveau de ressources se traduit par une fragilité économique, notamment en cas de perte d'autonomie.

Les besoins des jeunes ménages

Avec 21 000 jeunes ayant entre 20 et 25 ans en 2012, le logement des jeunes apparaît comme un enjeu fort pour l'agglomération orléanaise : les étudiants et les jeunes actifs doivent pouvoir se loger près des lieux d'études ou d'emploi dans des conditions décentes et peu onéreuses. Or, l'offre de petits logements est assez importante à Orléans, mais les prix de location sont relativement élevés, en moyenne 13,2 €/m² (source : Clameur 2013). L'offre reste à conforter, notamment en vue de la relocalisation d'une partie de l'université dans le centre-ville. En 2006, l'agglomération a souhaité renforcer cette offre de logements au centre d'Orléans par la création de 400 logements étudiants, dont 228 ont été livrés aujourd'hui au sein de plusieurs résidences. De nouvelles opérations sont



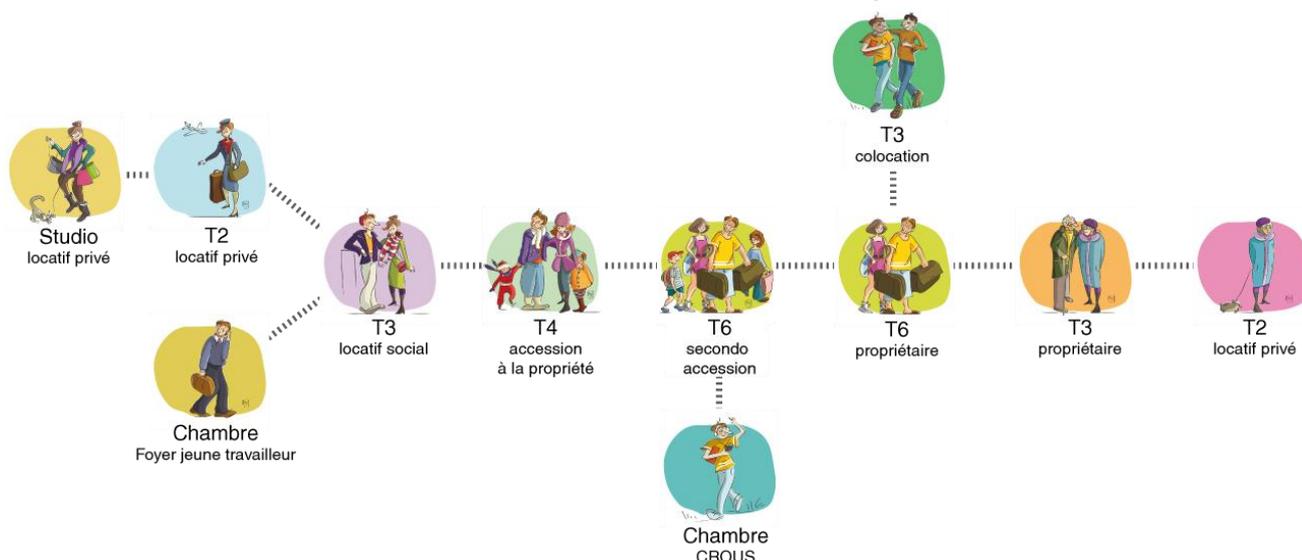
également en cours dans les quartiers Bourgogne et Carmes en lien avec l'implantation d'équipements universitaires sur le site de l'Hôpital Madeleine et de l'Hôtel Dupanloup. En 2012, le parc de résidences étudiantes au sein de l'agglomération orléanaise s'élevait à environ 4 200 logements dont la moitié gérée par le CROUS ; l'autre moitié se composant de résidences privées (non conventionnées).

Une vision des besoins en logement : les profils résidentiels²⁵

La capacité d'un territoire à attirer certains profils de ménages est directement liée à l'offre de logements qu'il propose. En d'autres termes, il est nécessaire de veiller à l'adéquation entre l'offre proposée et les besoins des ménages à chaque étape de leur parcours résidentiel.

Parcours résidentiel type : les besoins d'un ménage évoluent avec le temps

Le schéma ci-dessous illustre l'évolution des besoins d'un ménage à travers l'exemple d'un parcours résidentiel « classique ». Chaque profil correspond à des « fenêtres de vie » avec des besoins en logement correspondant. Dans cet exemple, onze logements différents seront nécessaires pour la réalisation du parcours résidentiel de ce ménage.



Face à des modes de vie en évolution constante (divorces, recompositions familiales, etc.), force est de constater que le nombre de logements nécessaires à la réalisation des parcours résidentiels tend à progresser encore davantage. Si la maison individuelle constitue indéniablement une étape clé et un idéal résidentiel pour un très grand nombre de ménages, elle n'est adaptée ou plébiscitée qu'à certaines étapes. C'est pourquoi il est nécessaire que le parc de logements de l'agglomération propose un certain mix-résidentiel (type, taille, statut d'occupation, prix...) pour accueillir la réalisation de toutes les étapes de chaque parcours, et qu'il soit en adéquation avec les caractéristiques des ménages (leur taille, leur composition, leurs capacités financières, etc.). Cette mobilité des ménages est essentielle pour que le logement puisse correspondre au plus près à leurs besoins.

²⁵ Analyse réalisée avec les fichiers du recensement 2009, au niveau du logement.



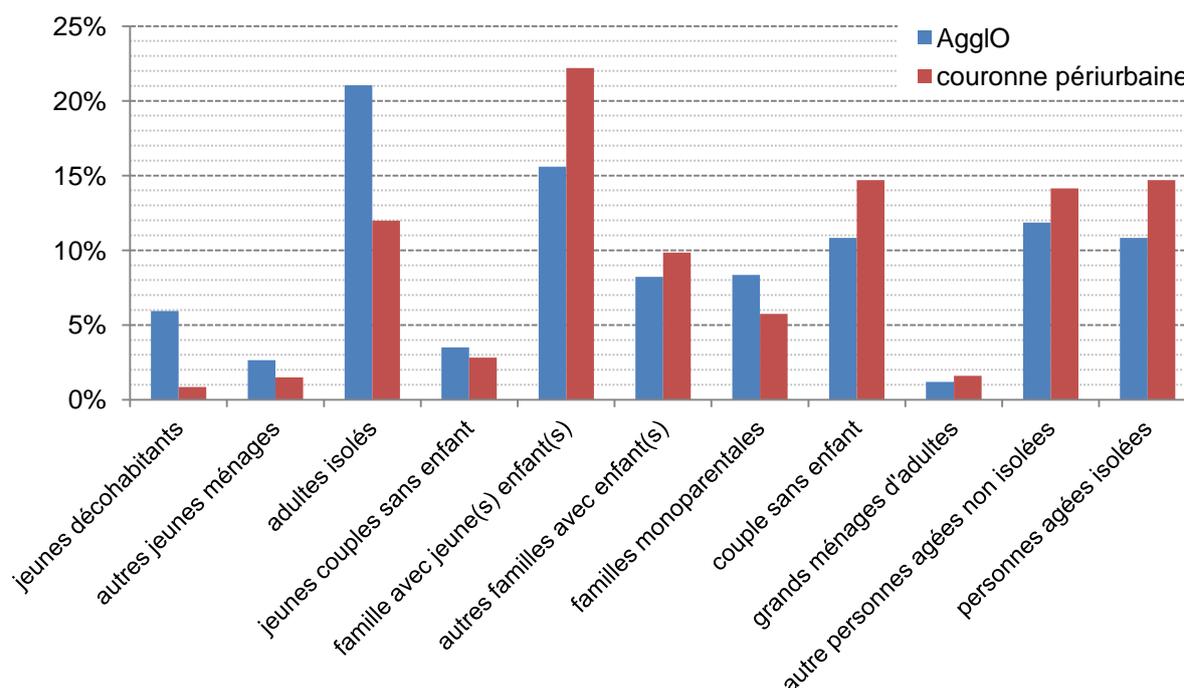
Une certaine spécialisation géographique des profils résidentiels des ménages...

La répartition géographique des ménages est évidemment liée aux caractéristiques du parc de logements, mais avec diverses spécificités intéressantes à analyser et quantifier.

Les profils surreprésentés en zone urbaine : Les secteurs les plus denses se caractérisent par une part importante de jeunes ménages vivant seuls, avec deux raisons principales : le caractère universitaire de la ville-centre, mais aussi l'installation de nouveaux actifs en cœur d'agglomération, grâce à la diversité et l'importance de l'offre locative publique ou privée.

Les profils qui privilégient les zones périphériques : À l'inverse, la périphérie des secteurs très urbains tend à accueillir une part bien plus importante de familles, notamment celles avec jeunes enfants (c'est-à-dire avec des enfants en âge d'aller en école maternelle ou primaire). La part de ces ménages est de 15,6 % dans l'agglomération d'Orléans contre 22,2 % en couronne d'aire urbaine, mais leur poids démographique est bien plus important puisqu'ils sont le plus souvent constitués d'au moins 4 personnes.

Répartition du nombre de ménage par profil résidentiel en 2011
(AggLO et couronne périurbaine)

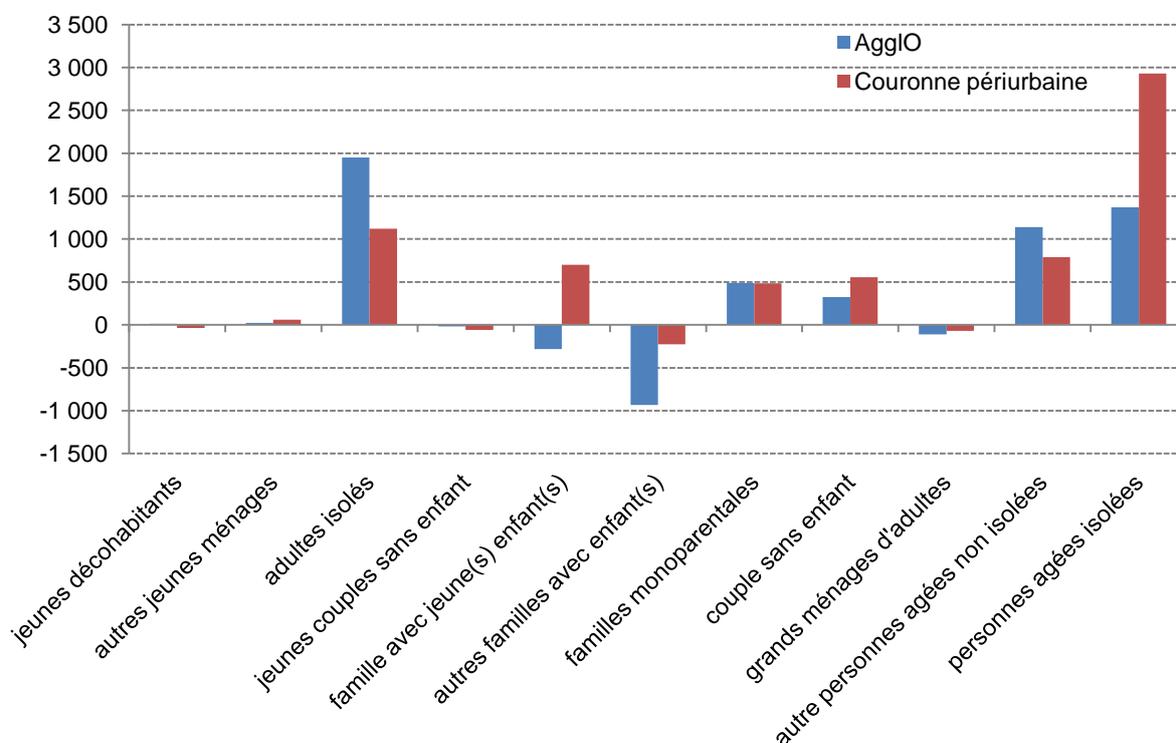


Source : AUAO, d'après Insee – Fichier détail Logements 2011



...qui s'est poursuivie au cours des dernières années

Évolution du nombre de ménage par profil résidentiel entre 2006 et 2011
(AggLO et couronne périurbaine)



AUAO, d'après Insee – Fichier détail Logements 2006 et 2011

Au cours des 5 dernières années, le nombre de ménages a progressé dans l'ensemble de l'aire urbaine d'Orléans. Ce rythme de progression apparaît toutefois plus marqué en couronne périurbaine (+ 11,4 %) que dans l'agglomération orléanaise (+ 3,3 %). Malgré cette hausse globale du nombre de ménages, tous les profils résidentiels n'ont pas progressé au même rythme.

Entre 2006 et 2011, la structure des profils résidentiels marque une poursuite de la spécialisation observée précédemment entre l'agglomération et la couronne. Les profils déjà surreprésentés en zone urbaine (les adultes actifs et isolés : + 8,2 %) progressent plus fortement dans l'agglomération que dans la couronne périurbaine. Inversement, les profils sous représentés en zone urbaine (famille avec enfant(s) : - 1,5 % et - 8,5 %) diminuent sur la période passée. Pour ces ménages, le nombre de personnes qui les composent rendent l'impact démographique de cette baisse encore plus importante (- 1 200 ménages pour - 4 500 personnes).

À noter qu'une forte progression du nombre de personnes âgées et isolées s'observe entre 2006 et 2011 (+ 48,7%) en couronne périurbaine. Avec le vieillissement démographique en cours, cette évolution est susceptible d'accroître les besoins en logements sur l'agglomération (proximité des commerces, services, transports...), sans que l'on puisse encore savoir dans quelles proportions (attachement au logement, évolution de la dépendance et de la prise en charge de celle-ci etc.).

Les profils résidentiels en 2011 et leurs évolutions depuis 2006 (source : AUAO, d'après Insee - Fichier détail logement 2006 et 2011)

	2011				Évolution 2006 - 2011	
	Agglo		Couronne		Agglo	Couronne
	Nb ménages	%	Nb ménages	%		
jeunes décohabitants	7 251	5,9%	513	0,8%	0,2%	-6,8%
autres jeunes ménages	3 228	2,6%	905	1,5%	0,7%	7,1%
adultes isolés	25 680	21,0%	7 296	12,0%	8,2%	18,1%
jeunes couples sans enfant	4 265	3,5%	1 709	2,8%	-0,5%	-3,3%
famille avec jeune(s) enfant(s)	19 040	15,6%	13 505	22,2%	-1,5%	5,5%
autres familles avec enfant(s)	10 033	8,2%	5 994	9,8%	-8,5%	-3,7%
familles monoparentales	10 205	8,4%	3 498	5,7%	5,0%	16,1%
couple sans enfant	13 230	10,8%	8 939	14,7%	2,5%	6,6%
grands ménages d'adultes	1 454	1,2%	975	1,6%	-7,1%	-6,5%
autre personnes âgées non isolées	14 456	11,8%	8 607	14,1%	8,5%	10,1%
personnes âgées isolées	13 230	10,8%	8 939	14,7%	11,6%	48,7%
	122 071		60 881		3,3 %	11,4%



À retenir pour le SCoT

- Un secteur de la construction dynamique avec de véritables efforts consentis sur la dernière période.
- Un parc immobilier diversifié qui permet la réalisation de toutes les étapes de parcours résidentiels, mais un décalage croissant entre prix de l'immobilier et capacités financières des ménages.
- Une offre de logements sociaux elle aussi diversifiée en termes de types et de tailles, mais constituée principalement de bâtiments anciens et énergivores.
- De nouvelles formes architecturales qui mêlent habitat individuel dense et petits collectifs.
- Des modes de vie qui évoluent et des ménages qui changent. La diminution de leur taille moyenne engendre une demande supplémentaire et diversifiée de logements.
- Une augmentation importante des ménages à faibles revenus ou fragilisés pour qui l'offre locative est essentielle.
- Des ménages vieillissants aux revenus limités et dont le nombre va fortement augmenter dans les prochaines années.
- Des jeunes ménages nécessitant une offre spécifique de logements, notamment les étudiants pour qui les montants des loyers ne sont parfois pas appropriés.
- Une tendance à la spécialisation des territoires concernant les profils résidentiels. L'agglomération accueille davantage de jeunes et d'adultes isolés, alors que le reste de l'aire urbaine accueille une part nettement plus importante des familles avec jeunes enfants.

Les enjeux du SCoT

- *Définir une stratégie démographie-habitat à l'échelle de l'Inter-SCoT ;*
- *Offrir la possibilité aux ménages de réaliser l'ensemble de leur parcours résidentiel dans l'agglomération en proposant des logements en adéquation avec leurs capacités financières et leurs besoins ;*
- *Favoriser l'émergence de nouvelles formes d'habitat et la réhabilitation du parc ancien afin de concilier intensification urbaine et besoins des habitants ;*
- *Anticiper le vieillissement de la population et son impact sur les besoins en logements ;*
- *Poursuivre le développement d'une offre locative sociale diversifiée et équilibrée sur le territoire.*



Focus sur : Les modes de vie

État des lieux

Partant du constat que les modes de vie avaient considérablement évolué au cours des dernières décennies et que la plupart de ces évolutions n'avaient été ni planifiées par les autorités publiques, ni prévues par le travail d'observation statistique, des investigations ont été menées auprès des habitants pour décrire leur quotidien, dans l'intention d'appréhender les inflexions en cours.

L'agence d'urbanisme a réalisé en 2014 une enquête sur les modes de vie s'appuyant sur 80 entretiens réalisés auprès d'habitants aux profils aussi divers que possible. Ces entretiens portaient sur les thèmes structurants du quotidien : famille, logement, emploi, formation, achat, loisir, santé et vivre-ensemble. Ils duraient en moyenne 30 minutes et ont été intégralement enregistrés puis retranscrits.

Ce corpus a ensuite été analysé afin de généraliser les propos recueillis, en mettant en retrait ce qui relevait de l'anecdote et en insistant sur les régularités. Pour chacun des thèmes ressortent ainsi des cas de figures plus généraux, qu'ils soient partagés ou au contraire clivants : préférence pour un habitat urbain ou périurbain, préférence pour l'automobile ou les modes de transports alternatifs, etc.

Prospective

À partir de ce travail descriptif s'est ensuite engagée une réflexion sur les évolutions en cours et leur prise en compte possible par l'action publique. Pour chacun des thèmes de discussion abordés lors des entretiens ont été proposés des sujets de préoccupation qui semblaient ressortir comme majeurs ou importants. Ce travail est récapitulé dans le tableau ci-contre.

Il ressort un niveau élevé de contentement des personnes rencontrées concernant les aménagements et équipements publics. Les évolutions qui ont été observées dans le territoire sont perçues positivement, qu'il s'agisse du tramway, de l'embellissement du centre-ville et des bords de Loire, du dynamisme ou de l'animation culturelle.

Les problèmes du quotidien évoqués lors des entretiens appellent en général des solutions personnelles et privées. Les personnes estiment qu'elles devraient elle-même prendre en charge ce qu'elles estiment insatisfaisant : améliorer ou rénover leur logement, changer de métier, s'informer ou sortir davantage, faire plus de sport, prendre davantage les transports en commun... Ce n'est qu'exceptionnellement que les collectivités sont ciblées et c'est alors pour des interventions très précises : ouvrir une école de musique ou créer un cinéma en plein-air dans le quartier par exemple.





Thèmes abordés en entretiens	Sujets de préoccupation émergents
Composition des ménages	Mutabilité des logements et variabilité de la taille du ménage
	Mutabilité des logements et évolutivité liée à l'âge des occupants
	La prise en compte de l'avant et après vie professionnelle
Habitation et logement	Les prix du marché n'expliquent qu'une part de la périurbanisation
	Propriété plutôt que location
	Individuel plutôt que collectif
	Vers un logement évolutif et adaptable
Formation et emploi	Évolution du marché de l'emploi
	Discordances entre formations et débouchés : la surqualification chronique
	Formation tout au long de la vie et assistance au reclassement
	Aire de recrutement selon la typologie des emplois
	Turn-over : des actifs qui ne restent pas
	Inter-génération : créer des espaces et des lieux !
	Création d'emplois par les salariés et télétravail
Mobilités et déplacements	Popularité des actions en faveur des transports en commun et des modes doux
	Problème d'accessibilité de l'espace public
Consommation et pratiques d'achats	Le bio et les produits locaux
	Le drive, suite logique de l'hyper de périphérie
	Sauver le petit commerce, animer la ville et entretenir l'identité commune
	Banalisation des centres commerciaux et des centres-villes
	Commerce global et électronique
Loisirs sportifs et culturels	Une offre de loisirs et d'équipements toujours perfectible
	Contribuer à améliorer : l'animation, la programmation...
	Diversifier ou trouver des thèmes fédérateurs
	Scène ouverte et ré-architecture
Santé et accès aux soins	L'accès aux soins et l'attractivité
	Renouvellement du corps médical
	Maison médicale et maillage de proximité Vs grands équipements de santé
	Vieillesse et natalité
Sécurité, civisme et vivre-ensemble	Tolérance et respect
	Attractivité et accueil
	Lieux favorisant la rencontre



Faciliter l'intégration des populations

2.2. Les services et les équipements publics sont-ils accessibles aux populations ?

Définitions

Services : mise à disposition d'une capacité technique ou intellectuelle (banque, poste, pôle emploi, commerces, loisirs...), d'initiative publique ou privée.

Équipements publics : lieu qui rend des services collectifs à la population, géré par des organismes publics ou privés. On distingue les équipements de proximité (scolaires, sportifs, sociaux, commerces...) des grands équipements dits structurants (culturels, sportifs, médicaux...).

Accessible : d'accès facile pour toute personne ce qui suppose soit une proximité soit des services de mobilités

Populations : habitants de l'Agglo, travailleurs, étudiants, touristes, professionnels de passage.

Des services accessibles aux habitants

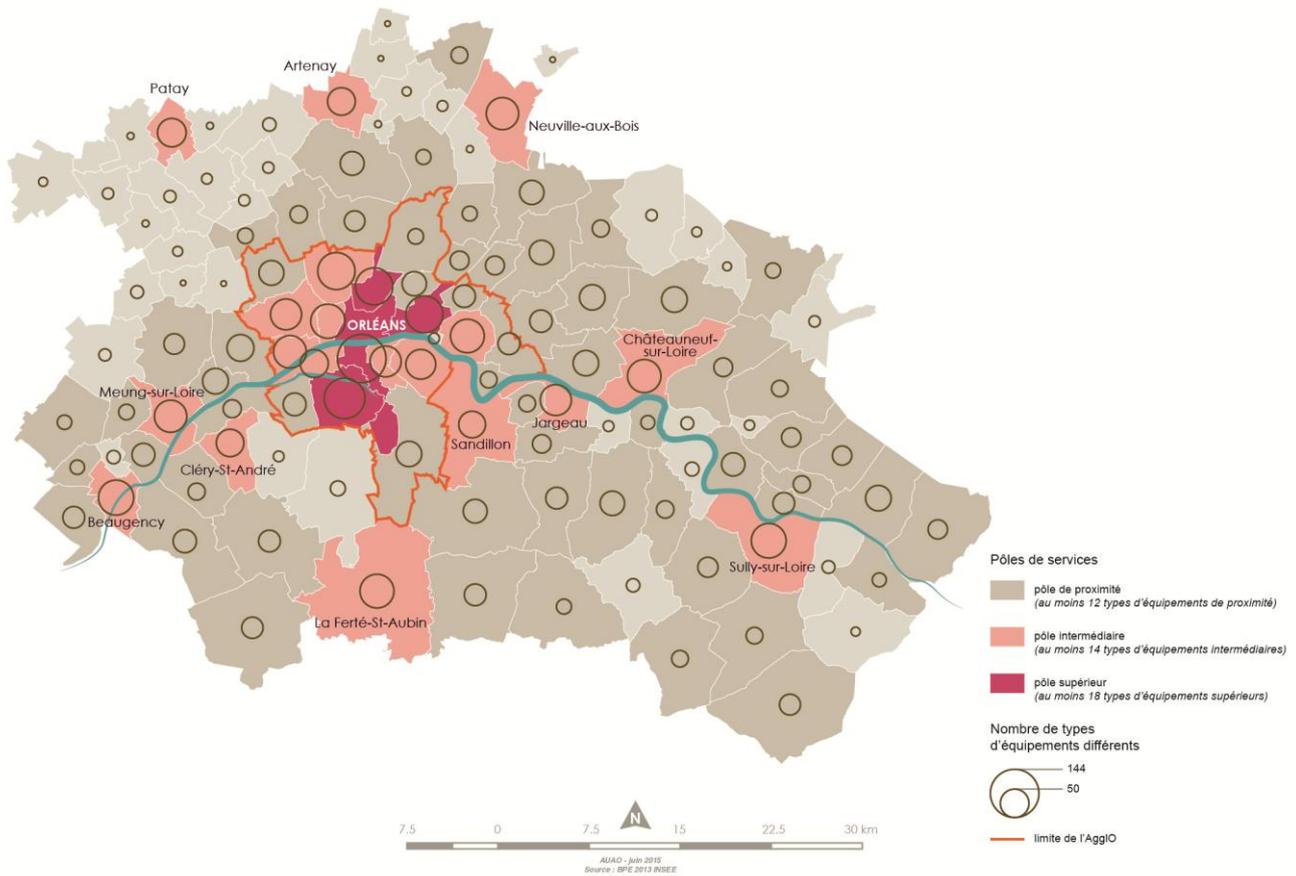
La diversité d'équipements et de services d'une métropole

L'agglomération orléanaise est le pôle urbain le plus important du département. En tant que capitale de région, le territoire accueille des équipements et services de rang métropolitain (université, hôpital régional, hôtel de région, préfecture de région, tribunal de commerce, théâtre national...). Ces équipements de rang supérieur ne se destinent pas qu'aux habitants de l'agglomération et ont un rayonnement d'une bien plus grande échelle. Ce niveau de centralité suppose l'accueil de nombreux visiteurs en provenance des territoires voisins pour accéder à ces administrations, ces services, ces commerces ou ces équipements culturels ou sportifs qui ne sont pas disponibles ailleurs.



Agglomération orléanaise et pays voisins

Les différents pôles de services



La typologie des équipements et services que propose l'INSEE pour analyser sa Base Permanente des Équipements permet de classer les communes selon la nature des équipements et services dont elles disposent :

- **pôle de proximité** au moins 12 types d'équipements de proximité (ex : école élémentaire)
- **pôle intermédiaire** au moins 14 types d'équipements intermédiaires (ex : collège)
- **pôle supérieur** au moins 18 types d'équipements supérieurs (ex : lycée)

À l'échelle de l'InterSCoT, l'agglomération réunit les 4 seules communes qui constituent des pôles supérieurs et 8 des 19 pôles intermédiaires du périmètre. Toutes les communes de l'agglomération sont au moins des pôles de proximité et même les moins polarisantes bénéficient de la proximité des pôles intermédiaires et supérieurs. De ce point de vue, tous les habitants de l'agglomération peuvent accéder à l'ensemble des équipements et services d'un pôle de rang métropolitain.

Une ville intense à portée de main

La ville élémentaire

À une échelle plus fine, la vie en ville se caractérise avant tout par la disponibilité de services de proximité, auxquels il est possible d'accéder facilement au quotidien. Les équipements de rang supérieur ne sont fréquentés que très occasionnellement ou par des publics spécifiques, alors que les services de base sont nécessaires à tous et tous les jours. Les opportunités urbaines et le rapprochement des activités humaines constituent d'ailleurs la raison d'être même des villes. Toutefois, la séparation des fonctions urbaines et la spécialisation des espaces peuvent conduire à



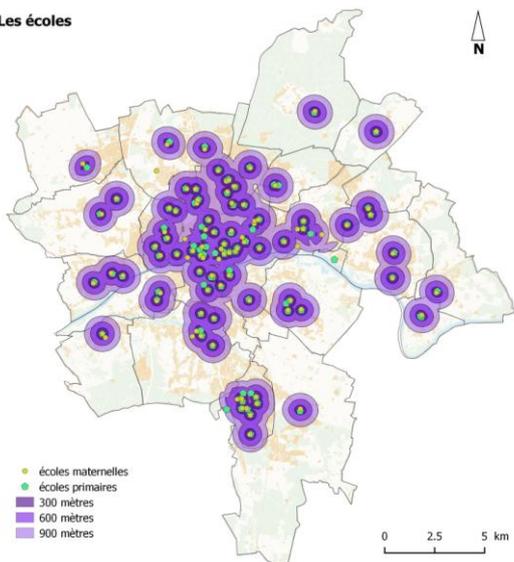
un relatif éloignement des aménités à l'intérieur même de l'espace urbain (voir 1.2. La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?)

Afin d'identifier les secteurs qui disposent d'une offre de base suffisante dans leur proximité immédiate 4 fonctions élémentaires ont été retenues :

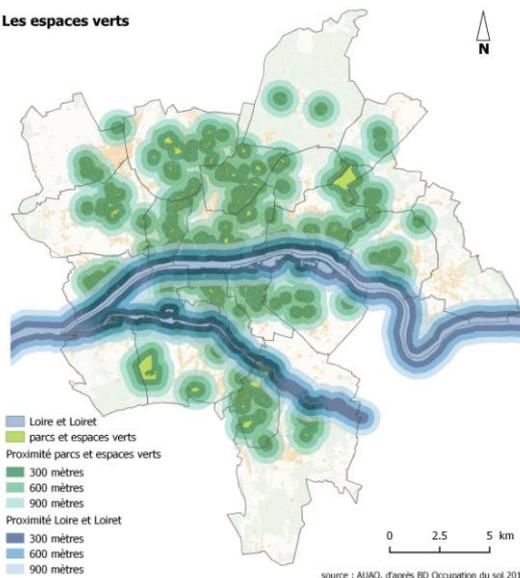
- **l'éducation** (présence d'une école maternelle et d'une école primaire),
- **la santé** (présence d'un médecin généraliste et d'une pharmacie),
- **l'alimentation** (présence d'une boulangerie et d'un supermarché ou d'une supérette),
- **la nature** (présence d'espaces naturels ou d'un parc public).

Pour chacune d'elles ont été mesurés des périmètres de 300, 600 et 900 mètres correspondant à des temps de parcours à pied de 5, 10 et 15 minutes. En cumulant la proximité aux 4 fonctions de base apparaît le contour de la « ville élémentaire » au sein de laquelle toutes ces fonctions sont réunies et accessibles en moins de 15 minutes de marche (soit 5 minutes en vélo).

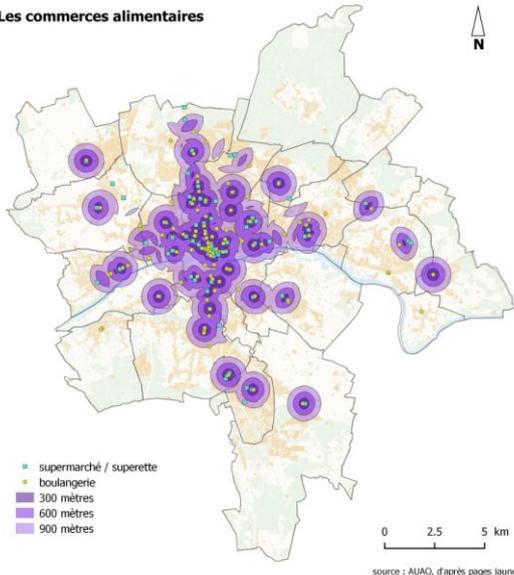
Les écoles



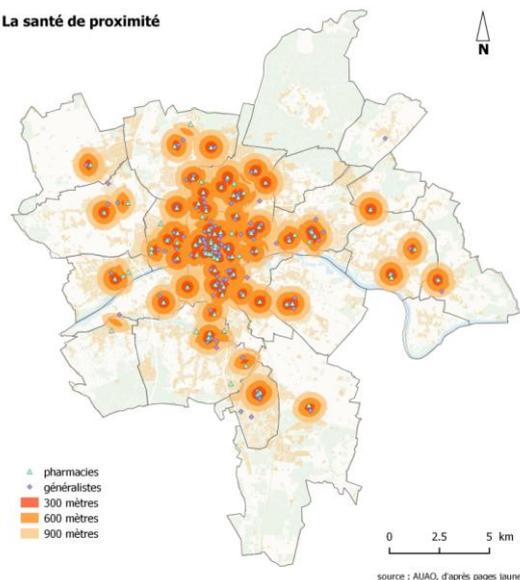
Les espaces verts



Les commerces alimentaires



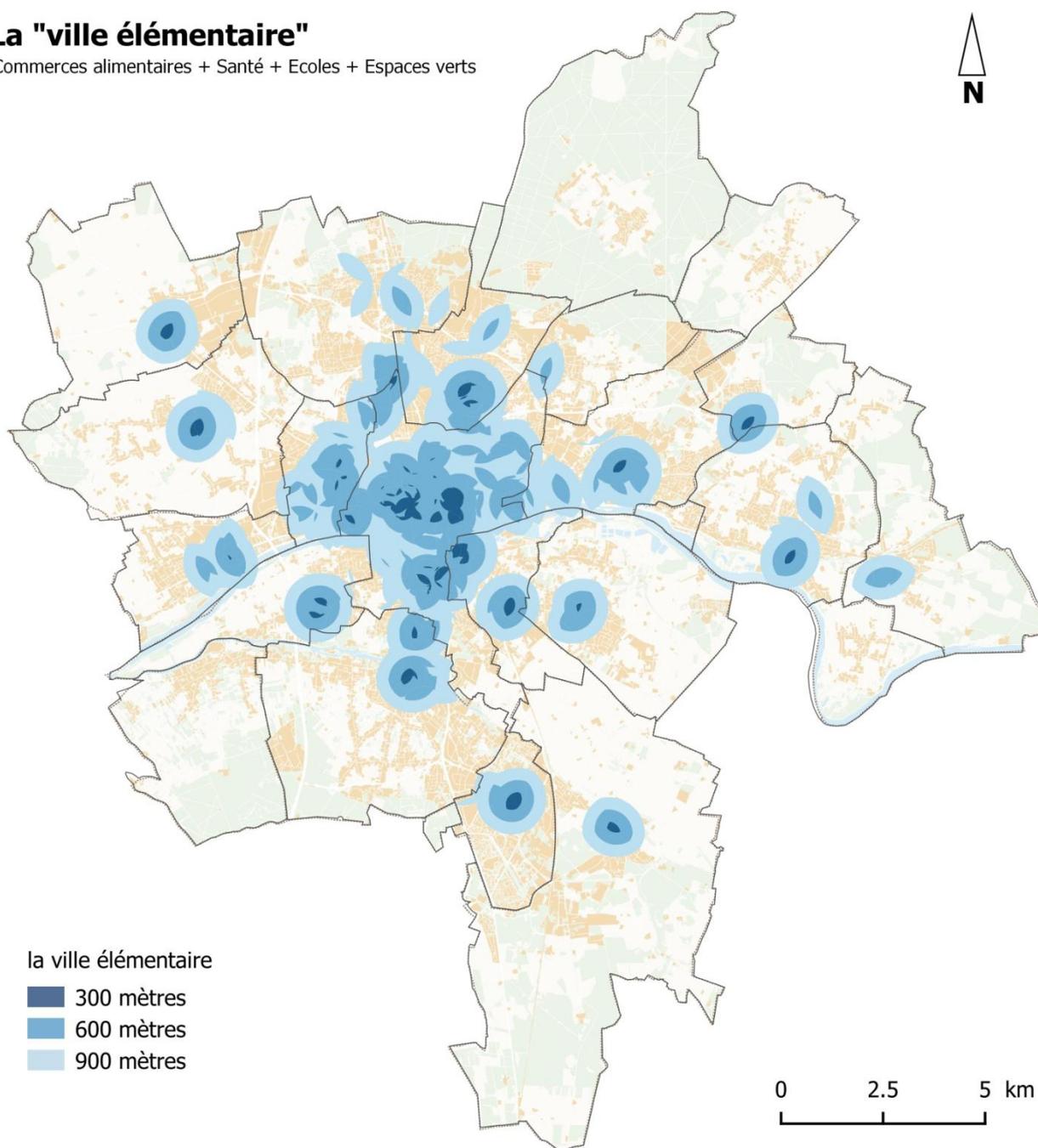
La santé de proximité





La "ville élémentaire"

Commerces alimentaires + Santé + Ecoles + Espaces verts



la ville élémentaire

-  300 mètres
-  600 mètres
-  900 mètres

0 2.5 5 km

source : AUAO

Cette ville élémentaire ne représente que 20% de la surface de l'agglomération, mais elle y concentre 77% des logements, 72% des habitants, 68% des emplois et 76% des équipements publics. Il s'agit donc véritablement de l'armature des pôles de la vie urbaine, qui réunit à la fois le cœur de l'agglomération et des centralités et bourgs plus périphériques. Certaines communes ne disposent pas de tels pôles, soit qu'une ou plusieurs fonctions n'y soient pas implantées, soit du fait de la disjonction des fonctions sur le territoire communal (entre un pôle commerciale et un centre bourg qui réunit les autres services par exemple)

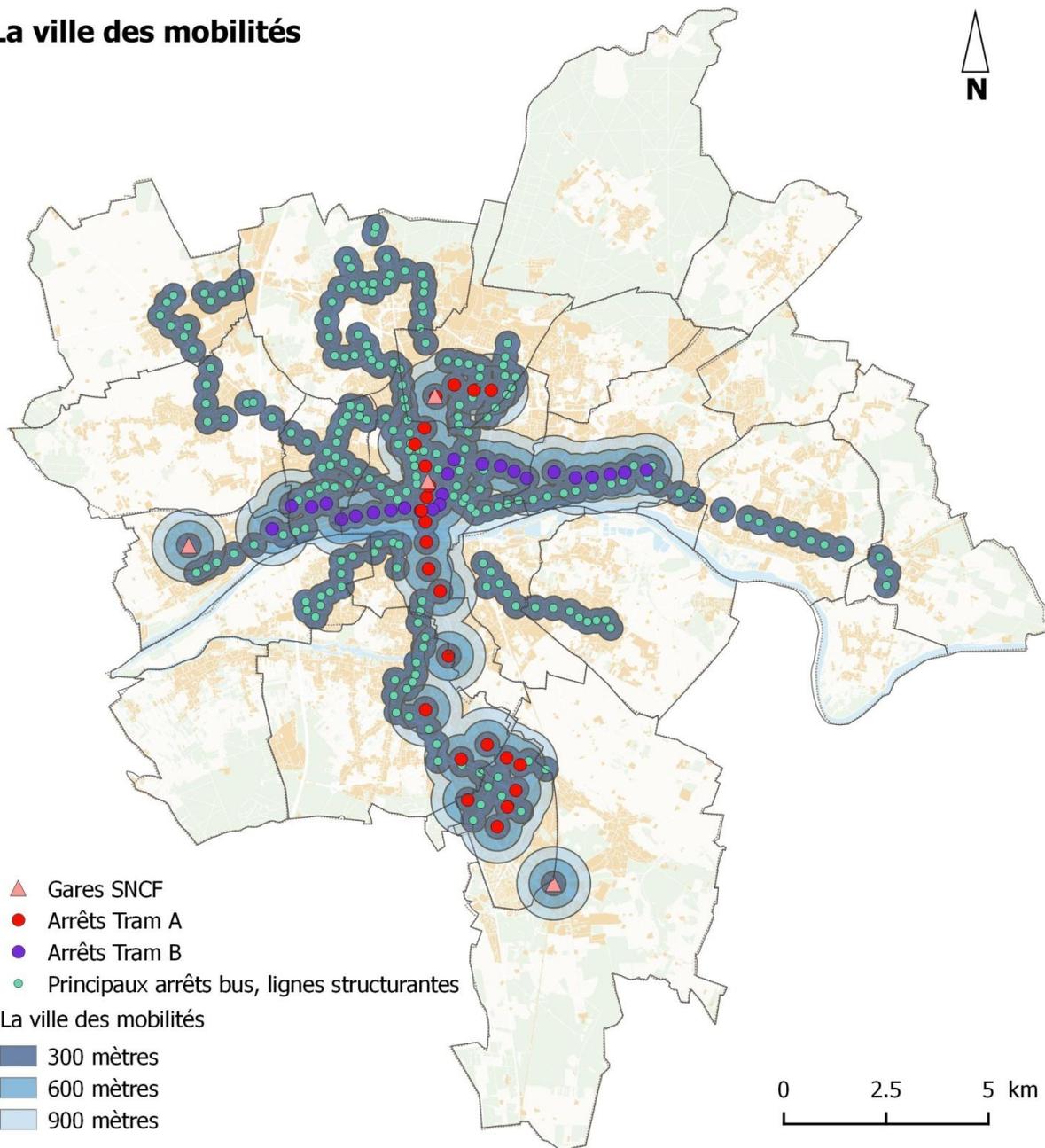


La ville des mobilités

L'agglomération dispose d'un réseau de transport collectif urbain performant (TAO) ainsi que d'une offre ferroviaire conséquente. En considérant des périmètres de 900 mètres (15 minutes à pied) autour des 49 stations de tramway et des 4 gares et haltes ferroviaires, ainsi que des périmètres de 300 mètres (5 minutes à pied) autour des arrêts de bus structurants se dessine le contour de « la ville des mobilités », dans laquelle une importante offre de transport collectif est facilement accessible à tous.

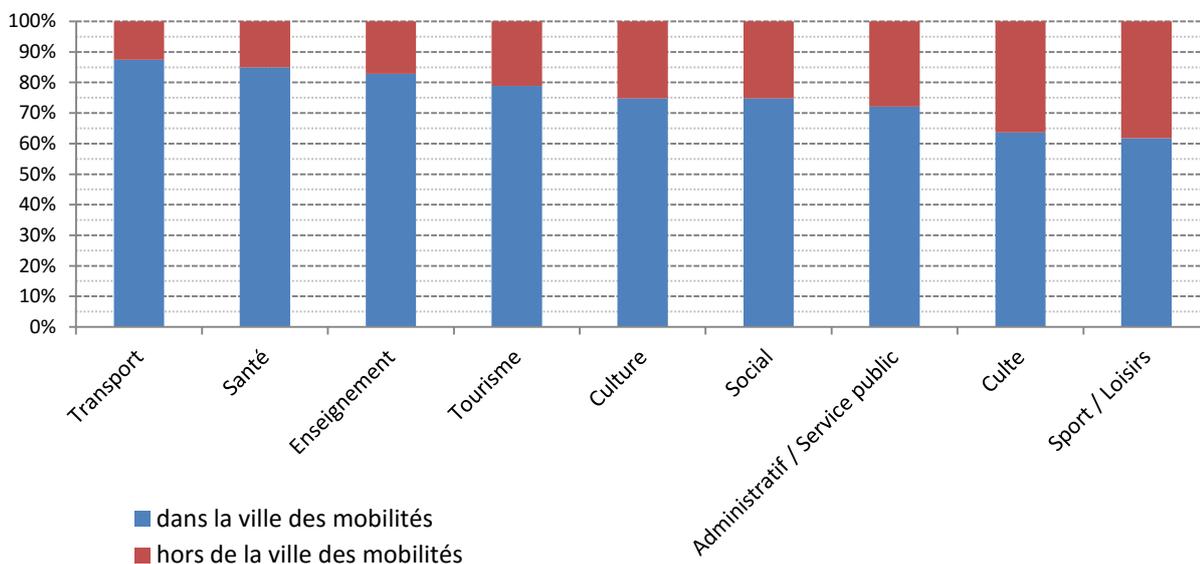
Ce périmètre ne couvre que 21% de la surface de l'agglomération, mais il concentre 79% des logements, 74% des habitants, 73% des emplois et 72% des équipements publics.

La ville des mobilités



source : AUAO, d'après TAO, SNCF

Répartition des équipements en fonction de leur localisation par rapport à la ville des mobilités



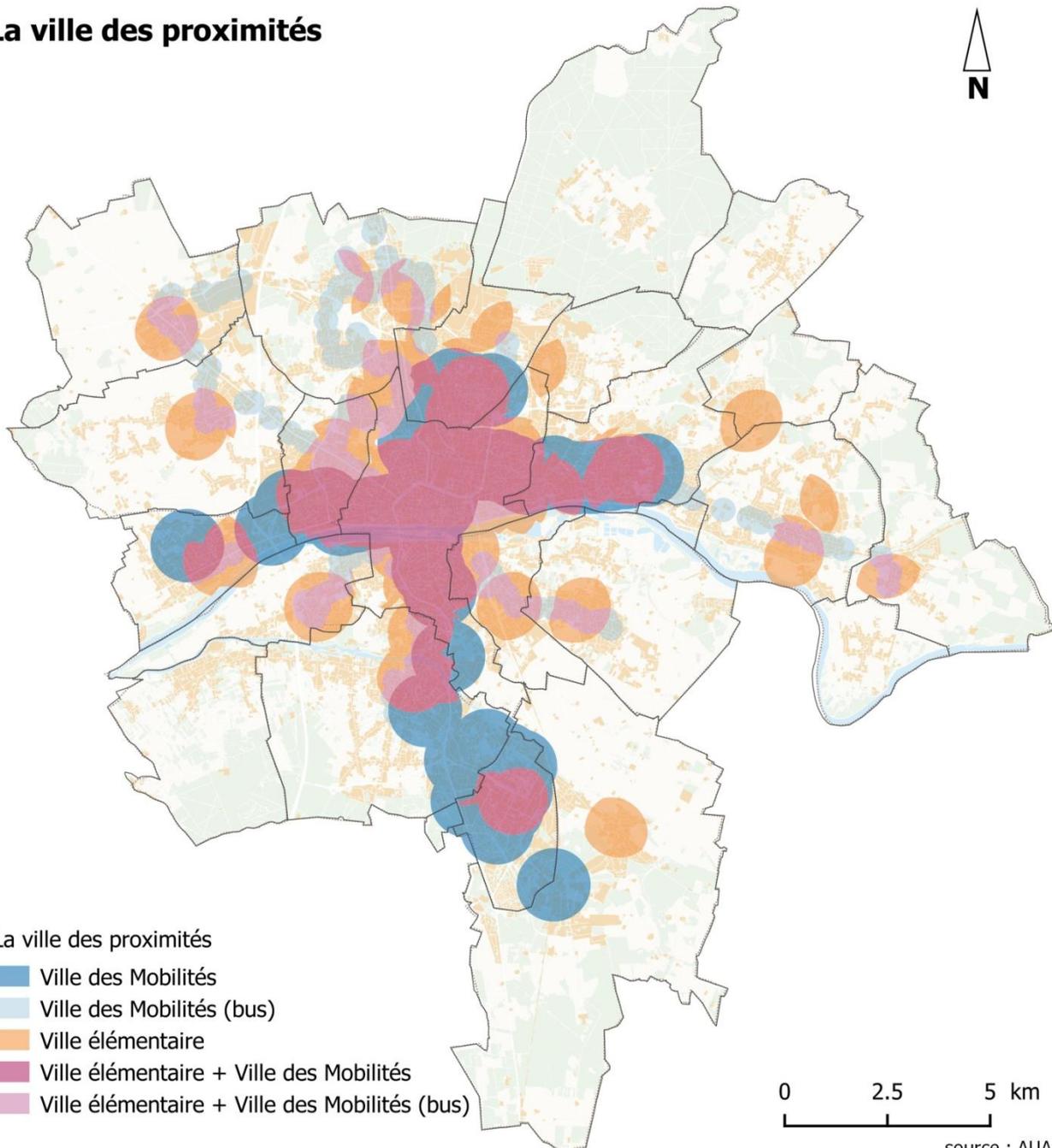
Source : BD Intensité urbaine et BD équipements 2012 ©AUAO

La ville des proximités

La confrontation des espaces disposant des fonctions urbaines de base (la ville élémentaire) et des secteurs très bien desservis par les transports collectifs (la ville des mobilités) permet d'établir une typologie de secteurs qui disposent de l'une, de l'autre ou des deux caractéristiques à la fois. Bénéficiant à la fois de services de proximité et d'une bonne connexion, « la ville des proximités » constitue un espace à privilégier pour le développement urbain, car il peut s'y réaliser sans ajout de services. Le développement urbain dans les secteurs qui ne disposent que de l'une ou l'autre des caractéristiques suppose d'apporter les services qui y font défaut. Les secteurs qui ne disposent ni de l'une, ni de l'autre supposent un recours quasi-systématique à l'automobile (faible offre de service de proximité et réseau de transport collectif moins performant, voire inexistant) ou des investissements à la fois dans l'offre de services et dans le réseau de transport collectif.



La ville des proximités



La ville des proximités

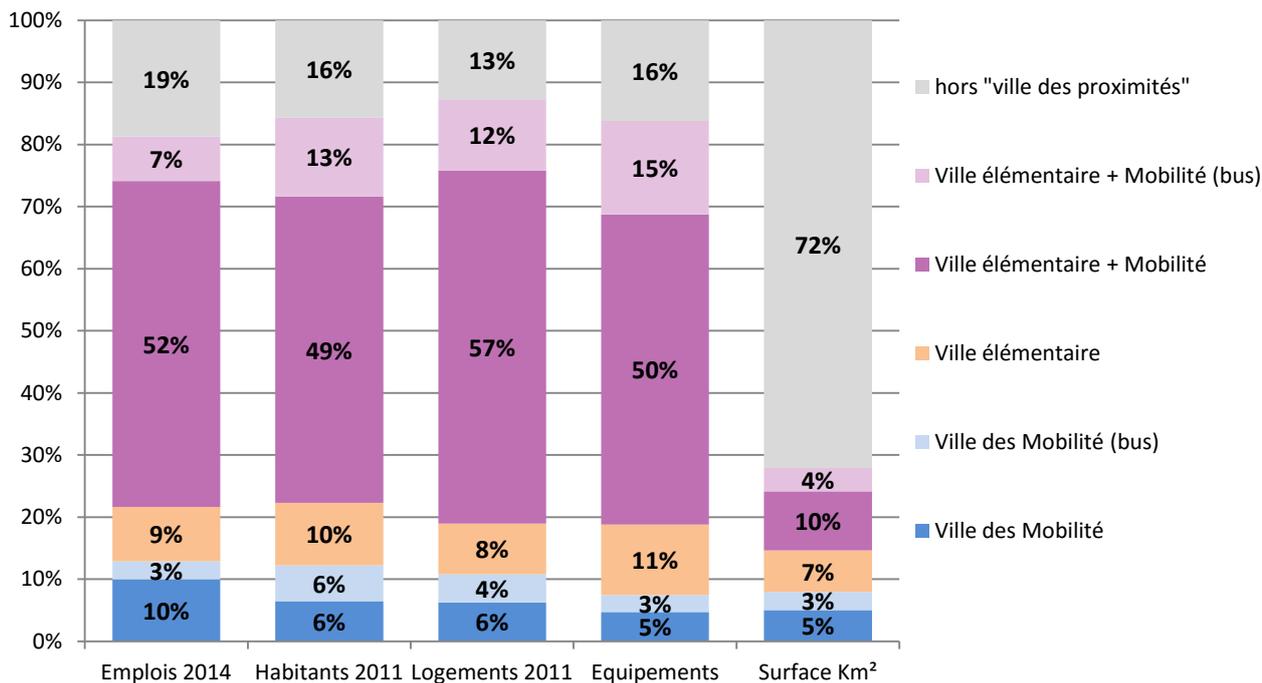
- Ville des Mobilités
- Ville des Mobilités (bus)
- Ville élémentaire
- Ville élémentaire + Ville des Mobilités
- Ville élémentaire + Ville des Mobilités (bus)

0 2.5 5 km

source : AUAO

Ville des mobilités : secteurs à proximité d'une gare SnCF et/ou d'un arrêt de Tramway ou d'une ligne structurante de bus.
Ville élémentaire : secteurs à proximité de services élémentaires (santé, éducation, alimentation, nature).
Ville des proximités = Ville élémentaire + ville des mobilités

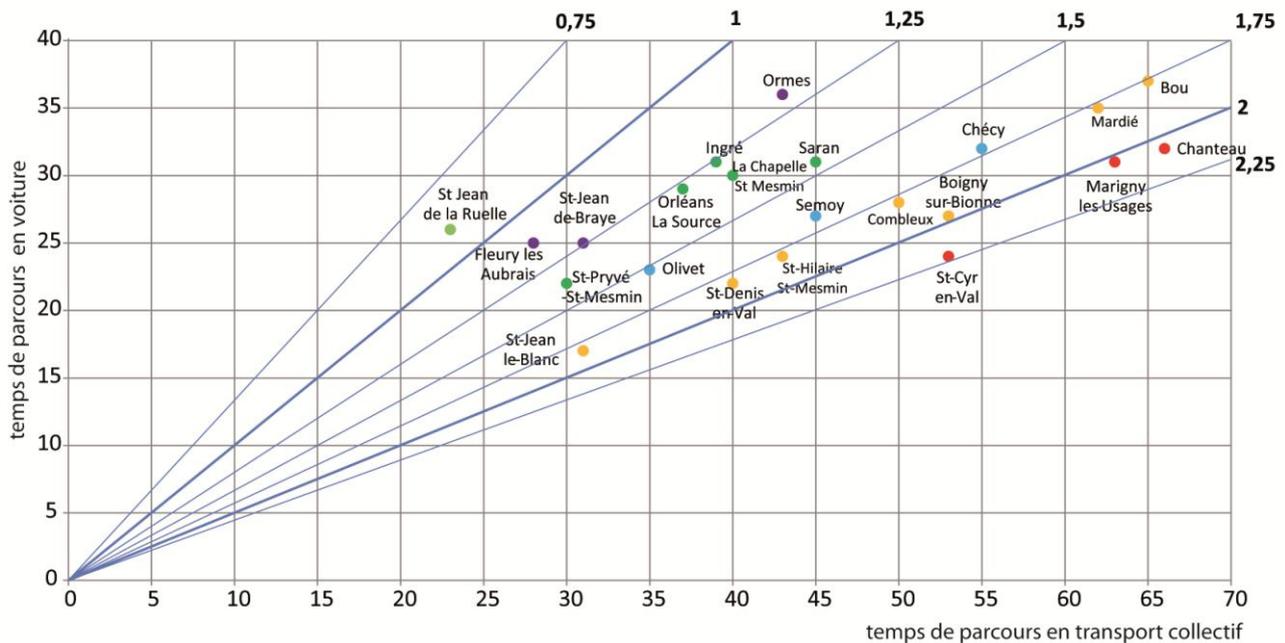
Bien que ne couvrant que 10% du territoire, le secteur le plus intense, qui combine à la fois les services élémentaires et l'accès au réseau de transport collectif fer (tram + train), concentre environ la moitié des emplois (52%) et des habitants (49%) de l'agglomération et 50% des équipements publics. Le secteur hors ville des proximités représente quant à lui 72 % de la surface, mais ne contient que 19% des emplois, 16% de la population et 16% des équipements publics. Cette disparité au sein de l'agglomération témoigne de la polarisation urbaine et atteste du fait que les espaces denses concentrent la présence humaine, les activités, les services et le réseau de transport collectif. Ces pôles sont séparés par des espaces très peu denses, dans lesquelles les activités humaines sont au contraire dispersées.



Des temps de parcours importants

Pris dans sa globalité, le territoire de l'agglomération est vaste et son occupation se caractérise par une faible densité moyenne (voir 4.2 [Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?](#)). Cela constitue un défi pour le transport collectif, qui nécessite une masse critique pour être performant. Par ailleurs, le réseau viaire compte quelques difficultés notables : le franchissement de la Loire, un contournement incomplet de l'agglomération par les tangentiels, des faubourgs historiques étroits. De ce fait, le réseau routier est congestionné en certains points et les bus n'évitent pas ces goulets d'étranglement.

Ces points noirs de la circulation dégradent les temps de parcours, pour les voitures mais aussi pour les transports collectifs, lorsqu'ils ne circulent pas en site propre. Ces derniers sont par nature plus lents (temps d'attente à l'arrêt, correspondance pour certains trajets, arrêt en ligne pour faire monter et descendre les voyageurs...), mais comme ils n'évitent pas les ralentissements, les écarts de temps peuvent parfois devenir rédhibitoires et hypothéquer leur potentiel concurrentiel vis-à-vis de la voiture.



Différentiel des temps de parcours en voiture et en transport collectif pour relier les différentes mairies de l'agglomération en partant de la place de Gaulle à Orléans, Sources : Mappy, TAO, AUAO, 2015

Pour illustrer le différentiel de temps voiture/transports collectifs, le graphique ci-dessus compare des temps de parcours estimés à l'aide de calculateurs (Mappy pour les voitures, Tao pour les transports en commun). Les trajets comparés partent de la place de Gaulle à Orléans un mardi à 17H30 (pour prendre en compte la congestion et se mettre à la place d'un usager utilisant les transports en commun pour ses déplacements domicile-travail) et ont pour destination les différentes mairies de l'agglomération (sauf pour Orléans, puisque le trajet s'effectue à pied, c'est la mairie de proximité de La Source qui a été retenue).

Il ressort de ce travail qu'hormis St Jean de la Ruelle, les temps de parcours sont toujours supérieurs en transport en commun et que le facteur multiplicatif varie considérablement. Les droites tracées dans le graphique permettent de circonscrire des fuseaux, qui ont servi à classer les communes selon un code de couleur. Pour les trois communes en bleu, cela signifie par exemple que le temps de parcours en transport en commun est 1,5 à 1,75 fois plus important qu'en voiture, l'allongement est donc de 50 à 75%. Mais ce facteur multiplicatif ne signifie pas la même perte de temps en valeur absolue, selon que la commune soit proche ou lointaine. Pour se rendre en transport en commun à la mairie de Saint Jean le Blanc on perd 14 minutes, pour celle de Bou cela signifie 28 minutes de trajet en plus.

Ces écarts de temps expliquent le niveau limité de concurrence par les transports en commun. Il faudrait pour être complet observer également les coûts financiers comparés. Toutefois, cela pose la question de la vitesse des transports collectifs en milieu urbain et de leur pertinence limitée en périphérie en dessous d'une certaine fréquence de passage (certaines destinations étant pénalisées par des temps d'attente, de marche et de correspondance, dépassant le quart d'heure).

(voir Focus sur : Les mobilités et les déplacements)



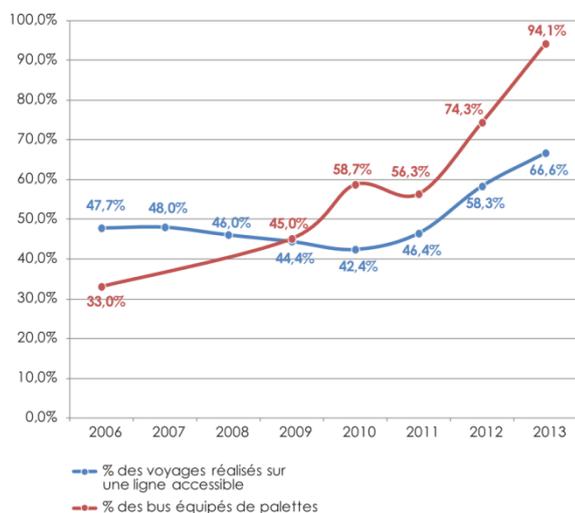
Des équipements pas tous accessibles pour les moins mobiles

Les collectivités doivent répondre à des besoins en matière de service à la fois très différents d'un type de population à un autre, mais également en évolution, en lien avec le vieillissement de la population et le changement des modes de vie. En effet, l'accessibilité n'est pas la même pour un adulte lorsqu'il est accompagné d'un enfant ou lorsqu'il est en situation d'handicap.

Les projections démographiques au fil de l'eau à l'horizon 2035 montrent l'inéluctable vieillissement de la population ces prochaines années. En effet, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans vivant dans l'agglomération devrait augmenter de près de 19 000 personnes (dont 15 000 de 75 ans et plus), alors que la population totale de l'agglomération se stabiliserait. Cette évolution suppose un renforcement de l'offre de services spécifiques à destination des plus âgés, mais également la multiplication du nombre de Personnes à Mobilité Réduite (PMR).



La mise en accessibilité pour tous de l'ensemble des espaces, services, bâtiments publics et Etablissements Recevant du Public (ERP) demeure pour l'instant un vaste chantier à mener. Les réseaux de transports collectifs sont certainement les services publics qui ont le plus gagné en accessibilité depuis la loi de 2005. Le réseau de transport collectif urbain TAO a par exemple consenti de véritables efforts pour sa mise en accessibilité et désormais les 2/3 des voyages s'effectuent sur les lignes accessibles. La commission intercommunale d'accessibilité réunit plusieurs fois par an les différents interlocuteurs concernées pour faire le point sur les avancées et recueillir les demandes des associations. Peu de communes ont pour le moment adopté un Plan de mise en Accessibilité de la Voirie et des Espaces publics (PAVE). L'Ordonnance de 2014 portant création des Agendas d'Accessibilité Programmée (Ad'AP) devrait accélérer le mouvement.



L'accessibilité numérique du territoire

Les technologies de l'information et de la communication permettent de s'affranchir des distances physiques et donc d'établir une accessibilité numérique. L'essor de l'e-administration, l'e-commerce, le télétravail peuvent compenser, voir annuler des difficultés d'accès physique. Des services peuvent devenir accessibles à domicile palier ainsi à certaines difficultés d'accessibilité géographique.



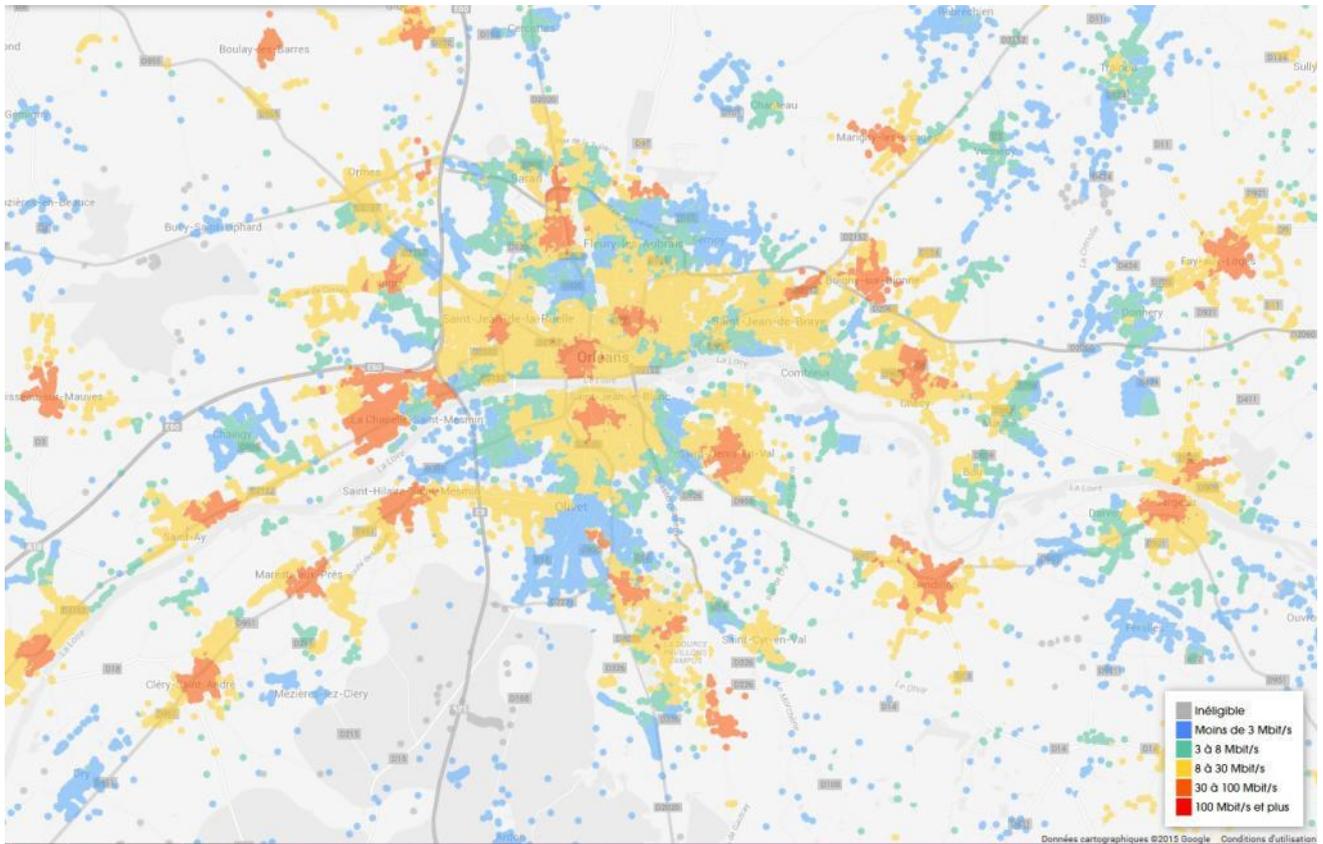
Un développement croissant du numérique

L'équipement numérique du territoire est aujourd'hui une composante à part entière de l'organisation spatiale et du développement territorial. Il constitue à la fois un facteur d'attractivité économique et une attente forte de l'ensemble des usagers du territoire. Il conditionne également la possibilité de développer de nouveaux modes de vie métropolitains, tels que le télétravail. Internet est également un très bon vecteur d'accessibilité pour les services ou les commerces. En effet, les collectivités proposent de multiples services en ligne (e-administration) permettant à la population d'effectuer ses démarches administratives depuis son domicile : payer ses impôts, faire une demande d'extrait d'acte de naissance,... Le commerce n'est pas en reste puisque selon la FEVAD (Fédération e-commerce et vente à distance), 59% des français ont acheté en ligne en 2013.

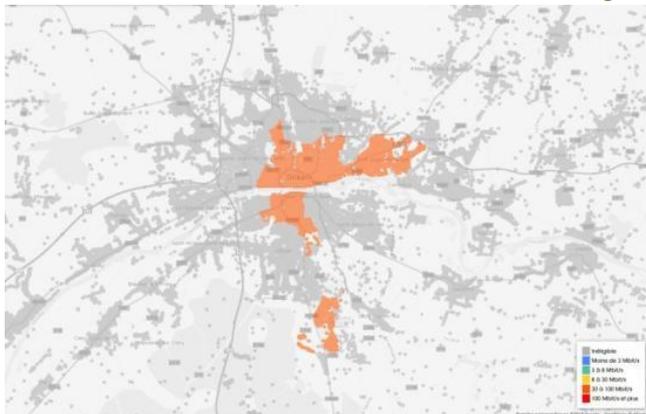
Les communes de l'Agglo s'orientent de plus en plus dans l'ère numérique avec notamment l'engagement d'Orléans au label French Tech. Il s'agit d'une initiative lancée il y a tout juste un an par l'État et qui regroupe tous les acteurs de l'écosystème de startups français. Sont concernés les entrepreneurs, mais aussi tous ceux qui s'engagent et qui contribuent à la croissance et au rayonnement des startups : investisseurs, ingénieurs, designers, développeurs, étudiants, associations, blogueurs, médias, opérateurs publics, etc. À Orléans, trois thématiques ont été identifiées : agro-environnement, objets connectés et e-commerce/logistique.



Une qualité de service Internet hétérogène



Couverture de la technologie ADSL en 2014 (Source : Observatoire France Très Haut Débit)



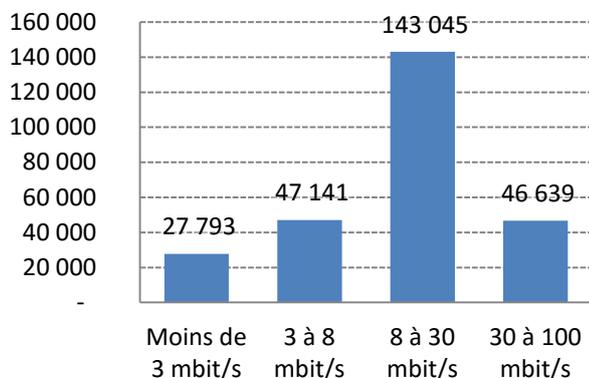
Couverture du câble en 2014
(Source : Observatoire France Très Haut Débit)



Couverture de la fibre FttH en 2014
(Source : Observatoire France Très Haut Débit)



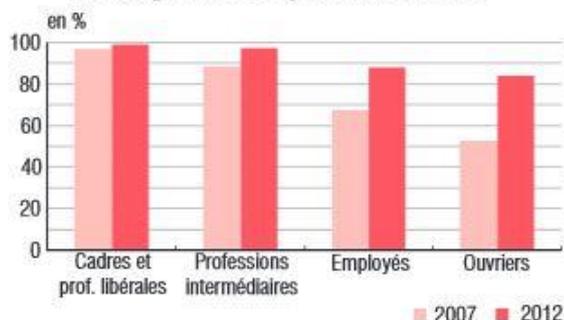
Population estimée 2011 ayant un accès ADSL (selon le débit)



AUAO, d'après estimation population 2011 et observatoire France THD

La qualité de l'offre Internet est très hétérogène sur le territoire. Malgré les conventions passées à un niveau communautaire, les communes sont plus ou moins avancées en la matière. Orléans se détache avec l'arrivée de la fibre optique dans quelques quartiers, ainsi que Saint-Jean-de-Braye (avec le câble) et La Chapelle Saint-Mesmin (grâce à la densification du réseau local ADSL). À l'échelle de l'Agglo, ce sont plutôt les centres urbains qui bénéficient d'un débit internet supérieur. Selon les estimations de population de 2011²⁶ seulement 17% des habitants de l'Agglo ont un débit en ADSL de plus de 30 Mbit/s (en orange sur la carte). Une majorité de la population (143 045 habitants soit 53%) a un débit Internet entre 8 et 30 Mbit/s.

① Utilisation d'Internet selon la catégorie socioprofessionnelle



Lecture : 99% des cadres ont utilisé Internet au cours des 3 derniers mois en 2012 contre 97% en 2007.

Champ : actifs occupés de 15 ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Source : Insee, enquêtes Technologies de l'information et de la communication 2007 et 2012.

Selon l'Insee, en dix ans, la proportion de ménages français disposant d'un accès Internet à la maison est passée de 12 % à 64 %. L'ordinateur reste le support le plus utilisé, mais de nouveaux moyens d'accès à Internet se développent. L'internet mobile, par exemple, fait une percée notable : 40 % des internautes ont déjà surfé en 2012 sur Internet via leur téléphone portable contre seulement 10 % en 2007. Toujours selon l'Insee (enquête Technologies de l'information et de la communication d'avril 2010), 30% des ménages n'ayant pas Internet en 2010 le justifiait par le coût de l'ordinateur et 29% par celui de l'abonnement.

Insee première n°1452, juin 2013

²⁶ Source : AUAO d'après Filocom



À retenir pour le SCoT

- Une offre de transport multimodale qui couvre bien le territoire et dessert l'essentiel des services et équipements publics.
- Des temps de parcours importants du fait de la forme urbaine et de la faible densité du territoire. Ces caractéristiques sont défavorables pour les transports collectifs.
- La ville des proximités concentre sur 10% du territoire la moitié des emplois, des habitants et des équipements accessibles en moins de 15 minutes à pied.
- L'essor de services dématérialisés (e-administration, e-commerce).
- Des inégalités de service qui perdurent et des niveaux d'offre qui diffèrent qu'il s'agisse du réseau de transport collectif, du débit d'internet, de l'accessibilité pour les PMR ou des services ciblés pour les publics précaires, jeunes ou âgées.

Les enjeux du SCoT

- *Inciter à la coordination des acteurs pour optimiser l'offre de services ;*
- *Organiser l'accès aux services et équipements en cohérence avec leur rayonnement au-delà du périmètre de l'agglomération ;*
- *Favoriser la ville des proximités (15 minutes à pied) : prioriser le développement urbain à proximité des lignes de transports en commun, des services et des équipements en organisant une armature de pôles décentralisés ;*
- *Anticiper le vieillissement de la population en proposant des équipements et des services diversifiés et adaptés aux personnes âgées ;*
- *Diversifier l'offre de transport, en cohérence avec les spécificités des territoires, pour répondre au mieux aux besoins de la population ;*
- *Développer l'offre numérique pour répondre aux nouveaux besoins de la population et des entreprises.*



Focus sur : Les mobilités et les déplacements

Les infrastructures de transport

La capitale régionale constitue un nœud majeur assurant l'interconnexion de nombreuses infrastructures de transports. Orléans se situe à la croisée d'un axe est-ouest, longeant la Loire et d'un axe nord-sud, reliant Paris à Toulouse. Cet emplacement stratégique explique la fondation de la ville et ses domaines d'activités économiques historiques (le commerce principalement) et l'importance de l'activité logistique aujourd'hui.



La route

Le réseau routier se compose principalement des autoroutes A10 (vers Paris et Tours) et A71 (vers Vierzon, Bourges), des anciennes routes nationales 20 (vers Paris et Vierzon), 60 (vers Montargis), 152 (vers Tours et Pithiviers) et 157 (vers Le Mans), ainsi que de nombreuses départementales parmi lesquelles : la 951 (vers Blois et vers Jargeau, longeant la Loire sur sa rive gauche), la 955 (vers Châteaudun), la 960 (vers Châteauneuf sur Loire). La Loire constitue le principal obstacle physique et une importante coupure bien que franchie par 5 ponts (A71, Pont de l'Europe, Pont Joffre, Pont Georges V, Pont Thinat).

L'agglomération bénéficie d'un contournement routier formant un demi-périphérique (les tangentes ouest et est) reliant les anciennes nationales 60 (vers Montargis) et 152 (vers Tours) par le nord.

Le Pont de l'Europe à l'ouest s'inscrit dans le prolongement de ce contournement, mais il s'interrompt après la traversée de Loire. De ce fait, les flux nord-sud de desserte locale (hors autoroute) se concentrent plutôt sur les ponts urbains (Joffre et Thinat principalement). Par ailleurs, le val inondable entre Loire et Loiret et l'histoire urbaine ont favorisé la création de deux pôles éloignés, le secteur Olivet-La Source étant à une dizaine de kilomètres du secteur urbain principal, concentré au nord du fleuve (Orléans, Saint Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle et Fleury-les-Aubrais).





Le fer

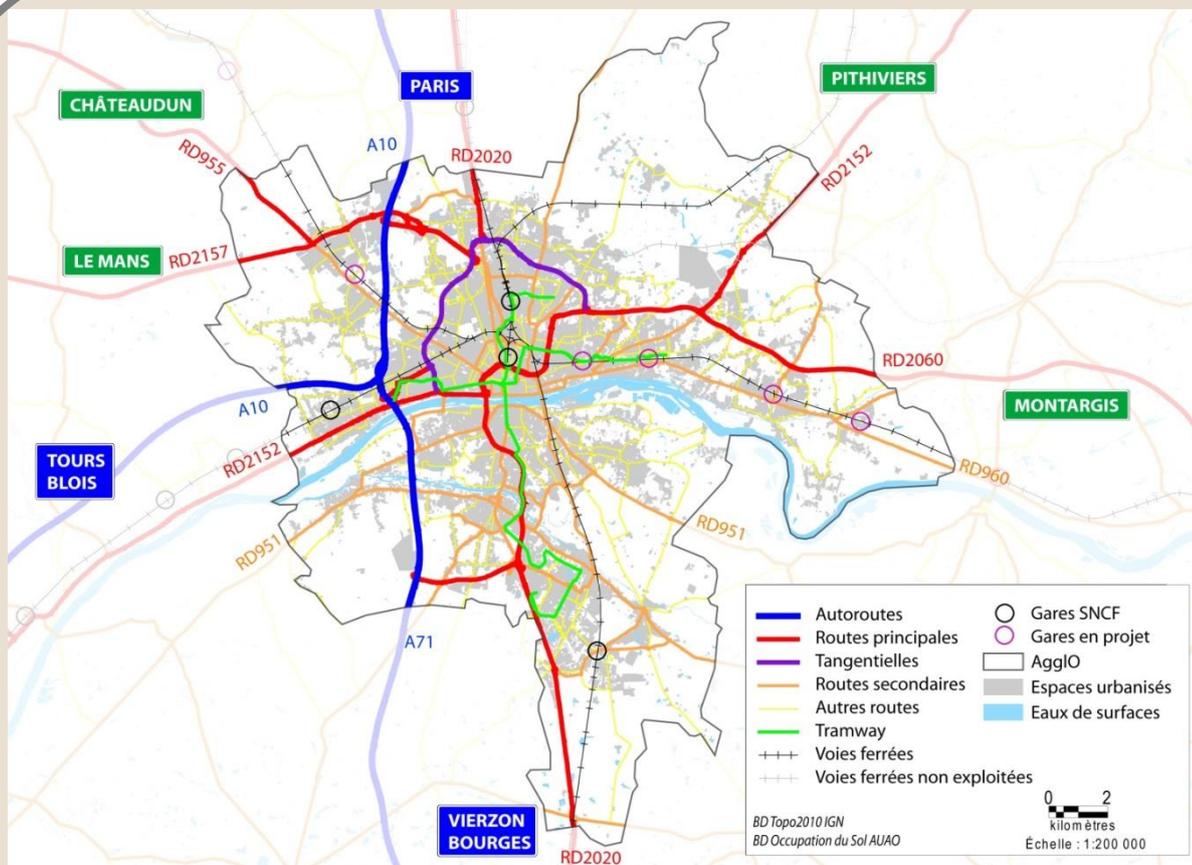
L'agglomération constitue également un nœud ferroviaire important, avec deux gares principales : la gare de Fleury-Les-Aubrais, au cœur de l'étoile et gare de triage, et la gare d'Orléans en cul-de-sac, desservant la ville-centre et constituant le point de convergence des trains régionaux. En complément, deux haltes ferroviaires desservent les communes de Saint-Cyr-en-Val et La Chapelle-Saint-Mesmin.

L'étoile ferroviaire orléanaise se situe, comme le réseau routier, à la jonction de deux axes principaux, mais là où le réseau routier a connu une formidable expansion durant la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, le réseau ferroviaire a été peu à peu délaissé. Sur les sept branches de l'étoile ferroviaire historique, seules trois accueillent aujourd'hui des voyageurs (vers Paris, Tours et Vierzon). Deux branches font l'objet de projets de réouverture du trafic voyageurs (vers Châteauneuf-sur-Loire et vers Chartres). La réactivation des deux branches restantes, vers Pithiviers et Fay-aux-Loges, est jugée moins prioritaire par l'étude prospective menée par la Région en 2013.

Le projet de LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon permettrait d'améliorer considérablement la desserte ferroviaire vers le Centre de la France et la vallée du Rhône et surtout de conforter la connexion avec Paris, dont l'infrastructure existante est vieillissante et saturée en Île de France. Le 04/02/2015, le préfet coordinateur du projet a entériné le choix du fuseau médian, ce qui a engendré beaucoup de déception de la part des élus orléanais et de la région Centre. Dans ce scénario, Orléans ne serait pas sur la ligne qui passerait plus à l'Est, mais le territoire serait tout de même raccordé par un barreau. Par ailleurs, les conclusions du rapport de la commission « mobilité 21 » en 2013 ont fortement ralenti les projets de lignes nouvelles et la mise en chantier de POCL ne devraient probablement pas avoir lieu avant 2030.



L'agglomération orléanaise est dotée d'un réseau de tramway constitué de deux lignes. La première circule depuis 2001 selon un axe nord-sud qui relie Fleury-les-Aubrais à l'hôpital de La Source en desservant les deux gares ferroviaires et en franchissant la Loire par le pont Georges V. La seconde a été mise en service en juin 2012. Elle suit un axe est-ouest entre les communes de Saint-Jean-de-Braye et La Chapelle Saint-Mesmin et croise la première ligne en plein centre-ville (place de Gaulle).



Carte des infrastructures de transports, sources BDTopo2010©IGN, BDOccSol AUAO, 2014

La planification des transports

L'agglomération orléanaise a adopté en 2008 son second Plan de Déplacements Urbains (PDU) qui fixe pour 10 ans la stratégie globale des politiques menées dans toutes les thématiques concernant ce domaine (stationnement, circulation, transports collectifs, vélo...). Le PDU a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours pour la période 2008-2013.

Ce bilan permet d'observer et mesurer de nombreuses évolutions :

- baisse notable de l'accidentologie (division par 3 des accidents corporels),
- stabilisation du trafic routier (-1,4 % du trafic mesuré),
- hausse de la fréquentation du réseau de transports collectifs urbains (+12,4%) en lien avec sa reconfiguration autour de la mise en service de la ligne B du tramway,
- diminution de la part des déplacements réalisés en voiture (de 61% en 2002 à 55,2 % en 2014),
- hausse de la part des déplacements effectués en vélo (de 3,4% en 2002 à 5,5% en 2014).



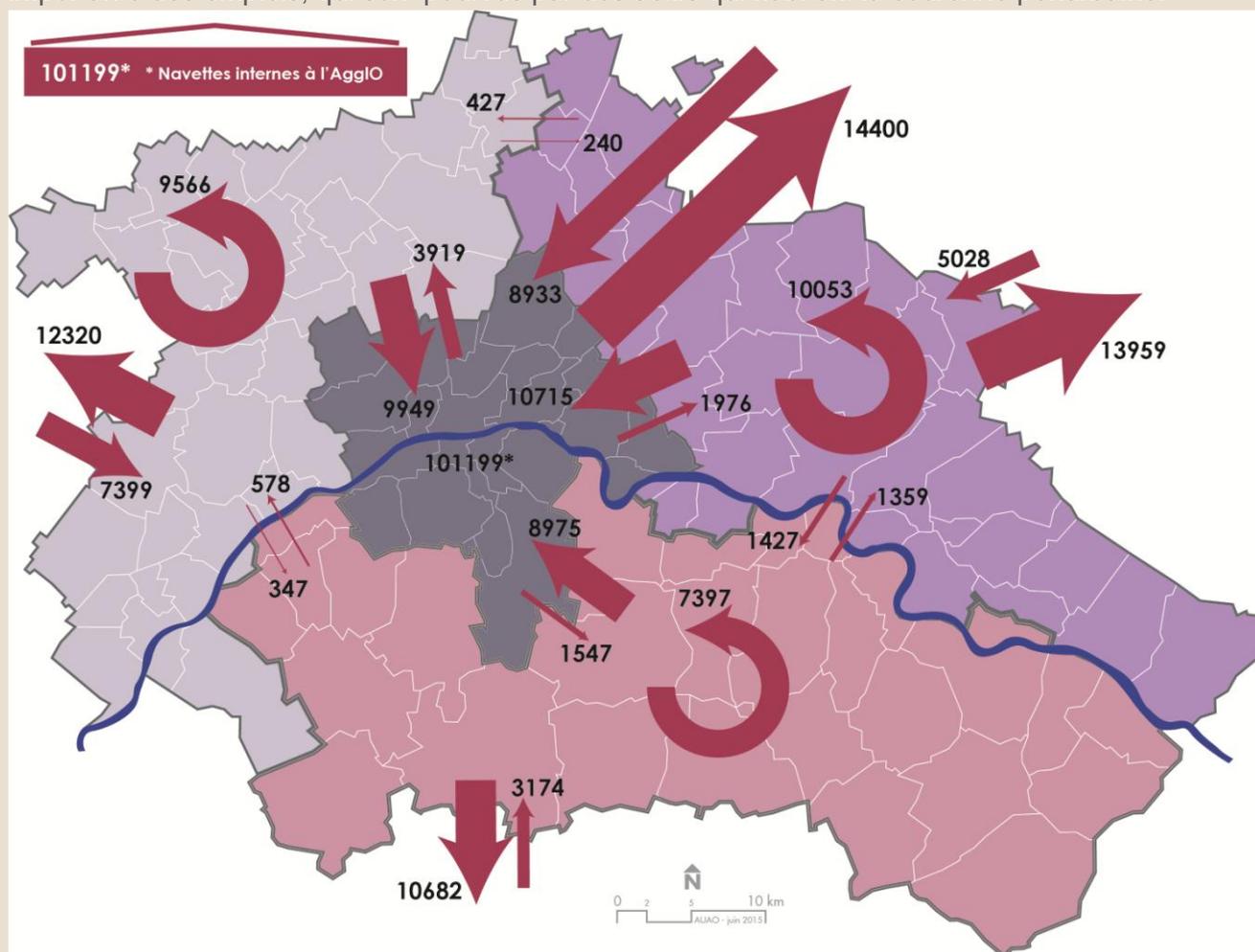


Comme dans de nombreuses agglomérations françaises, les investissements réalisés dans les transports en commun et dans les aménagements dédiés aux cyclistes depuis les années 2000 ont produit et continuent de produire leurs effets. Les efforts consentis pour infléchir le tout-automobile des décennies antérieures répondent également à des évolutions économiques (coût de l'énergie par exemple) et sociales (souci environnemental notamment) et les accompagnent.

Les usages des différents modes de transports

L'agglomération orléanaise réunit 22 communes situées au cœur d'une aire urbaine qui en compte désormais 138 et allant au-delà des limites du département du Loiret. L'agglomération se situe au carrefour de nombreux flux. Elle est traversée, via le réseau autoroutier notamment, par des déplacements de transit qui ne la concernent pas directement, que ce soit des marchandises ou des personnes qui réalisent des trajets de longues distances.

L'agglomération est aussi le lieu de nombreux échanges quotidiens avec les territoires voisins, comme l'illustre la carte ci-dessous à l'échelle de l'InterSCOT, puisqu'elle concentre une part importante des emplois, qui sont pourvus par des actifs qui habitent la couronne périurbaine.

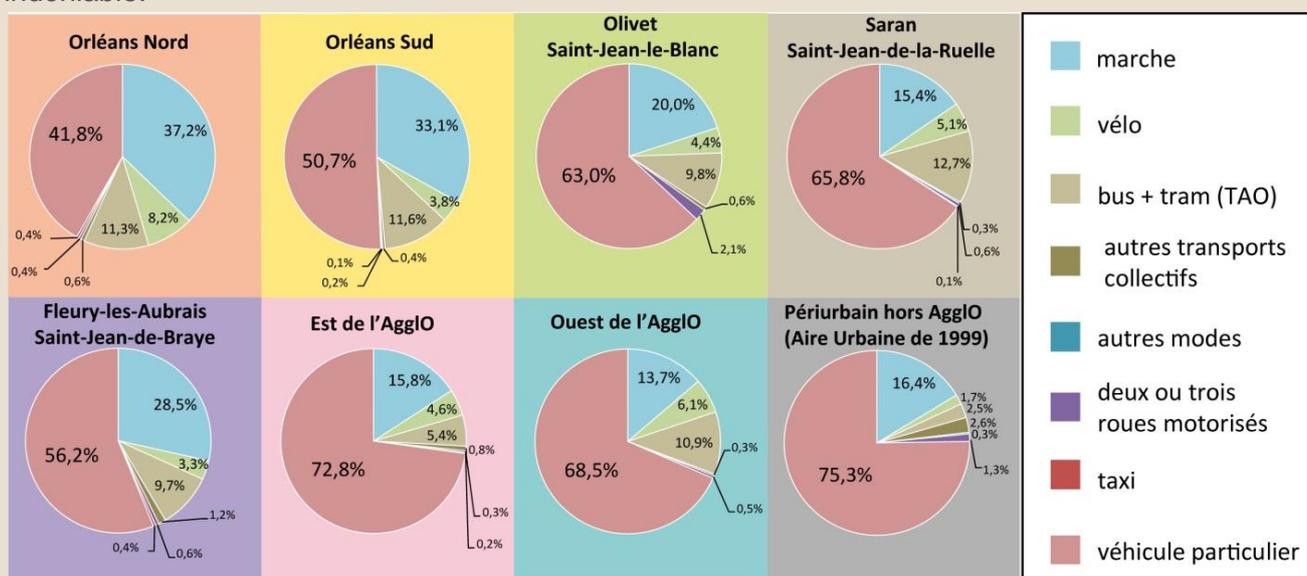


Carte des déplacements domicile-travail dans un périmètre regroupant l'AgglO et les 3 pays voisins, source RP 2011 INSEE

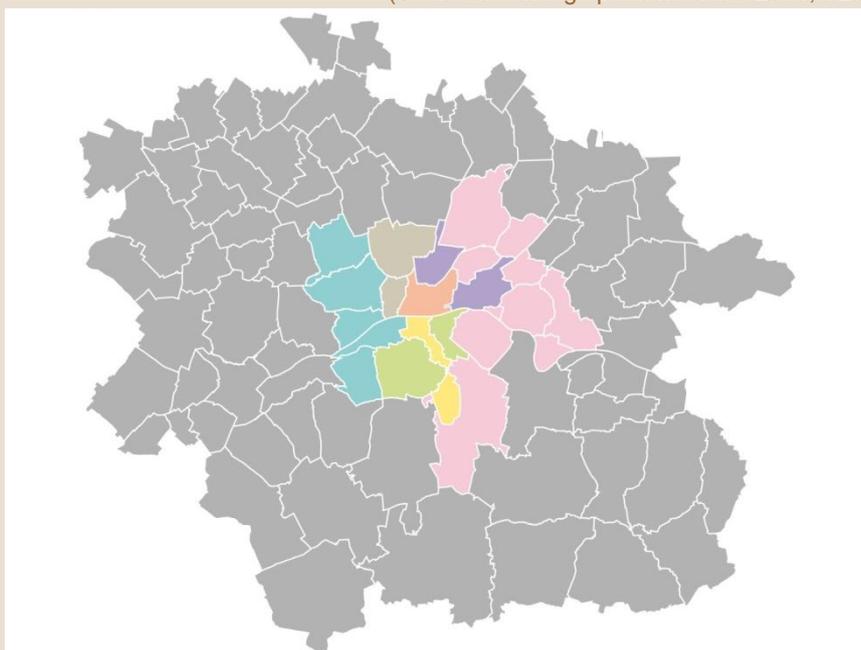


Un sondage téléphonique réalisé en 2014 par l'AggLO pour l'évaluation du PDU met en avant les différences dans les pratiques de mobilité des habitants, selon leur lieu de résidence. Dans la ville centre, l'usage de la voiture n'est pas majoritaire. Il l'est davantage dans les autres communes et de plus en plus avec l'éloignement. La part de la voiture est même prépondérante et dépasse 70% des déplacements dans les communes de l'est de l'agglomération et dans la couronne périurbaine.

De ce point de vue, la véritable différence dans les pratiques de mobilités ne se situe pas entre l'agglomération et les territoires voisins, mais bien à l'intérieur de l'agglomération, qui se compose d'un pôle urbain dans lequel les modes disponibles et utilisés par les habitants sont variés et d'une frange intermédiaire entre ville et campagne dans laquelle le monopole de l'automobile est indéniable.



Modes de déplacements utilisés par les habitants selon leur lieu de résidence (Sources: sondage parts modales 2014, TEST SA, AggLO, AUAO)



Mobilités et densités urbaines

L'agglomération occupe une grande superficie (335 km²) pour une population relativement faible (273 027 en 2011), dont résulte une faible densité de peuplement (819 habitants au km²), ce qui est très pénalisant pour les transports collectifs (beaucoup de kilomètres à parcourir, pour peu d'habitants à desservir). Le pôle urbain lui-même se caractérise par un centre-ville assez compact prolongé par une urbanisation de faubourgs, composés de longs axes bordés de bâtiments d'habitation de faible hauteur (derrière lesquelles se situent des surfaces importantes de jardin). L'habitat pavillonnaire est largement prépondérant. Ce mode d'occupation du territoire engendre (ou va de pair) avec un fort équipement en véhicules motorisés et un usage important de ces derniers.

La correspondance entre formes urbaines et pratiques de mobilité ressort d'une analyse du lien entre densité d'habitation, niveau de motorisation des ménages et usage de l'automobile.

En comparant les communes de l'agglomération à l'aide de trois indicateurs : la surface consacrée à l'habitat par habitant (dispersion), le nombre de voitures par habitant et la part des déplacements domicile-travail réalisés en automobile, il est possible d'entrevoir une dualité qui oppose un noyau dense composé de 8 communes (Orléans, Fleury-les-Aubrais, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-de-Braye, Saran, La Chapelle Saint-Mesmin, Saint-Jean-le-Blanc et Olivet) et une première périphérie composée de 14 communes, qui font partie de l'agglomération mais possèdent déjà de nombreuses caractéristiques de la couronne périurbaine.

	population communale	emplois salarié	superficie (ha)	surface urbaine	densité de population	nombre de véhicules pour 1 000 habitants	habitants par ha d'habitat	modes utilisés pour les navettes domicile-travail			
								Marche à pied	Deux roues	Voiture, camion, fourgonnette	Transports en commun
AgglO	273 027	136 176	33 342	10 953	8,2	520	39,9	9,6%	5,2%	71,6%	13,5%
pôle urbain	223 552	115 494	11 706	7 064	19,1	499	52,9	11,1%	5,5%	67,9%	15,5%
	82%	85%	35%	64%							
frange péri urbaine	49 475	20 682	21 636	3 888	2,3	614	19,0	3,2%	4,3%	87,3%	5,2%
	18%	15%	65%	36%							

Comparaison des deux versants de l'agglomération selon différents indicateurs, sources : RP2011INSEE, BD occupation du sol 2010 AUAO

La centralité, ainsi définie par le regroupement de huit communes, réunit plus de 80% de la population et des emplois sur 35% de la superficie totale, mais 64% de la surface urbanisée. Les densités humaines n'y sont pas comparables et par conséquent, l'équipement en voiture y est plus faible, tout comme son usage. Les habitants de ce pôle urbain marchent beaucoup plus souvent et utilisent trois fois plus les transports collectifs pour se rendre à leur lieu travail.

L'addition de toutes ces considérations (sur la configuration des réseaux, sur les différences dans les pratiques de mobilités, sur la géographie urbaine) montre que la configuration spatiale de l'agglomération orléanaise est génératrice de mobilité en général et de déplacements automobiles en particulier. Par ailleurs, à l'intérieur de ce territoire, une distinction de nature entre un secteur central et sa périphérie, laisse penser que les politiques qui leur sont applicables ne sont pas nécessairement identiques. Les problèmes n'étant pas les mêmes ou ne se posant pas de la même manière, les solutions à leur apporter sont à ajuster. De même, la localisation tant des logements que des équipements ou des infrastructures de transport ne peut ignorer cette différence de nature entre centralité et périphérie, et les modes de déplacements qui leur sont associés.



3.1. Les habitants et les visiteurs s'approprient-ils les espaces publics du territoire ?

Définitions

Espaces publics : Les espaces publics sont des lieux où les usagers se rencontrent, se côtoient. Ce sont des espaces de passage et de circulation mais aussi d'interaction et d'échange, de brassage et de mixité, sans lesquels il n'y aurait pas de vie urbaine. La qualité et l'animation des espaces publics urbains ne dépendent pas seulement des services publics ou collectifs offerts par la collectivité ou les institutions. Elles dépendent également des habitants et visiteurs, de leur capacité à agir et à intervenir dans les espaces publics. Les initiatives locales et citoyennes d'occupation collective et festive des espaces publics contribuent à la revitalisation et au dynamisme des centres urbains. En outre, la participation de la population à l'aménagement des espaces publics facilitent leur « acceptation » par les usagers et, donc, leur appropriation.

Appropriation : Action consistant à faire sien un espace public, à se le rendre propre et à y développer un sentiment d'appartenance. Elle se caractérise par une occupation régulière et spontanée des espaces publics, favorisant les moments de rencontre et d'échanges entre individus.

Habitants et visiteurs : Il s'agit des habitants de l'Agglo, des riverains, des citadins mais aussi des personnes travaillant ou étudiant dans l'Agglo ou encore des gens de passage comme les touristes, les professionnels en déplacement, ...

Une plus grande appropriation des espaces publics par les usagers

Des aménagements plus souples, ouverts et mieux partagés

Des efforts ont été entrepris en faveur de l'appropriation des espaces publics par les habitants et les visiteurs. Certains aménagements récents offrent des espaces et un mobilier plus accessibles, accueillants et ouverts, favorisant l'occupation spontanée des lieux par les usagers. L'exemple du réaménagement des quais de Loire à Orléans est caractéristique de ces évolutions. Autrefois délaissés, confisqués par des parkings, ils ont été requalifiés en lieu de promenade et de loisirs et rendus aux habitants et visiteurs. Le succès d'une telle opération témoigne d'une évidente réappropriation des quais et de la Loire par la population.



AUAO 2003



orleans.fr

Utilisés auparavant comme parkings, les quais du Châtelet ont été restitués aux habitants et visiteurs

La mise en accessibilité et l'aménagement de certains espaces naturels et boisés du territoire – tels que les bords du Loiret, le parc de Charbonnière ou encore l'île Charlemagne – en font des lieux abondamment fréquentés par la population. Ces aménagements permettent aux habitants et visiteurs de (re)découvrir et d'apprécier les richesses du patrimoine local (forêt d'Orléans, Loire, châteaux, moulins, ...). L'installation de parcours de promenade, d'aires sportives, de terrains de jeux et de tables de pique-nique permet d'accueillir habitants et visiteurs au sein de ces espaces et, par là même, d'en faciliter l'appropriation. Ces lieux font aujourd'hui partie intégrante des habitudes de vie et de fréquentation de la population.

tourisme-orleans.com



larep.fr

Parc de Charbonnière (à gauche) et bords du Loiret (à droite) : ces espaces naturels, aménagés en lieu de loisirs, de découverte et de convivialité, attirent toujours plus d'habitants et de visiteurs

Sur l'ensemble du territoire, on assiste à une piétonisation des centres-villes. Le partage modal de la voirie s'y développe tandis que les secteurs piétonniers s'y étendent progressivement. De plus en plus d'espaces publics sont fermés à la circulation automobile pour être requalifiés et ouverts au partage et au vivre-ensemble. Ce phénomène, qui remet le piéton au cœur des préoccupations d'aménagement, améliore le cadre de vie urbain et valorise le patrimoine bâti. Il permet un usage amplifié et une accessibilité accrue des espaces publics pour tous. De plus, il contribue à la revitalisation des centres urbains et ruraux, notamment en donnant un nouveau dynamisme aux services, équipements et commerces de proximité.

Le déploiement du tramway, avec la mise en service de la deuxième ligne en juin 2012, est également moteur de ce dynamisme. Sa réalisation a été, dans bien des communes desservies (soit près d'un tiers des communes de l'agglomération), l'occasion de repenser les espaces publics traversés dans leur globalité. Parfois libérés de la voiture, plus ouverts, ils ont été requalifiés de « façade à façade » afin d'en améliorer l'accessibilité et le partage modal mais aussi de mettre en valeur l'architecture qui les borde. Il est significatif que la réussite de ces requalifications tienne autant du projet de mobilité que du réaménagement des espaces, avec un soin particulier porté au patrimoine architectural et à la qualité des paysages urbains parcourus.



AUJO 2007



AUJO 2014

Le tramway : projet de mobilité autant que de reconquête des espaces publics (ici rue des Carmes à Orléans)
Par ailleurs, un nouveau type de mobilier urbain émerge. Plus généreux et convivial, il permet une plus grande appropriation des espaces publics par les habitants et visiteurs. C'est le cas du mobilier installé sur les quais de Loire : rassemblé au sein de petits pontons d'accueil en surplomb du fleuve, il favorise le regroupement mais aussi la rencontre des individus. C'est aussi le cas de la « Bornéo City » qui prend la forme d'un banc accolé à une borne surmontée d'un panneau photovoltaïque. Installée telle quel dans l'espace public, elle transforme l'énergie solaire en électricité pour permettre la recharge gratuite des appareils électro portatif (téléphones, ordinateurs, appareils photos). Ce service public est accessible à tous, notamment aux habitants et visiteurs transitant par la gare d'Orléans et la place du Général-de-Gaulle où ces bornes sont installées.



bornesolairepublique.fr

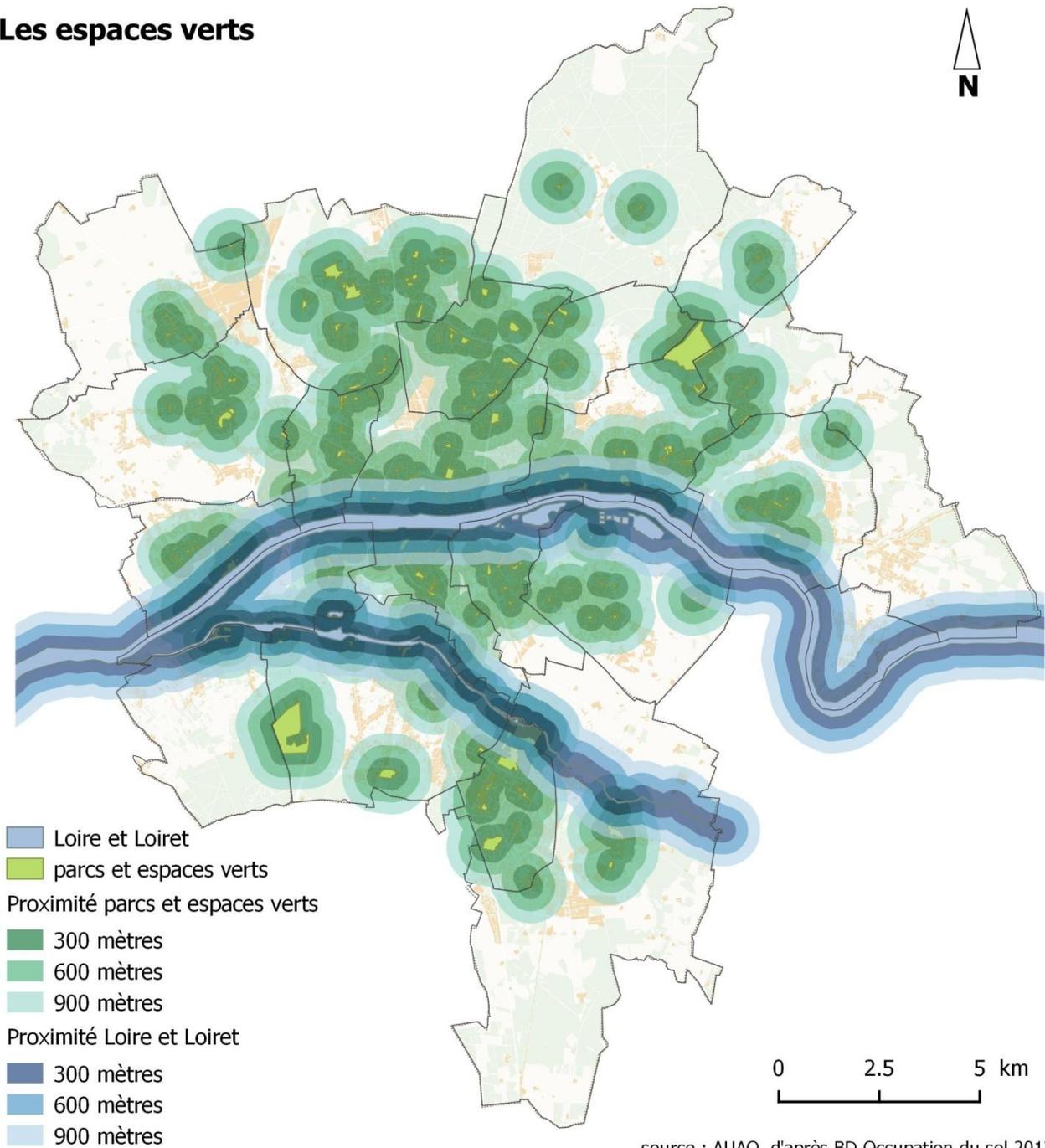


archi-guide.com

Un nouveau type de mobilier urbain apparaît : plus ludique et convivial, il facilite l'appropriation des espaces publics par la population. Bornéo City (à gauche) et pontons des quais de Loire (à droite)



Les espaces verts



source : AUAO, d'après BD Occupation du sol 2013



De nombreux événements permettant l'appropriation des espaces publics

On assiste, ces dernières années, à une augmentation du nombre d'événements culturels, festifs et associatifs, pendant lesquels habitants et visiteurs s'approprient les espaces publics. Qu'il s'agisse d'événements mémoriels et commémoratifs (Festival de Loire, Fêtes de Jeanne d'Arc), artistiques et musicaux (Orléans'Jazz, Fête des Duits, Festival « A Ciel Ouvert ») ou simplement festifs (diverses manifestations saisonnières), ils offrent de nombreuses opportunités d'occupation des espaces publics par la population. Les habitants et visiteurs sont de plus en plus demandeurs de ces événements et de plus en plus nombreux à y participer chaque année, quand ils n'en sont pas directement initiateurs. Quoique limités dans le temps et dans l'espace, ces événements contribuent à animer les espaces publics et sont l'occasion de modes d'appropriation éphémères pour les usagers.



Exemples de manifestations permettant aux habitants d'occuper pleinement les espaces publics : Ciné-jardin (à gauche) et Rentrée en fête (à droite)

Concernant les événements organisés par (ou avec le soutien de) la collectivité, il s'agit notamment des festivals, des fêtes et animations diverses, des marchés, des brocantes et des manifestations locales. D'accès libres et gratuits, le nombre de leurs participants ne cesse de s'amplifier grâce à une offre étendue et une communication élargie. Par exemple, le Festival de Loire – dont l'objectif est de créer une identité autour du fleuve et de permettre aux visiteurs de se le réapproprier – a vu sa fréquentation multipliée par 5 depuis 2003. D'autres manifestations récentes, telles que Fête le Pont (Olivet) ou la Fête des Duits (Orléans, La Chapelle-Saint-Mesmin), constituent des démarches originales de réappropriation d'espaces publics habituellement oubliés, délaissés ou « confisqués » pour un usage spécifique (circulation automobile par exemple). Lors de ces manifestations, les fonctions « ordinaires » des espaces publics sont détournées pour en faire des lieux de pique-niques, de récréation, de flânerie et de sociabilité festive.



Fête le Pont (à gauche) et Fête des Duits (à droite) : des événements festifs et conviviaux pour occuper des espaces habituellement peu fréquentés et partagés par les usagers



Ces événements, se déroulant dans l'espace public, ont la particularité de mettre en scène le patrimoine et le cadre bâti qu'ils occupent. A ce titre, le festival « Parcours et Jardins », créé en 2003 par l'association ABCD, est tout à fait singulier. Il permet aux habitants et visiteurs de découvrir, le temps d'un week-end, des spectacles et des expositions dans un cadre inhabituel : celui des cours, jardins et terrasses du quartier Bourgogne à Orléans. Lors de ce festival, l'espace du public pénètre dans l'espace privé qui est alors envahi de visiteurs. Le parcours proposé pour rejoindre les différents espaces d'animation permet la (re)découverte du quartier, de ses ruelles et de ses richesses dissimulées. De même, les Journées Européennes du Patrimoine, qui attirent chaque année des visiteurs de plus en plus nombreux, offrent l'occasion aux participants de mieux connaître leur patrimoine bâti, qu'il soit exceptionnel ou ordinaire.



abcd45.com



larep.fr

Les événements se déroulant dans l'espace public sont également l'occasion de (re)découvrir le patrimoine. Festival « Parcours et Jardins » (à gauche) et Journées Européennes du Patrimoine (à droite).

Au côté de manifestations encadrées par la collectivité, d'autres événements éphémères se développent, souvent initiés par la population et tolérés, voire facilités, par les institutions. Ces événements spontanés sont largement permis et relayés par les nouveaux outils numériques et réseaux de communication. Ils entraînent de nouveaux usages où se développe l'appropriation des espaces publics. Ces nouveaux usages consistent généralement en des inversions ou détournements ludiques, festifs ou culturels des lieux, souvent improvisés par les usagers. Le golf urbain et surtout les flash-mob (danses collectives spontanées), qui voient les habitants coloniser spontanément les espaces publics, en constituent les meilleurs exemples. Ces usages temporaires et décalés participent pleinement à l'animation du cadre de vie et sont un véritable moteur du dynamisme urbain.



urbangolforleans.fr



erosfoto.over-blog.fr

Exemples de détournements d'usages spontanés des espaces publics : golf urbain (à gauche) et danse (à droite)



Des nouvelles pratiques qui émergent et se développent

L'expansion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) permet le développement d'usages qui facilitent l'appropriation des espaces publics. Des mouvements comme PARK(ing) DAY (transformation temporaire de places de stationnement en espaces végétalisés, artistiques et conviviaux), Geocaching (jeu collectif urbain utilisant la géo-localisation pour rechercher ou dissimuler un objet dans l'espace urbain) ou encore Disco Soupe (fête qui s'approprie l'espace public en y recyclant et cuisinant les rebuts alimentaires) se servent des NTIC pour diffuser et étendre leurs actions dans les espaces publics. Ils ont chacun pour objectif la réappropriation collective des espaces publics en occupant les rues et les places afin de leur redonner une échelle plus humaine, citoyenne, vivante.



facebook.com/discosoupe.orleans



facebook.com/parkingdayorleans

Disco Soupe (à gauche) et PARK(ing) DAY Orléans : mouvements solidaires et festifs de réappropriation des espaces publics par les citoyens

Le développement des jardins partagés, espaces potagers créés à l'initiative d'habitants désireux de jardiner en ville, témoigne aussi de cette capacité de la population à s'approprier un lieu et à y prendre des décisions collectivement. L'exemple du jardin partagé d'Emmanuel, inauguré en 2011 dans le quartier de la Madeleine à Orléans, illustre bien cette volonté de quelques habitants de prendre possession d'un espace public pour y développer un lieu de vie partagé et participatif centré autour du jardinage. Créé sur une vaste pelouse publique délaissée au pied des immeubles, ce jardin, né de l'initiative de certains habitants du quartier, fonctionne selon les désirs de ses utilisateurs et est cogéré par un groupe d'habitants et le centre social voisin.



larep.fr



orleans.fr

Le jardin partagé Emmanuel : espace créé, investi et cogéré par les habitants du quartier

Ces nouvelles pratiques citoyennes, solidaires sont des signes encourageants de l'appropriation des espaces publics par les habitants qui peuvent avoir des retombées sur l'identité du territoire et le sentiment d'appartenance à un lieu. En témoigne l'engouement pour la fête des voisins : fête participative et autoproduite au cours de laquelle des riverains investissent un espace public le



temps d'un repas partagé. Cette fête de proximité, aujourd'hui en vogue, crée un sentiment d'appartenance au quartier, valorise l'espace public et favorise le bien vivre-ensemble. Surtout, elle répond à un besoin de voisinage et de convivialité pour rompre l'isolement et l'anonymat face à la progression de l'individualisme. Avec la fête des voisins, l'espace public devient le théâtre d'une nouvelle forme de rencontre qui, au-delà de l'animation, laisse une empreinte dans le quartier.



La fête des voisins à Orléans, quartier Saint Marc (à gauche), et à Ormes, lotissement des Beauvoisies (à droite)

Une appropriation rendue parfois difficile pour les usagers

Des espaces publics conçus et administrés pour éviter les conflits d'usages

Les impératifs de tranquillité et d'ordre public de la collectivité la conduisent parfois à prendre des dispositions limitant les possibilités d'appropriation des espaces publics par les usagers. De nombreuses mesures techniques et réglementaires et de nombreux principes d'aménagement sont mis en œuvre pour limiter les conflits d'usage potentiels. Ils favorisent une occupation « sage » et silencieuse des lieux, respectueuse des riverains, et règlementent certains usages des espaces publics. Certains espaces publics satisfont principalement à un objectif de calme et de sécurité. Ils sont, avant tout, fonctionnels et neutres, avec peu de mobilier et de végétation, limitant une occupation fréquente et prolongée.



De dispositifs anti-skateboard sont mis en place pour protéger le mobilier urbain

Les espaces publics sont également, dans un objectif de sécurité publique, des lieux où se sont développés les systèmes de surveillance. Dans d'autres cas, les espaces peuvent progressivement être fermés à certains moments de la journée (au moyen de bornes, barrières, clôtures), à l'image des venelles. Celles-ci sont relativement nombreuses sur le territoire de l'agglomération. Elles participent à son identité et constituent un véritable « réseau de nature » qui aère le tissu urbain. Elles favorisent les déplacements doux et la rencontre entre individus. Mais, au détriment de leur



rôle de raccourci et de flânerie à l'écart de la circulation automobile, elles sont peu à peu sécurisées et progressivement fermées.



openlasource.wordpress.com

openlasource.wordpress.com

Au détriment de la perméabilité urbaine et des déplacements doux, de nombreuses venelles sont progressivement clôturées pour des raisons de sécurité et de réduction des nuisances

Pour autant, des moments d'appropriation existent ponctuellement et constituent autant d'opportunités de rencontre et d'échanges entre individus. C'est le cas par exemple des événements festifs dans les rues qui ont lieu quelques jours dans l'année (Parking Day, Braderies etc.). Bien qu'éphémères, ces espaces-temps pendant lesquels habitants et visiteurs s'approprient les espaces publics, sont autant d'opportunités de découvrir l'agglomération sous un autre jour.

Les apports de la participation des habitants à l'aménagement urbain



Avec ses Ateliers de Travail Urbain, la ville de Saint-Jean-de-Braye implique fortement ses habitants aux projets d'aménagement

Les espaces publics sont, pour la plupart, conçus et aménagés pour des fonctionnements attendus et pérennes, en répondant à une conception spatiale (pré)déterminée où chaque usage, chaque fonction a sa place bien définie. Une concertation étroite avec la population, peut faciliter l'appropriation de ces espaces par les habitants et permettre de mieux prendre en compte les usages futurs, de manière souple et évolutive (voir 7.1. Les citoyens sont-ils associés et participent-ils activement aux décisions publiques ?).

Un domaine public encore difficilement accessible à certains habitants et visiteurs

Par définition, les espaces publics doivent être accessibles à tous. Leur potentiel d'appropriation, leur capacité à accueillir et à rassembler les individus, dépendent en premier lieu de cette



accessibilité. Celle-ci conditionne l'insertion et la qualité de vie des habitants et visiteurs. Elle permet d'assurer un meilleur confort et usage des lieux pour tous. Or, malgré les efforts entrepris, les aménagements négligent encore souvent l'accessibilité aux espaces publics de certains individus, tels que les piétons ou les personnes à mobilité réduite. Ces dernières concernent toutes les personnes qui, à un moment ou à un autre, éprouvent des difficultés à se mouvoir dans l'espace du fait d'une incapacité permanente (handicaps moteurs, visuels, ...) ou temporaire (béquilles, bagages, poussettes, ...).



Les personnes à mobilité réduite ont parfois des conditions d'accès et de déplacement difficiles

Actuellement, pour certains aménagements et équipements, des personnes peuvent encore rencontrer des gênes, voire des obstacles, à leur mobilité sur les espaces publics (voir 2.2. *Les services et les équipements publics sont-ils accessibles aux populations ?*). Sur ce point, l'association des paralysés de France (APF) a publié en 2014 son 5^{ème} baromètre annuel des villes accessibles où Orléans figure en 78^{ème} position malgré les progrès des dernières années.

À retenir pour le SCoT

- Une qualité et une animation des espaces publics qui se renforce mais reste variable selon les territoires.

Les enjeux du SCoT

- *Organiser et diversifier les fonctions des espaces publics pour optimiser leur utilisation dans le temps et favoriser la cohabitation des usages.*



3.2. Existe-t-il une identité orléanaise ?²⁷

Définitions

Identité : Sentiment d'appartenance caractérisé par un ensemble d'éléments fédérateurs et partagés, et de singularités qui permettent d'être reconnu à l'extérieur. Ainsi, l'identité comprend toutes les entités qui composent le patrimoine matériel et immatériel d'un territoire : blason, bâtiments, monuments, paysages, personnages illustres, spécialités culinaires ou industrielles, folklore, musique, costumes, coutumes, imaginaire collectif, représentations, langue (y compris patois, accent), tempérament, culture...

Orléanais : le territoire est entendu comme la ville d'Orléans et son aire d'influence historique, dont le contour correspondrait davantage à celui de l'ex province royale de l'Orléanais ou à celui de l'aire urbaine actuelle, qu'à celui d'une quelconque entité administrative.

Une identité locale fondée sur l'histoire et la nature...

Un territoire peuplé depuis l'antiquité possède une histoire et une identité qui lui sont propres. L'Orléanais est une région à l'histoire longue et riche, car certains événements qui s'y sont déroulés participent de l'identité nationale française, ce qui ne peut pas être sans conséquence sur l'histoire et sans trace sur l'identité locale profonde.

Une ville associée à des temps forts de l'Histoire de France

- **La royauté et la dynastie capétienne** notamment
Depuis 1344 et Philippe d'Orléans, le cadet du roi de France est Duc d'Orléans. De ce fait, les représentants de la maison d'Orléans ont régulièrement été appelés à gouverner le royaume;
- **La guerre de cent ans**, au cours de laquelle **Jeanne d'Arc** libéra la ville (en 1429)
Ce personnage clé de l'histoire de France est surnommée la Pucelle d'Orléans depuis 1555. Les fêtes de Jeanne d'Arc sont célébrées chaque année. La ville se présente comme la cité johannique et Jeanne y est représentée par de nombreuses statues, dont celle de la place du Martroi en son centre. On peut également citer le centre commercial Place d'Arc, les

²⁷ Sources :

- Institut Médiascopie, *Les mots du territoire*, 2012
- Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise, Enquête sur les modes de vie orléanais (en cours)
- DREAL Centre et Région Centre, Schéma Régional de Cohérence Écologique, vol 1 Diagnostic du territoire régional, février 2014 (projet de SRCE)



clous à l'effigie de la pucelle, ainsi que la maison de Jeanne, qui abrite un musée qui lui est dédié. Par ailleurs, la médiathèque détient un fond d'archives considérables à son sujet.



▪ **Les châteaux de la Loire**

Le Val de Loire est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO et Orléans bénéficie de cette situation au cœur de la vallée des châteaux, site touristique de niveau mondial avec notamment les châteaux de Chambord et Cheverny qui ne sont pas très loin. Le cœur de ville possède une riche architecture médiévale dont les façades, comme les espaces publics ont fait l'objet d'une rénovation systématique ces dernières années, mettant en valeur des matériaux nobles, telle que la pierre de Souppes (ci-dessus à droite).

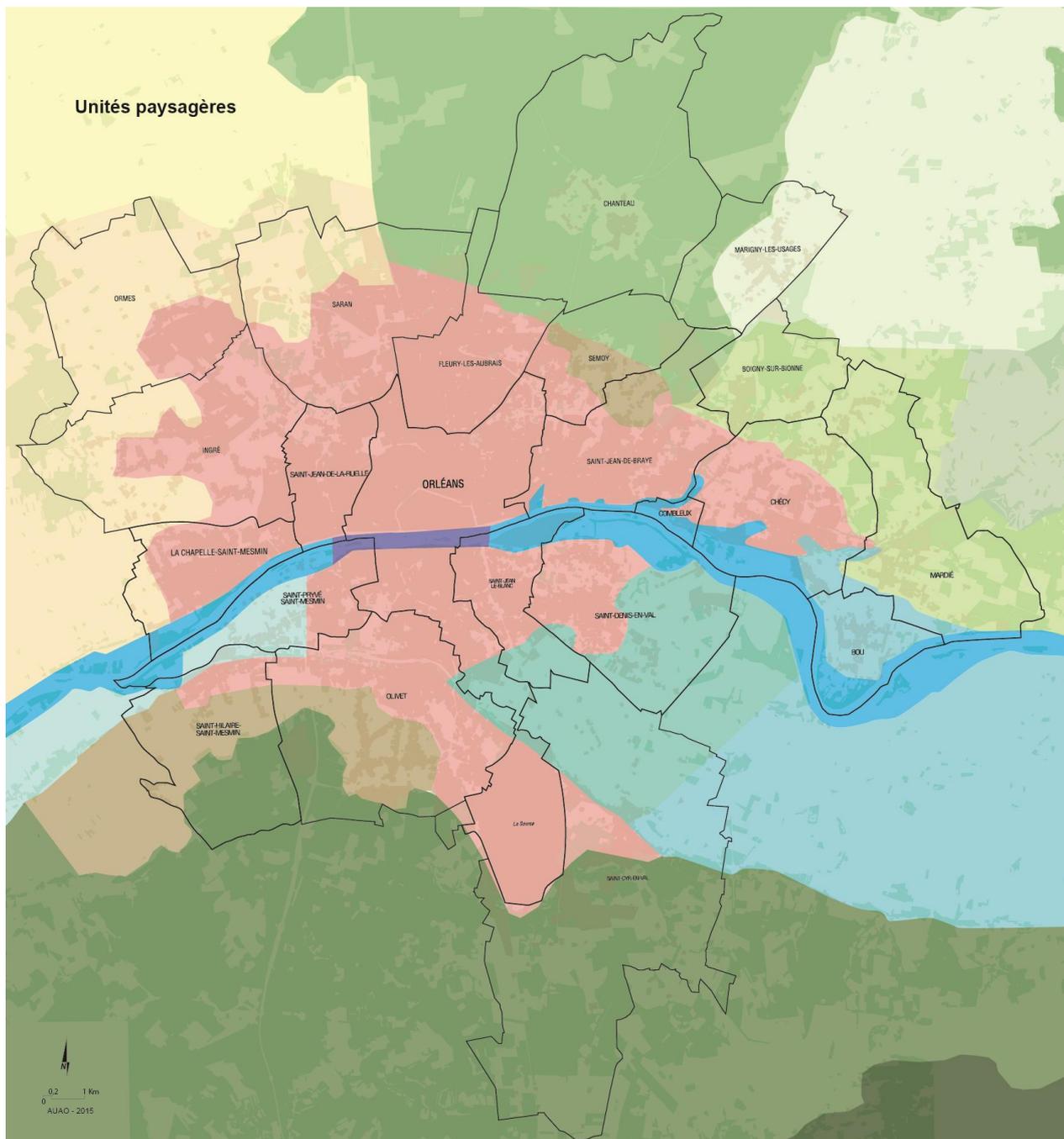
Deux grands événements célèbrent et cultivent cet important héritage historique du territoire :

- les fêtes johanniques chaque année, avec son marché médiéval, ses reconstitutions de combats de chevaliers en armure....
- le Festival de Loire met tous les deux ans en valeur la marine de Loire, rappelant le passé portuaire et le caractère ligérien de la cité.

Un territoire mêlant la ville et la nature

La Loire et le Loiret irriguent le territoire. L'Orléanais est le point le plus au nord de la Loire, d'où sa fonction de port ligérien de Paris et la raison géostratégique de son implantation. Le port a établi une longue tradition de commerce (notamment le vin, le vinaigre, le sel...) et de navigation, qui s'est peu à peu étiolée avec la concurrence du chemin de fer. Aujourd'hui, c'est le réseau autoroutier et le positionnement central du territoire qui expliquent l'importance de sa fonction de plateforme logistique, qui est la poursuite moderne de cette vocation.

Le territoire se situe au carrefour de grandes entités paysagères qui s'immiscent au plus près des territoires urbanisés. Il faut noter que les identités solognotes (forêt et chasse) et beauceronnes (plaine céréalières) sont distinctes, mais associées et constitutives de l'Orléanais. Cette mosaïque de territoires coïncide et correspond à la rencontre en un lieu central d'une pluralité d'identités. Orléans constitue à la fois la séparation et la jonction entre ces territoires, avec la fonction de marché où s'échangent les marchandises et de place publique où se croisent les populations.



La Forêt d'Orléans

- Le coeur de forêt
- La clairière de Loury
- Le clairière du canal
- Le plateau entre Val et forêt

La Beauce

- La Beauce ouverte
- La Beauce d'entre le bois

La Sologne

- La Sologne des hautes terrasses de Loire
- La grande Sologne

Le Val orléanais

- Le Val est
- Le Val horticole
- Le Val ouest

La Loire

- La Loire
- La Loire urbaine

Les paysages arboricoles et viticoles

- Entre vignes et vergers

L'agglomération orléanaise

- Le coeur urbain



- **la forêt d'Orléans au nord-est**

D'une superficie de 35 000 hectares, cette forêt s'étend à l'est de la ligne de chemin de fer allant vers Paris, au sud-est de la Beauce et au nord de la Loire. Elle se différencie de la forêt de Sologne par son organisation : elle se partage entre un cœur de forêt dense (au niveau de Chanteau, Semoy et une partie de Fleury-les-Aubrais et Saran), de grandes ouvertures en clairière (Marigny-les-Usages notamment) et le rebord du plateau ondulé à proximité du Val de Loire (Boigny-sur-Bionne, Chécy et Mardié). La densité du couvert forestier contraste avec les paysages ouverts de la plaine beauceronne située à l'ouest, les quelques grands espaces ouverts de clairière et les espaces urbanisés de l'agglomération. Les trois massifs boisés qui la constituent sont principalement composés de chênes, de charmes et de résineux.



Lisière de la forêt d'Orléans à Mardié
(Source : AUAO, 2012)



Lisière de la forêt d'Orléans à Chanteau
(Source : AUAO, 2011)



Lisière de la forêt d'Orléans à Chanteau
(Source : AUAO, 2011)



Lisière de la forêt d'Orléans à Boigny-sur-Bionne
(Source : AUAO, 2012)

- **la Beauce au nord-ouest**

La Beauce est la première région céréalière d'Europe. Elle trouve ses limites sud avec la lisière de la forêt d'Orléans, les franges urbaines de l'agglomération Orléanaise et le Val de Loire. Cette unité est caractérisée par un relief peu marqué, ponctué et limité par de légères ondulations et par des vallées sèches. L'absence totale de haie entre les champs et la céréaliculture offre des paysages ouverts sur cette vaste plaine agricole. Cependant, la partie située dans l'agglomération orléanaise est composée de boisements qui ferment certaines vues. L'influence de la Beauce est toutefois sensible par la présence des grandes cultures céréalières, et de l'habitat rural isolé ou en petit groupe.



Grandes cultures à Ormes



Grandes cultures à Ormes



Grandes cultures à Saran
(Source : AUAO, 2012)

■ la Sologne au sud

La Sologne, au sud de la Loire, s'étend sur 500 000 hectares de forêts, sous-bois, étangs et landes. Elle accueille une flore et une faune sauvages d'une variété rare et des villages paisibles et authentiques que la brique teint de rose. La forêt est véritablement l'élément dominant en Sologne. Cependant, la nature du sol et du sous-sol définit des secteurs écologiques distincts. Aux abords de l'agglomération orléanaise, les hautes terrasses de Loire aux sols argilo-sableux se présentent comme le dernier bastion agricole de Sologne. Les grandes clairières sont encore le lieu d'une activité agricole de polyculture. Les sols les plus fertiles donnent lieu à une pratique agricole de céréaliculture. La partie du territoire solognot à proximité de l'agglomération orléanaise marque une transition vers le cœur de Sologne bien plus dense en boisement.



Lisière forestière de la Sologne à Saint-Hilaire-Saint-Mesmin
(Source : AUAO, 2014)



Lisière forestière de la Sologne à Olivet
(Source : AUAO, 2013)

■ les paysages viticoles et arboricoles au sud-ouest

Cette unité paysagère correspond aux cultures arboricoles et viticoles périurbaines de l'agglomération Orléanaise situées sur les terrasses de la vallée de la Loire. La vigne et les vergers créent une ambiance paysagère particulière. Les vignobles se rencontrent sur les communes d'Olivet, de Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, de Mareau-aux-Prés et de Cléry-Saint-André, au sud de l'agglomération. Les vergers de Semoy et d'Olivet constituent les enclaves arboricoles dynamiques de l'agglomération. Le quart nord-ouest de l'agglomération présente encore quelques exploitations arboricoles à Saint-Jean-de-la-Ruelle mais de superficie insuffisante pour créer un paysage à part entière. L'une des particularités de cette unité



provient de son insertion entre l'espace urbain et la lisière forestière. Les cultures sont implantées en arrière des communes par rapport à la Loire et se prolongent jusqu'à la lisière forestière de Sologne ou de la forêt d'Orléans.



Espaces agricoles à Saint-Jean-de-Braye (Source : AUAO, 2012)



Arboriculture à Olivet (Source : AUAO, 2013)



Viticulture à Saint-Hilaire-Saint-Mesmin (Source : AUAO, 2014)

- **le val orléanais dans un axe est-ouest**

La vallée de la Loire a été inscrite au patrimoine mondial de l'Humanité par l'UNESCO au titre des paysages culturels en novembre 2000 (voir Focus sur : [Le Val de Loire UNESCO](#)). Les coteaux du Val orléanais sont modestes en comparaison des falaises entaillées en aval de Tours par exemple. Ils présentent une dissymétrie, le coteau nord étant plus abrupt que le coteau sud. Depuis son entrée dans le Val Orléanais, la Loire sillonne à travers la plaine alluviale en dessinant de grands méandres (à Bou notamment). C'est là que le fleuve prend son aspect le plus sauvage. Ses rives sont soulignées par une végétation de peupliers et de saules et son cours est ponctué d'îles densément végétalisées, peuplées de nombreuses espèces d'oiseaux. La Loire traverse ensuite le Val horticole, espace de transition entre la grande plaine du Val et le milieu urbain de l'agglomération orléanaise, où la partie « sauvage » du fleuve est interrompue sur quelques centaines de mètres en traversée de la ville d'Orléans. Ce val horticole s'apparente à un « patchwork » de cultures et d'infrastructures : les champs de céréales alternent avec les pépinières d'arbres et d'arbustes d'ornement, les cultures légumières de plein champ, les vergers et les grandes serres maraîchères. Les vues lointaines sont alors coupées par un écran formé par les serres, les vergers ou les pépinières.



Serres à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin (Source : AUAO, 2012)



Horticulture à Saint-Denis-en-Val (Source : AUAO, 2012)



Bords de Loire à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin
(Source : AUAO, 2011)



Bords de Loire à Saint-Pryvé-Saint-Mesmin
(Source : AUAO, 2011)

- **Le cœur urbain de l'agglomération**

La partie urbaine de l'agglomération se compose d'un centre urbain dense mélangeant les constructions commerciales, les équipements, les logements et les services, et d'une couronne où les fonctions sont davantage séparées. De grandes zones commerciales ou d'activités s'étendent ainsi en périphérie, en juxtaposition à de grands lotissements pavillonnaires. Le cœur urbanisé de l'agglomération présente cependant une qualité paysagère intéressante, notamment au niveau du centre ancien d'Orléans et des bords du Loiret.



Centre-ville d'Orléans
(Source : AUAO, 2012)



Abords de la RD2020 à Fleury-les-Aubrais
(Source : AUAO, 2011)



Habitat collectif à Olivet
(Source : AUAO, 2012)



Lotissement à Boigny-sur-Bionne
(Source : AUAO, 2011)



Loire à Orléans (Source : AUAO, 2011)

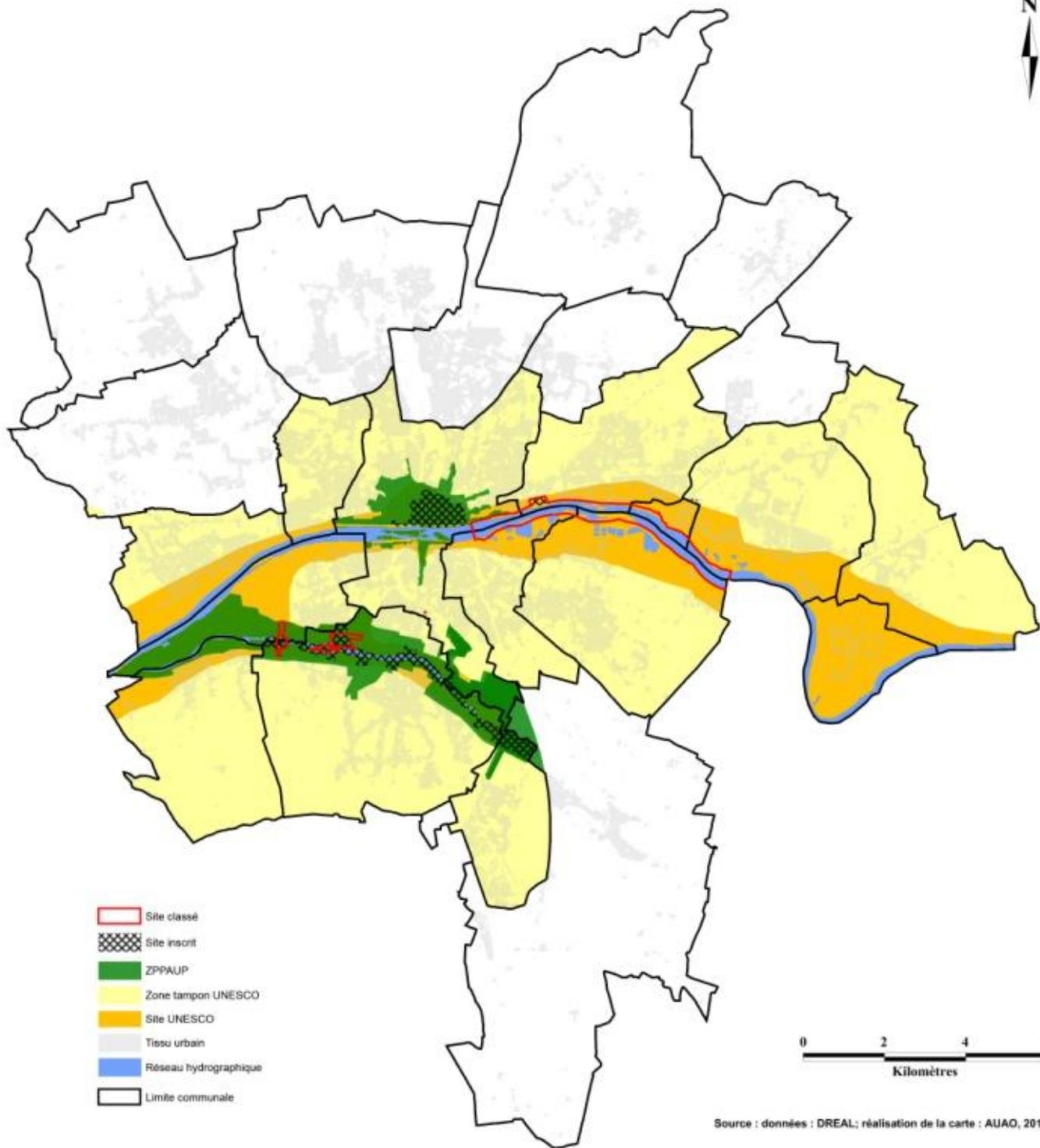
Cette richesse paysagère ou patrimoniale du centre-ville d'Orléans et des bords du Loiret est notamment reconnue par la définition de Zones de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager (ZPPAUP). D'autres protections (sites inscrits, sites classés, abords des monuments historiques) ont également été édictées dans l'agglomération pour protéger des secteurs ou des lieux possédant une valeur patrimoniale intéressante.

Au-delà des paysages, l'identité du territoire repose aussi, à plus petite échelle, sur les traces de son histoire qui sont retrouvées dans les formes architecturales, les techniques de constructions et les matériaux employés. En lien avec la vocation commerciale de la cité, on y retrouve par exemple la prédominance des toitures en ardoise (en provenance de Trélazé, via le fleuve) et l'utilisation du tuffeau du val de Loire, du calcaire de Beauce et de la brique de Sologne. La maison vigneronne constitue un exemple relativement répandu de l'architecture vernaculaire et il témoigne de l'importance passée de l'activité viticole.



Cathédrale d'Orléans (Source : AUAO, 2015)

Concernant la forme urbaine, le principal foyer urbain se situe au nord du fleuve, mais le coteau sud, de l'autre côté du Val et du Loiret, est également un lieu habité de longue date. L'urbanisation s'est largement déployée le long des routes, sous forme de faubourgs étendus (Bannier, Bourgogne, Madeleine, Saint Vincent, Saint Jean). Ces extensions radiales ont laissé des creux qui ont ensuite été comblés, y compris dans le Val.



Sites patrimoniaux protégés, source DREAL, réalisation AUAO 2015



Quelques emblèmes du territoire

Le territoire se caractérise aussi par des célébrités, des figures emblématiques, des enseignes qui font office de vitrine, ainsi que des bâtiments remarquables :

Des secteurs d'activité spécifiques :

- *Cosmetic Valley : Dior, Shiseido, Caudalie, Gemey Maybelline, Séphora...*
- *Pharmaceutique : Servier, Famar, Merck, Pfizer, Sanofi...*
- *Logistique : Deret, Amazon, Norbert Dentressangle, Hays logistique, Calberson...*
- *Recherche : CNRS, BRGM, INRA, CEPRI, Agence de l'Eau Loire-Bretagne...*
- *Mécanique : John Deere, TRW, Leroy Somer Aceo...*
- *Administration : en tant que capitale de la Région Centre, Orléans concentre l'administration régionale (conseil régional, préfecture de Région, DREAL, INSEE, ADEME, ARS...)*

Des spécialités gastronomiques : *vinaigre, moutarde, vin AOC (Orléans-Cléry), andouille de Jargeau, cotignac, fromage et poire d'Olivet, tarte Tatin*

Personnages illustres : *Alfred Cornu, Jean Zay, Charles Péguy, Etienne Dolet, Paul Gauguin*

Célébrités contemporaines : *Marion Cotillard, Yann Moix, Thomas Vuille, Flora Coquerel...*

Architecture remarquable : *La ville dispose d'importants édifices historiques et religieux, dont l'imposante Cathédrale Sainte Croix qui domine l'ensemble du centre-ville historique. Le territoire compte également des édifices contemporains remarquables, parmi lesquels : La Médiathèque (1994, Lyon), le Zénith (1996, Chaix et Morel), le Pont de l'Europe (2000, Calatrava), La Bibliothèque Universitaire de La Source (2005, Lipsky et Rollet, équerre d'argent), la Gare (2007, Duthilleul) le FRAC (2013, Jakob + MacFarlane). Depuis 1999, Orléans accueille les rencontres internationales d'architecture, dans le cadre du festival Archilab.*



...mais une identité qui reste fragile

Une identité qui n'est pas toujours moderne et dynamique

Une identité très ancrée dans l'héritage historique manque par définition de modernité. En effet, la valorisation de l'identité classique prend le risque d'être associée à un certain passéisme, voire conservatisme. La tradition a ses adeptes, mais tous ne partagent pas cette longue et riche histoire. Les nouveaux arrivants, notamment ceux issus d'une immigration relativement récente ou lointaine, ne se reconnaissent pas nécessairement dans cette histoire qui n'est pas toujours la leur. De même, les jeunes générations ne sont plus toujours en phase avec ce passé lointain. Par ailleurs, la mise en valeur d'un passé glorieux peut donner une impression nostalgique, celle d'un apogée passé à l'aune duquel le temps présent serait associé à une forme de déclin. Comme l'indiquait l'étude « *Les mots des Loirétains* », l'Orléanais doit moderniser son image tout en valorisant l'héritage historique :

« Dans l'idéal, l'identité du territoire gagnerait à dépasser la vision encore dominante d'un territoire conservateur, à la fois statique, catholique, à la méfiance mâtinée de fidélité et à l'imaginaire compassé mais élégant. [...] Pour les habitants donc, l'un ne pourra pas se faire sans l'autre : il serait irresponsable de sacrifier la modernité aux traditions, comme il serait inenvisageable de sacrifier les traditions sur l'autel de la modernité ? Se dessine ainsi, peu à peu l'image d'un territoire de compléments, slalomant entre les piquets de la tranquillité et ceux de la modernité pour en saisir le juste milieu. »²⁸

Une identité qui n'est pas toujours populaire

Hormis, et certainement aussi à cause de la renommée mondiale de Jeanne d'Arc, « l'orléanité » non johannique s'exporte peu. En effet, l'importance de ce symbole tend à masquer les autres spécificités du territoire. Malgré la présence d'équipes sportives de haut niveau (Les Panthères de Fleury-les-Aubrais, l'Orléans Loiret Basket évoluant en Pro A), le territoire ne jouit pas de symboles forts en visibilité, comme pourraient l'être une équipe de football en Ligue 1 ou un produit gastronomique dont le territoire détiendrait le monopole. Par exemple, au niveau national, la moutarde est davantage associée à Dijon. De même, le vinaigre d'Orléans n'a pas le prestige de celui de Modène ou de Xères...

Au contraire, le couronnement d'une miss orléanaise au concours Miss France 2014 a contribué à exporter le territoire. L'organisation à Orléans de l'édition suivante du concours a donné une visibilité nationale au territoire tout en valorisant la beauté, sachant que les cosmétiques constituent une des filières d'excellence de l'économie locale.

Une identité qui n'est pas très affirmée

Comme d'autres territoires, et notamment en région Centre, l'Orléanais ne bénéficie pas d'une identité très caractéristique, du fait notamment de la proximité avec Paris. La Région n'est pas porteuse d'une identité tranchée, comme pourrait l'être celle des Basques, des Corses, des Alsaciens, des Bretons ou des Provençaux, pour ne citer que des régions éloignées de la capitale.

²⁸ Extrait de l'étude, p.13



À retenir pour le SCoT

- Une identité fondée sur l'histoire et la nature, qui constitue un patrimoine authentique.
- Une mosaïque de paysages qui reflète une pluralité d'identités. L'Orléanais est un territoire carrefour, à la jonction de ces entités paysagères. Celles-ci constituent un atout à la fois pour le tourisme et pour la qualité de vie des habitants.
- Le Val de Loire, patrimoine mondial de l'UNESCO, contribue à donner une visibilité mondiale au site, mais constitue surtout l'élément fédérateur de la pluralité de paysages et d'identité, qu'elle traverse, irrigue et inspire.
- Une identité qui est fragile et parfois critiquée : pas assez moderne, pas très populaire, peu affirmée et parfois négative. Cet aspect de l'identité constitue largement l'image extérieure de la cité, sa réputation. Cette dernière n'est pas à négliger lorsque l'on souhaite accroître l'attractivité du territoire.

Les enjeux du SCoT

- *Préserver et animer le paysage ligérien qui fédère l'ensemble des identités de l'agglomération ;*
- *Valoriser les patrimoines locaux pour développer le tourisme et conforter la qualité du cadre de vie des habitants ;*
- *Moderniser l'image du territoire en confortant la ville intelligente et innovante.*

Focus sur : Le Val de Loire UNESCO



L'UNESCO a reconnu l'exception du paysage culturel du Val de Loire, pour la densité des patrimoines monumentaux et urbains et l'existence d'une véritable culture de fleuve, forgée sur deux mille ans d'histoire.

Un patrimoine architectural, monumental et paysager

Les paysages du Val de Loire sont inscrits sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO au titre des grands paysages culturels évolutifs depuis le 30 novembre 2000. C'est le plus vaste des sites inscrits français : long de 280 km, il couvre une superficie d'environ 800 km² sur laquelle vivent 1,2 millions d'habitants répartis entre deux régions et quatre départements.

Le Val de Loire est inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO dans la catégorie des « paysages culturels », paysages résultant « des œuvres combinées de la nature et de l'homme ». Il répond aux critères suivants de la Convention du Patrimoine mondial :

Critère 1 : « Le site présente un chef d'œuvre du génie créateur humain ». Le patrimoine architectural, monumental avec les châteaux et abbayes de renommée internationale, urbain avec des villes telles qu'Orléans, Blois, Amboise, Tours, Chinon et Saumur.

Critère 2 : Le patrimoine paysager, témoignage d'une civilisation fluviale tissée sur deux mille ans d'histoire le long d'un grand fleuve. Le Val de Loire a vu se développer aussi bien des technologies de gestion du fleuve et de l'espace agricole qu'une architecture nouvelle et une gestion de l'espace qui allait se propager dans toute l'Europe occidentale.

Critère 3 : Certaines séquences du patrimoine sont immédiatement associées à la Renaissance, époque à laquelle les rois de France y avaient élu leurs résidences, du Plessis-lès-Tours à Amboise, Chambord, Blois ou Orléans. On peut également associer à cette vallée la renaissance carolingienne et le développement des grandes abbayes de Mamoutier, à Tours, ou de Fleury à Saint-Benoit-sur-Loire.

Une Valeur Universelle Exceptionnelle (V.U.E)

Les composantes territoriales de la V.U.E. se lisent à différentes échelles :

À l'échelle du fleuve : Avec d'un côté les équipements anciens de navigation tel que les ports, cales, quais, huis, chevrettes, chemin de halage liés à l'influence historique de la batellerie ; de l'autre, les rives naturelles de la Loire bordée de coteau calcaire de faible hauteur, localement abrupts possédant parfois des façades monumentales percées de cavités et d'habitat troglodytique.

Le revers des coteaux porte une véritable mosaïque de cultures, vergers, jardins, bois et plus tardivement de vignobles, devenue l'une des cultures emblématique du Val de Loire.

À l'échelle des fronts bâtis patrimoniaux : Le fleuve en est l'élément structurant, les villes ont toutes des ports avec des quais longés par une esplanade et un front bâti avec un ou des ponts venant prolonger, par une voie monumentale, le cœur autour duquel s'organisent les édifices publics et l'habitat. Dominées par les clochers des églises et les tours des châteaux, de nombreuses villes ont su garder leur physionomie originelle.



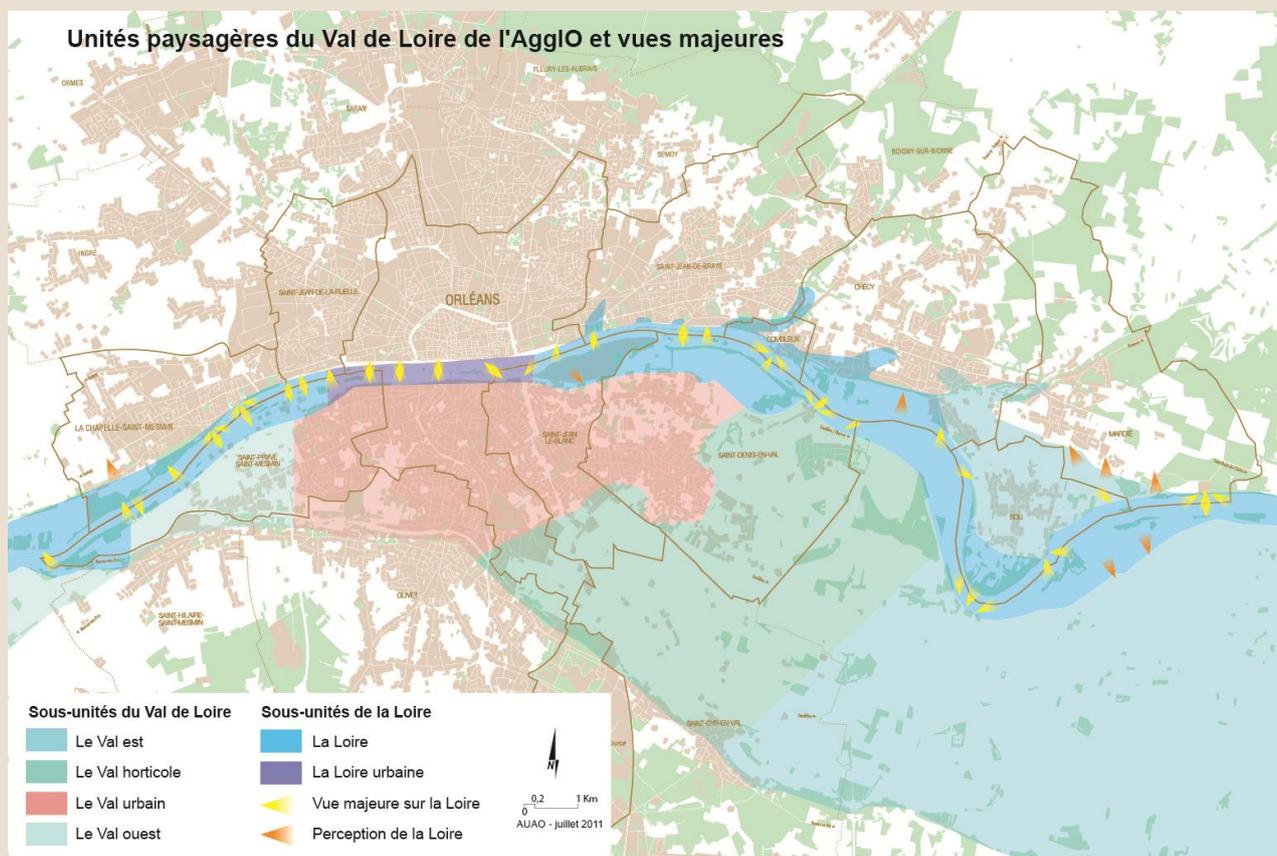
À l'échelle des grands paysages : La Loire offre des perspectives très larges dont on a du mal à saisir la totalité. Ce fleuve se métamorphose sans cesse, passant de période de pleines eaux à un entrelacement de bras sinueux qui semblent stagner entre des bancs de sable. L'orientation générale du fleuve (est-ouest) favorise les jeux de lumière. Le régime du fleuve alternant des périodes d'étiage et de crue contribue à une variation paysagère et biologique. En somme, la Loire est un fleuve complexe et singulier. La perception du paysage ligérien est très différente selon que l'on se situe sur le fleuve, sur ses berges, sur les levées, sur le fond plat, sur les coteaux ou sur les crêtes. Ceci est accentué par la présence et la disposition de boisements qui viennent ouvrir ou fermer le paysage.

Un plan de gestion pour protéger ce patrimoine

Un plan de gestion du Val de Loire a été élaboré en 2012 avec la participation de la mission Val de Loire. Ces orientations n'ont pas de caractère réglementaire mais elles précisent comment protéger la Valeur Universelle Exceptionnelle pour tenir les engagements pris devant l'UNESCO.

Neuf orientations ont été retenues dans ce plan de gestion et ont vocation à se concrétiser dans les politiques de l'Etat et des collectivités :

1. Valoriser patrimoines et espaces remarquables
2. Maintenir les paysages ouverts et les vues
3. Maitriser l'étalement
4. Organiser le développement urbain
5. Intégrer les nouveaux équipements
6. Valoriser entrées et axes de découvertes
7. Organiser le tourisme durable
8. Favoriser l'appropriation des valeurs
9. Accompagner les décideurs





Économiser les ressources naturelles

4.1. Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?

Définitions

Espaces au sein de la tâche urbaine existante: espaces limités à l'intérieur du périmètre déjà artificialisé de l'agglomération : il s'agit soit d'espaces interstitiels restés non construits à l'intérieur du tissu urbain, soit d'espaces anciennement urbanisés et offrant des potentialités d'évolution.

Besoins de développement de l'agglomération: concernent à la fois les besoins en logements neufs, les besoins pour accueillir de nouvelles activités ou conforter les activités existantes, ainsi que les besoins relatifs aux équipements.

Un fort potentiel urbanisable au sein de la tâche urbaine

Des tendances passées consommatrices d'espaces et les conséquences de leurs prolongements

En 2013, le territoire de l'agglomération orléanaise (335 km²) se composait de manière équilibrée entre les espaces agricoles (36,6% du territoire), les espaces naturels (30,3% du territoire) et les espaces artificialisés ou en mutation (33,1% du territoire). Toutefois, la destination des sols depuis 1995 a exclusivement évolué au détriment des espaces agricoles. Ces derniers ont perdu plus de 1 250 hectares, alors qu'en contrepartie les espaces urbanisés ont gagné 1 313 hectares, soit 73 hectares par an en moyenne (voir carte page 122).

Sur 37 000 logements construits entre 1995 et 2013 (source : SITADEL), 10 300 ont été construits sur environ 700 hectares consommés pour de l'habitat, le reste ayant été produit au sein des espaces déjà urbanisés avant 1995. Cela représente un rythme d'extension des espaces dédiés à l'habitat d'en moyenne 40 hectares par an et une densité de 15 logements/hectare. Si les tendances de consommation foncière et de construction se poursuivent au même rythme, plus de 800 hectares seraient consommés, à l'horizon 2035, pour accueillir uniquement les nouveaux logements de l'agglomération.

D'autre part, les activités économiques occupent en 2013 un peu moins de 1 900 hectares. Or, elles occupaient 1 634 hectares en 1995. Elles ont donc consommé 262 hectares en 18 ans, soit environ 15 hectares par an en moyenne. Si ce rythme de consommation foncière se poursuivait,



320 hectares environ seraient nécessaires pour accueillir le développement économique de l'agglomération à l'horizon 2035.

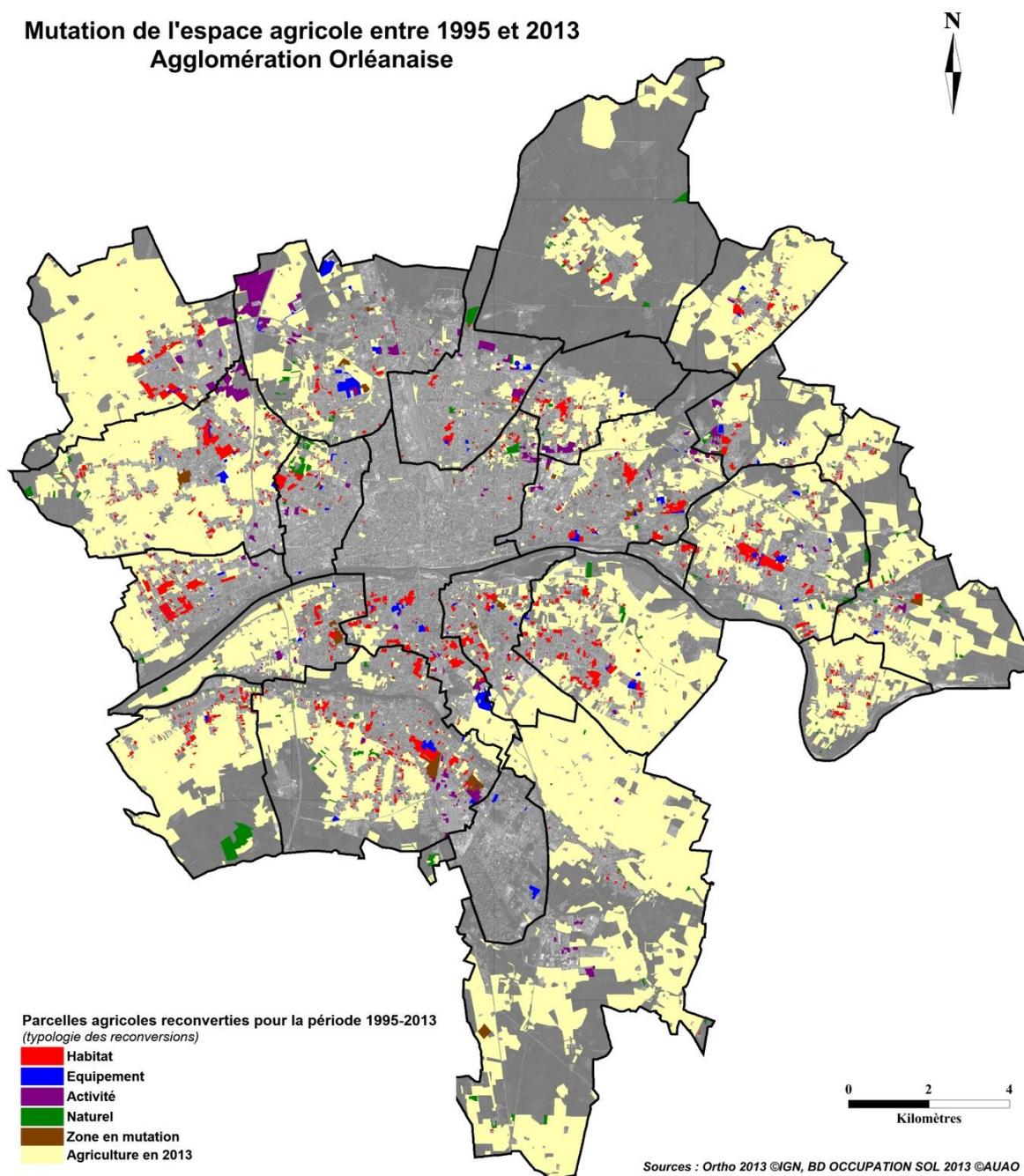
De même, 2 134 hectares sont dédiés aux équipements en 2013, alors qu'ils n'occupaient que 1 958 hectares en 1995. Les équipements ont ainsi consommé 176 hectares en 18 ans, soit environ 10 hectares par an en moyenne. Si cette tendance se poursuivait, il faudrait consacrer près de 220 hectares supplémentaires aux équipements d'ici à 2035.

Ainsi, si les tendances de consommation foncière des dernières années se poursuivent dans les mêmes proportions, 1 400 hectares seraient nécessaires pour accueillir le développement futur de l'agglomération (soit 4,2% du territoire intercommunal ou l'équivalent de la surface de la ville de Saint Jean de Braye), dont près de 900 hectares uniquement pour l'habitat.

Évolution de l'occupation du sol sans l'agglomération orléanaise entre 1995 et 2013
(Source : AUAO, BD occupation du sol 1995 et 2013)

Catégories	1995		2013		Évolution entre 1995 et 2013	
	Surface (ha)	Part du territoire (%)	Surface (ha)	Part du territoire (%)	Evolution de la surface (ha) sur la période	Rythme d'évolution annuel moyen de la surface (ha)
<i>Habitat</i>	6 140,7	18,3	6 852,2	20,5	711,6	39,5
<i>Équipements</i>	1 957,9	5,8	2 134,0	6,4	176,1	9,8
<i>Activités</i>	1 634,0	4,9	1 896,4	5,7	262,4	14,6
<i>Agriculture</i>	13 525,4	40,4	12 273,6	36,6	-1 251,8	-69,5
<i>Naturel</i>	10 203,7	30,5	10 142,1	30,3	-61,7	-3,4
<i>Zone en mutation</i>	39,0	0,1	202,4	0,6	163,4	9,1

Mutation de l'espace agricole entre 1995 et 2013 Agglomération Orléanaise



Des perspectives d'un développement urbain plus dense

Au vu de l'évolution du contexte et de la prise de conscience des enjeux du développement durable, les besoins et modes de production de la ville sont amenés à évoluer pour les décennies à venir. La perte irréversible d'espaces agricoles et naturels constitue plus que jamais une problématique majeure de l'aménagement des territoires. L'objectif est de limiter la consommation foncière et de lutter contre l'étalement urbain. Cela passe, entre autres, par la densification des espaces urbanisés et la priorité donnée au renouvellement urbain.

L'évaluation des besoins de développement de l'agglomération orléanaise doit donc, autant que possible, prendre en compte ces nouvelles tendances, ainsi que l'interdépendance des besoins de l'agglomération avec ceux des territoires voisins.



Ces éléments touchent tout particulièrement l'évaluation des besoins de logements de l'agglomération. En effet, ils dépendent, entre autres, de l'évolution économique et démographique du territoire ; cette dernière étant en lien étroit avec celle de la couronne périurbaine. Si la tendance actuelle se poursuit, c'est-à-dire si le dynamisme démographique observé au cours de ces dernières années se prolonge, la population à l'échelle de l'InterSCOT serait de 456 183 habitants en 2035, soit une progression de plus de 27 750 habitants par rapport à aujourd'hui (+ 6,5 %). Considérant l'évolution démographique des dernières années (voir encadré ci-dessous), le prolongement des tendances récentes porterait la population de l'agglomération orléanaise à environ 285 000 habitants en 2035 (scénario du fil de l'eau).

Évolution démographique de l'InterSCOT à l'horizon 2035 (Source : Insee Omphale)

	2012 (observé)	2035 (projeté)
Population Inter-SCoT	428 437	456 183

Une évolution de la répartition des nouveaux arrivants entre l'agglomération et la couronne périurbaine

*Les projections de population réalisées par l'INSEE s'appuient sur des données du recensement jusqu'en 2007. Les évolutions réelles qui ont eu lieu entre 2007 et 2012 montrent que les évolutions démographiques projetées par l'INSEE sont pertinentes à l'échelle de l'InterSCoT : elles correspondent bien aux évolutions démographiques observées. Toutefois, la répartition des nouveaux arrivants de l'InterSCoT entre l'agglomération orléanaise et la couronne périurbaine a évolué au profit de l'agglomération. En effet, le modèle développé par l'INSEE prévoyait l'arrivée d'un peu plus de 700 habitants dans l'agglomération entre 2007 et 2012 (soit 8% des nouveaux arrivants dans l'aire urbaine) et de plus de 8 000 habitants dans la couronne périurbaine sur cette même période (soit 92% des nouveaux arrivants sur le territoire de l'InterSCoT). En réalité, l'agglomération a attiré près de 37% des nouveaux habitants de l'InterSCoT contre 63% pour la couronne périurbaine. Cette dynamique démographique au profit de l'agglomération orléanaise impacte directement les besoins en logements des territoires et, in fine, les surfaces nécessaires pour accueillir ces constructions. Cette tendance réajustée a été utilisée pour déterminer les besoins de l'agglomération en termes d'habitat, dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances observées. **Quoi qu'il en soit, les besoins en logements de l'agglomération et de la couronne périurbaine étant étroitement liés, les politiques de l'habitat de ces territoires devront nécessairement être cohérentes entre elles. Les surfaces à mobiliser pour accueillir les nouveaux logements devront, par ailleurs, être appréciées à une échelle plus large ; celle de l'InterSCoT.***

À cette croissance démographique s'ajoute la baisse de la taille moyenne des ménages qui devrait encore se prolonger dans les années à venir. Ainsi, si la tendance actuelle se poursuit, la taille moyenne des ménages en 2035 à l'échelle de l'InterSCOT serait de 2,14 personnes par ménage (2,07 dans l'agglomération et 2,27 dans les Pays voisins).



Ainsi, environ 28 300 résidences principales supplémentaires à l'horizon 2035 seraient nécessaires pour accueillir les nouveaux habitants sur le territoire de l'InterSCoT et faire face au phénomène de denserement des ménages. À cette échelle, les besoins seraient d'environ 1 250 logements par an.

Si les tendances récentes se poursuivent (c'est-à-dire si l'agglomération orléanaise continue à capter un peu plus du tiers de la population à l'échelle de l'InterSCoT - scénario du fil de l'eau) et compte tenu de sa taille des ménages projetée en 2035 (2,07 personnes par ménage), les besoins de constructions pour l'agglomération seraient d'environ 14 600 résidences principales supplémentaires (près de 650 par an, soit un rythme de construction bien inférieur aux années précédentes). Même en captant les deux tiers de la croissance de l'interSCoT (soit l'équivalent de son poids démographique), cela ne représenterait un besoin que de 18 500 résidences principales (environ 800 par an).

Estimations des besoins en logements sur le territoire de l'InterSCoT à l'horizon 2035
(Source : AUAO, à partir de Insee Omphale - projections 2040, scénario médian)

	2035 (projeté)
Population projetée en 2035	456 183
Taille moyenne des ménages projetée en 2035 (chiffre arrondi)	2,14
Nombre de résidences principales nécessaires en 2035	212 802
Nombre de résidences principales en 2012	184 472
Besoin en nouvelles résidences principales (entre 2012 et 2035)	28 330
<i>Part des besoins liés au denserement des ménages</i>	55%

En 2013, la densité des espaces dédiés à l'habitat était de 20 logements/hectare en moyenne sur le territoire de l'agglomération. Si cette densité urbaine est conservée dans les futures opérations d'habitat, 730 hectares seraient nécessaires pour la construction des 14 600 logements.

Cette surface pourrait être amoindrie par la mobilisation du parc de logements vacants – voire des résidences secondaires –, par la réduction des objectifs de développement (la satisfaction de la demande mobiliserait alors davantage la couronne périurbaine) ou par une plus grande densité moyenne des opérations. Par exemple, cette surface pourrait déjà être ramenée à 695 hectares, soit 35 hectares de moins, si la densité moyenne était portée à 21 logements/hectare.



Exemple d'opération à 20 logements/hectare
« La Petite Espère », construit dans les années 50 à Saint-Jean-de-la-Ruelle (Source : Google, 2015)



D'autre part, les activités économiques ont consommé 262 hectares entre 1995 et 2013, soit environ 15 hectares par an en moyenne. Or, la politique actuelle menée sur le territoire, à travers notamment le document d'aménagement commercial approuvé le 25 octobre 2012 par le conseil communautaire, s'oriente vers un plafonnement du développement des pôles économiques existants et la limitation de la création de nouveaux pôles. Ces orientations correspondent à deux des six orientations définies : « plafonner le développement des pôles commerciaux en fonction de leur rôle dans l'organisation commerciale de l'agglomération » et « laisser l'opportunité de créer au plus un nouveau pôle commercial visant à conforter le rayonnement commercial de l'agglomération, par l'accueil de concepts commerciaux modernes dans le cadre d'une charte architecturale et paysagère fixant les objectifs qualitatifs et de développement durable ». Il pourrait ainsi être envisagé que la consommation foncière pour les activités économiques soit ralentie par rapport à ce qui a été observé entre 1995 et 2013.

Par ailleurs, le territoire bénéficie d'ores et déjà d'un bon niveau d'équipements avec un grand nombre de structures au rayonnement communal ou intercommunal. Ainsi, au même titre que pour les activités économiques, il pourrait également être envisagé que la tendance observée ces dernières années s'infléchissent et que les équipements consommeraient dorénavant moins de 10 hectares en moyenne par an (consommation foncière observée entre 1995 et 2013). Toutefois, comme pour les activités économiques, il est à ce stade difficile d'estimer précisément la surface nécessaire pour accueillir les nouveaux équipements de l'agglomération.

Ainsi, au vu de l'évolution du contexte (densification de l'habitat, moindre pression en activités économiques et en équipements...), les besoins en développement de l'agglomération peuvent être raisonnablement évalués à la baisse par rapport à l'estimation précédente qui se basait uniquement sur les tendances passées de consommation foncière. Ainsi, au lieu des 1 400 hectares précédemment indiqués, moins de 1 000 hectares pourraient être nécessaires pour accueillir le développement de l'agglomération à l'horizon des 20 prochaines années.

L'identification du potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine

Il s'agit d'identifier une surface potentielle de développement sans recourir à de l'étalement urbain. Le travail réalisé par l'agence d'urbanisme a consisté à identifier, au sein de la tâche urbaine de l'agglomération, les secteurs non urbanisés en 2013 (photo aérienne). Les sites identifiés comme des friches ou terrains mutables dans l'atlas réalisé en février 2014 par l'agence d'urbanisme (ex : le site des 3 Arches à Boigny-sur-Bionne) y ont été ajoutés. En effet, bien que qu'ils ne soient pas toujours au sein de la tâche urbaine de l'agglomération, ils constituent des espaces déjà en partie artificialisés qui présentent un potentiel de réemploi intéressant. À l'inverse, les espaces considérés comme « inconstructibles », du fait de contraintes fortes par rapport à leur urbanisation, sont retirés du potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine.*

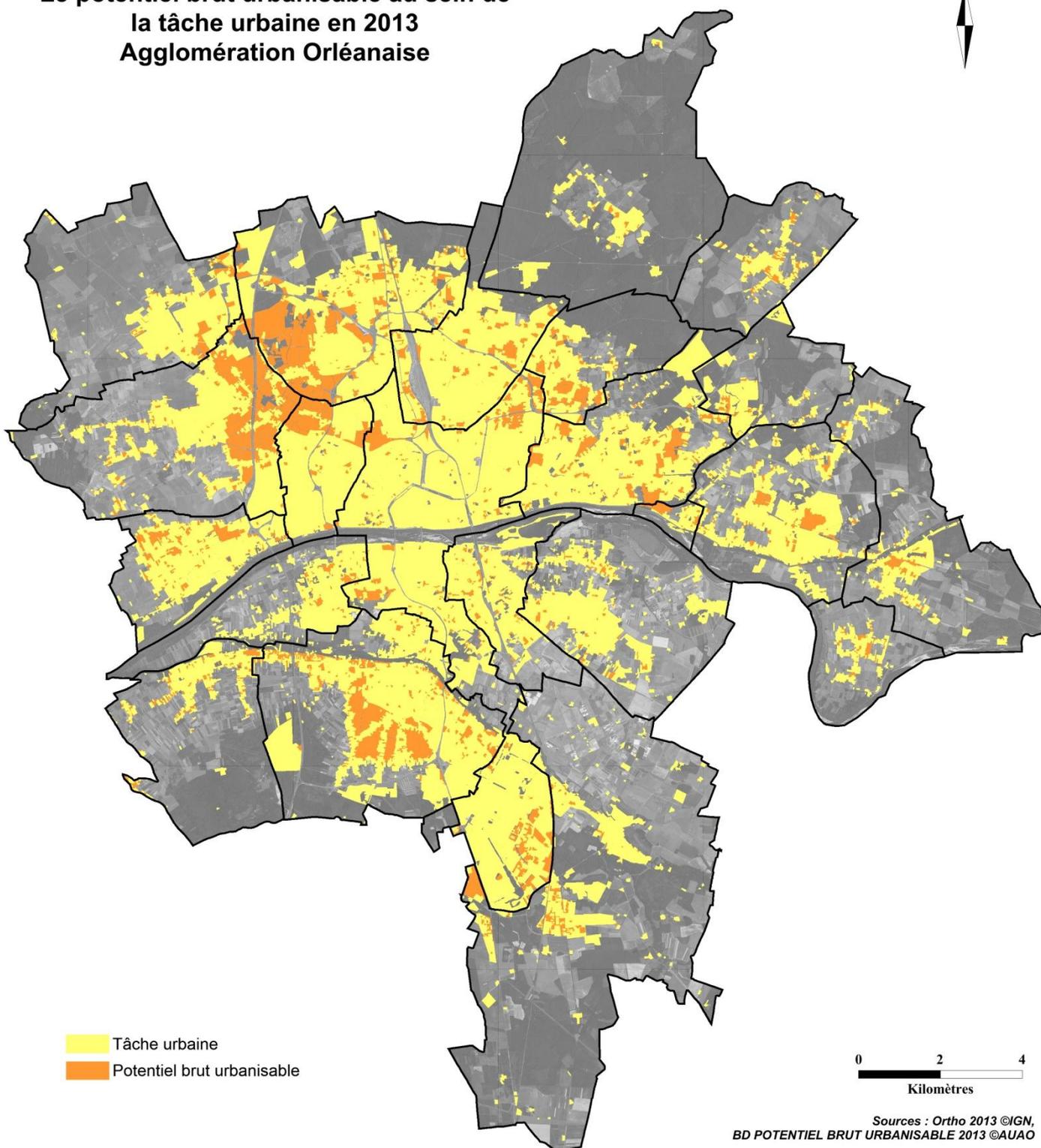
* Les espaces considérés comme inconstructibles correspondent aux zones inconstructibles du Plan de Prévention du Risque inondation (PPRI) de la Vallée de la Loire, aux espaces soumis à certaines servitudes d'utilité publique (Espaces Boisés Classés (EBC), Zone Agricole Protégée (ZAP)), aux espaces naturels d'inventaires ou réglementaires (Natura 2000, Réserves Naturelles, Zones Naturelles d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique (ZNIEFF), Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux (ZICO)), zones ayant une surface inférieure à 250 m².

Or, le gisement foncier ou potentiel de densification existant au sein de la tâche urbaine de l'agglomération représente près de 2 000 hectares (voir espaces en orange sur la carte page suivante). Cette surface correspond à une surface brute, la totalité n'étant pas mobilisable. L'urbanisation de ces espaces nécessite une réflexion approfondie afin d'évaluer, entre autres, sa



pertinence et les conditions de sa possible mise en œuvre. Tous les secteurs identifiés possèdent la caractéristique d'être situés au sein de la tâche urbaine existante mais sont très divers quant à leur nature notamment (friche, espace agricole, secteur en rétention foncière...).

Le potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine en 2013 Agglomération Orléanaise





Une part considérable du potentiel se situe dans le quart nord-ouest de l'agglomération, où la tâche urbaine est déjà étendue et propose des « poches » non artificialisées de grande ampleur à l'intérieur de son périmètre. Un « gisement » foncier conséquent existe également au niveau de la commune d'Olivet où l'urbanisation linéaire le long des voies de communication a fermé des espaces centraux aujourd'hui cultivés ou en friche. Un troisième pôle, plus dispersé et étendu existe dans le quart nord-est de l'agglomération, de l'est de Fleury-les-Aubrais au centre bourg de Mardié. Au-delà de ces trois grands secteurs, des potentialités foncières sont présentes sur l'ensemble des communes de l'agglomération. Il est d'ailleurs intéressant de noter qu'une partie d'entre-elles fait aujourd'hui l'objet de réflexions quant à leur urbanisation ou ont d'ores et déjà été identifiés comme des secteurs de projets pour accueillir le futur développement local (ex : le site de Grainloup à Chécy, les sites Bionne-Sainte-Marie, Malvoisine et du Clos du Hameau à Saint-Jean de Braye, celui de la Vallonnière à Marigny-les-Usages, l'ancien site TRW à Saint-Jean de la Ruelle, les sites de la Chatonnerie et de Quelle à Saran, l'ancien site d'EDF à Orléans La Source....).

D'autre part, une partie des sites (129 hectares), principalement présents au nord de la Loire, correspondent à d'anciens sites industriels ou d'entrepôt artificialisés identifiés dans l'atlas des friches et des terrains mutables réalisé par l'agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise. Il s'agit notamment des anciens sites de Michelin à La Chapelle-Saint-Mesmin, d'IBM à Combleux, Renault à Saint-Jean-de-la-Ruelle, Quelle à Saran... Ces anciens sites industriels ou d'entrepôt offrent un potentiel de réutilisation intéressant en proposant parfois des locaux en bon état qui pourraient être réinvestis, mais nécessitent éventuellement un investissement en termes de dépollution des sols. Leur urbanisation porte des enjeux de densification mais également de valorisation d'espaces délaissés qui pourraient, à terme, nuire au cadre de vie des riverains.



Site Quelle à Saran
(Source : ©AggLO, 2010)



Site Michelin à La Chapelle-Saint-Mesmin
(Source : ©AggLO, 2010)

Ainsi, au-delà d'une urbanisation limitée à l'intérieur de la tâche urbaine existante, il est également possible d'aller plus loin dans la préservation de la ressource foncière en reconstruisant la ville sur elle-même. Ce mode d'urbanisation – le renouvellement urbain – porte aussi bien des enjeux d'accueil des nouvelles constructions, de maîtrise de l'urbanisation, de sauvegarde des espaces naturels et agricoles..., que de dynamisation des pôles de centralité, d'intégration de davantage de mixités sociale et fonctionnelle, de revitalisation des espaces économiques, de valorisation des espaces délaissés ou encore d'optimisation des infrastructures existantes... D'une manière plus générale, ce mode de développement peut permettre d'assurer un développement durable des territoires.

Rappel des principaux chiffres (Source : AUAO, BD occupation du sol 1995 et 2013)

Surface de l'agglomération d'Orléans	335 km ²
Surfaces urbanisées entre 1995 et 2013	1 313 ha (1,3 km ²)
<i>dont surfaces urbanisées pour de l'habitat</i>	712 ha
<i>dont surfaces urbanisées pour de l'activité</i>	262 ha
<i>dont surfaces urbanisées pour de l'équipement</i>	176 ha
<i>dont surface en cours d'urbanisation</i>	163 ha
Surfaces nécessaires d'ici 2035 si prolongement des tendances 1995-2013	1 000 à 1 400 ha
<i>dont surfaces nécessaires pour de l'habitat*</i>	700 à 900 ha
<i>dont surfaces nécessaires pour de l'activité*</i>	200 à 300 ha
<i>dont surfaces nécessaires pour de l'équipement*</i>	100 à 200 ha
Potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine en 2013	1 963 ha

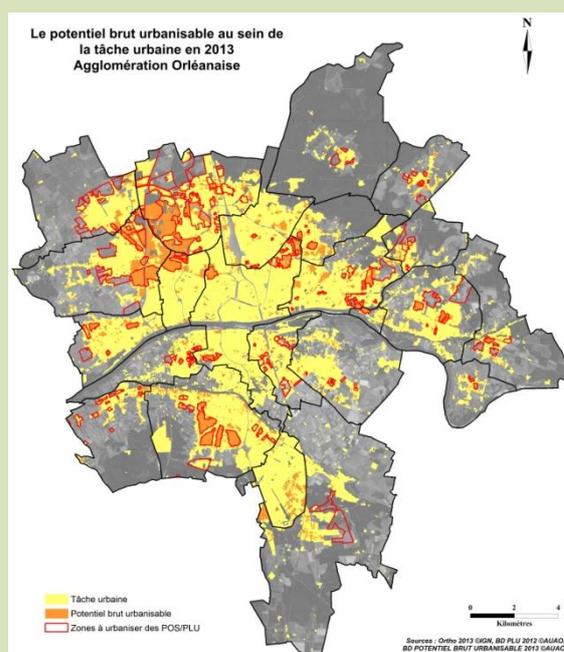
* Ces estimations sont purement indicatives. Elles seront affinées en lien avec la réflexion sur le projet d'aménagement et de développement durable de l'AgglO (Choix du scénario de développement, arbitrages politiques, concertation Inter-SCoT etc.)

Le potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine et les zones à urbaniser des documents d'urbanisme communaux en vigueur

En 2014, la majorité des documents d'urbanisme communaux (plans locaux d'urbanisme (PLU) ou plans d'occupation du sol (POS)) en vigueur sur le territoire ont, pour la plupart, été réalisés avant la promulgation des lois Grenelle et de la loi ALUR qui font de la lutte contre l'étalement urbain l'un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire. Ces nouvelles législations favorisent, entre autres, l'utilisation prioritaire du foncier disponible au sein de la tâche urbaine existante avant d'ouvrir de nouvelles zones d'urbanisation en extension du tissu urbain.

Le potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine correspond à un état des lieux et une analyse de l'occupation du sol effective à un moment donné, à l'échelle de l'agglomération (voir encadré « L'identification du potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine »).

Les zones à urbaniser définies dans le zonage d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols (respectivement dites « AU » ou « NA ») s'inscrivent, quant à elles, dans un projet de territoire, issu à la fois d'analyses et d'objectifs politiques à l'échelle de la commune. Ces dernières peuvent, selon les cas, se superposer ou déborder du potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine, susceptible alors de générer de l'étalement urbain.





La densification de la tâche urbaine existante : une réponse au développement de l'agglomération

Une nécessaire intégration d'espaces agricoles, naturels et de loisirs

Les besoins en développement de l'agglomération précédemment étudiés prennent en compte uniquement les besoins fonciers nécessaires à l'urbanisation du territoire, c'est-à-dire ceux liés à la construction de nouveaux logements, équipements ou bâtiments pour les activités économiques. Les espaces agricoles et naturels présents au sein de la tâche urbaine sont, par ailleurs, perçus comme des potentiels fonciers pouvant accueillir ce développement urbain. Or, ces espaces jouent un rôle indispensable au cœur des espaces construits. Ils permettent, entre autres, de maintenir un cadre de vie de qualité aux habitants de l'agglomération. Leur intégration au sein des espaces urbanisés du territoire, tout comme l'intégration d'espaces de loisirs, devrait légitimement s'ajouter aux surfaces identifiées pour le développement de l'agglomération.

La charte agricole de l'agglomération orléanaise, adoptée en juillet 2012, met en avant la place de l'agriculture au sein même de l'agglomération. Cette dernière existe encore au cœur des espaces urbanisés et n'a pas vocation à être repoussée aux frontières de l'agglomération, toujours plus loin de la ville-centre. L'objectif est multiple : il s'agit aussi bien de préserver et valoriser les paysages orléanais marqués par les espaces agricoles, que de maintenir une proximité entre producteurs et consommateurs. Une zone agricole protégée a par exemple été identifiée sur la commune de Chécy (et à l'intérieur de la tâche urbaine de l'agglomération) afin de préserver ces espaces, pérenniser l'activité, maintenir un paysage identitaire... D'autres projets sont également en cours de réflexion ou de mise en œuvre sur le territoire pour préserver ou dynamiser l'agriculture.



Espace agricole à Chécy
(Source : AUAO, 2012)



Espace agricole à Saint-Jean-de-Braye
(Source : AUAO, 2012)

De la même manière, certains espaces naturels s'intègrent au cœur de l'agglomération (voir [carte « les espaces agricoles et naturels en 2013 »](#) p. 36). La Loire, ses affluents et les espaces naturels associés en sont des exemples concrets. La trame verte et bleue établie dans le cadre du Plan Biodiversité de l'agglomération définit le réseau écologique du territoire de manière à interconnecter les espaces naturels entre eux. L'objectif est de permettre aux espèces animales et végétales de circuler, s'alimenter, se reproduire... mais également de garantir la bonne fonctionnalité des milieux qui les accueillent. Or, au sein des zones urbanisées, des secteurs qui ne sont pas encore artificialisés constituent des sites d'un grand intérêt pour la biodiversité : ils peuvent par exemple servir de zone de refuge pour certaines espèces, ou permettre leur déplacement entre deux



espaces naturels importants. Ces espaces sont essentiels à l'équilibre biologique du territoire. Le nord-ouest de l'agglomération, identifié précédemment comme potentiellement urbanisable, mérite par exemple une attention particulière concernant les aspects écologiques. En effet, des enjeux forts de connexion existent entre le Bois de Bucy, situé à l'ouest d'Ingré et Ormes, et la forêt d'Orléans, au nord de l'agglomération. Ces secteurs proposent aujourd'hui une mosaïque paysagère constituée d'espaces agricoles ouverts et de reliquats de boisements au cœur d'un territoire partiellement urbanisé et fragmenté par des axes routiers importants. Ces espaces sont potentiellement intéressants pour la reconnexion des grands boisements qui entourent l'agglomération.



Forêt d'Orléans (en bas de la photo) et ses reliquats au nord de Saran (Source : ©AggLO, 2010)



Reliquats de la forêt d'Orléans au nord-ouest de Saran (Source : ©AggLO, 2010)

Par ailleurs, les nouveaux aménagements constituent une opportunité pour intégrer davantage d'espaces naturels dans la ville et concilier l'amélioration du cadre de vie des habitants et la création d'habitats naturels pour une faune et une flore urbaines. Certains secteurs de l'agglomération intègrent déjà ces enjeux écologiques dans leurs projets : c'est notamment le cas le long de l'avenue des Droits de l'Homme (notamment par l'aménagement du Clos de la Fontaine qui intègre dans son périmètre le parc de l'Étuvé), ou encore dans le cadre de l'aménagement de la deuxième ligne du tramway, ou dans le projet sur le site des Groues à Orléans / Saint-Jean de la Ruelle.

Enfin, le maintien d'espaces de loisirs au sein du tissu urbain participe pleinement à garantir un cadre de vie de qualité pour les habitants de l'agglomération. Ces espaces de respiration sont d'autant plus importants en milieu urbain dense où les espaces extérieurs privatifs sont réduits. En 2014, de nombreux espaces de loisirs, plus ou moins artificialisés, existent au cœur de l'agglomération tels que la base de loisirs de l'Île Charlemagne à Saint-Jean le Blanc, le domaine de Charbonnière à Saint-Jean de Braye, Boigny-sur-Bionne et Marigny-les-Usages, les bords du Loiret, le parc Pasteur et le parc floral à Orléans, le terrain de bicross à La Chapelle-Saint-Mesmin, le parc de Bel Air à Ingré, le parc de la Médecinerie et du Château de l'Étang à Saran... D'autres sont également en projet sur le territoire, comme le parc de Loire qui s'étendrait sur trois communes (Orléans, Saint-Jean le Blanc et Saint Denis en Val). Ce projet prévoit des aménagements pour les sports et loisirs, la détente, la préservation de la biodiversité ainsi que des aménagements de pédagogie environnementale, sur environ 300 hectares en bord de Loire.



Aménagements sur les bords du Loiret à Olivet
(Source : AUAO, 2013)



Parc du Château de l'Etang à Saran
(Source : AUAO, 2014)

Ainsi, ces espaces naturels, agricoles et de loisirs ont également toute leur place au cœur de l'agglomération afin de maintenir la qualité de vie des habitants de l'agglomération. Ils nécessitent donc d'être intégrés aux projets de développement du territoire. Cette orientation aurait tendance à augmenter les besoins de développement de l'agglomération, précédemment étudiés, en termes de surfaces : parallèlement aux surfaces nécessaires au développement urbain de l'agglomération (soit entre 1 000 et 1 400 ha à l'horizon 2035), devraient s'ajouter des surfaces correspondant à des espaces agricoles, naturels ou de loisirs à maintenir ou à développer au cœur de la tâche urbaine, c'est-à-dire dans les espaces identifiés dans le potentiel brut urbanisable (voir carte p. 126).

Par ailleurs, parmi les 1 963 hectares identifiés comme potentiel brut urbanisable au sein de la tâche urbaine en 2013, certains secteurs présentent des contraintes pour l'urbanisation (ex : espaces soumis au risque inondation, espaces assujettis à des servitudes d'utilité publique telles que celles liées aux zones de captage des eaux souterraines). Les nouvelles constructions ou activités y sont fortement limitées voire interdites. Or, cette situation peut représenter une opportunité pour le développement ou la préservation d'activités agricoles, de loisirs ou d'espaces naturels. Par exemple, la préservation d'espaces agricoles en zone inondable pourrait notamment être envisagée afin de maintenir des espaces entretenus et peu (ou pas) artificialisés qui rendent possible l'expansion des crues.

La mobilisation des espaces situés au cœur de l'agglomération : l'unique réponse au développement ?

Les aspects fonciers ne peuvent pas être les seuls éléments étudiés pour le développement de l'agglomération. Ce dernier résulte de la confrontation d'un grand nombre d'enjeux, et notamment d'enjeux économiques et sociaux.

Or, certaines contradictions existent entre la volonté de lutter contre l'étalement urbain (et ainsi de favoriser le développement au cœur des espaces urbanisés), et celle de favoriser l'accès à la propriété. En effet, à l'heure actuelle, les capacités financières des ménages et leur désir, encore très fort, de maison individuelle tendent à favoriser l'éloignement des centres urbains pour trouver des prix du foncier et de l'immobilier plus abordables (voir 2.1. Les populations ont-elles le choix de leur logement ?).



De même, la gestion des risques et notamment du risque inondation tend à limiter la densification d'espaces pourtant situés au cœur de l'agglomération, entre Loire et Loiret, et déjà partiellement urbanisés (voir 5.1. *La population est-elle exposée à des risques et nuisances ?*).

La prise en compte de ces enjeux pourrait nuancer la pertinence d'urbaniser certains secteurs pourtant inclus dans la tâche urbaine actuelle.

D'autre part, le renouvellement urbain pourrait être une réponse encore plus avantageuse que le simple cantonnement de l'urbanisation au sein de la tâche urbaine existante. Ce mode d'urbanisation permet de répondre à des enjeux, à la fois d'accueil des nouvelles constructions, de sauvegarde des espaces naturels et agricoles mais également de dynamisation des pôles de centralité, de valorisation des espaces délaissés, d'optimisation des infrastructures existantes... Toutefois, les surfaces mobilisables sont faibles comparées aux besoins de développement de l'agglomération. En 2013, seuls 129 hectares étaient identifiés dans l'atlas des friches et des terrains mutables réalisé par l'agence d'urbanisme de l'agglomération orléanaise.

De plus, il est nécessaire de prendre en compte les aspects économiques et temporels de ce mode de développement. Bien qu'il soit difficile d'évaluer la rentabilité financière des projets de renouvellement urbain, leur complexité pourrait entraîner des investissements plus importants ainsi que des temps d'élaboration plus longs. En effet, il peut s'agir de retravailler le tissu urbain existant ou d'intervenir sur des secteurs où des contraintes urbaines peuvent exister. La possibilité de mobiliser rapidement le foncier peut également être une problématique forte dans les projets de renouvellement urbain.

À retenir pour le SCoT

- L'agglomération s'est développée avec de faibles densités entraînant une perte importante d'espaces agricoles ;
- Il existe des potentiels importants de densification au sein de la tâche urbaine ;
- Mais des espaces de respiration (zone agricole, naturel et de loisirs) essentiels au sein de la tâche urbaine sont à préserver et à développer.

Les enjeux du SCoT

- *Prioriser et accompagner le développement de l'agglomération au sein de la tâche urbaine existante tout en préservant des espaces de respiration en cœur d'agglomération (coupures vertes, zones agricoles, zones naturelles, espaces de détente, etc.) ;*
- *Saisir les opportunités de renouvellement urbain pour optimiser l'utilisation des équipements et des services existants et revaloriser ces secteurs ;*
- *Optimiser l'utilisation du sol en intégrant davantage de densité et de mixité pour limiter l'étalement urbain et rentabiliser les investissements (équipements, infrastructures...) ;*
- *Élargir la vision stratégique du territoire et affirmer une ambition spécifique pour l'agglomération, dans un objectif de maîtrise de la consommation foncière et des déplacements à l'échelle de l'Inter-SCoT.*



4.2. Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?³⁴

Définitions

Consommation énergétique : quantité d'énergie utilisée par les différentes activités humaines. L'énergie consommée ou « énergie finale » (ex : électricité, essence, gaz naturel...) suppose une transformation préalable de « l'énergie primaire » (ex : soleil, vent, pétrole, etc). Selon sa source, l'énergie primaire peut-être renouvelable (solaire, éolienne, hydraulique, biomasse, géothermie) ou fossile (pétrole, gaz, charbon, uranium). Les énergies renouvelables sont inépuisables, alors que l'énergie fossile constitue un stock limité qui s'amenuise au rythme de sa consommation.

Mode de développement : façon dont est aménagé le territoire. Il peut être qualifié à la fois par la manière de répartir les fonctions urbaines (habitat, équipements, activités), par la mixité intrinsèque à ces différentes fonctions (différents types de logements, d'équipements ou d'activités), par le niveau de densité ... Ces différentes caractéristiques induisent des modes de vie différents et des niveaux de consommation énergétique leur correspondant.

Territoire : le territoire considéré correspond au territoire vécu par les habitants, c'est-à-dire l'aire urbaine de l'agglomération orléanaise.

Maîtriser la consommation : stabiliser voire réduire la consommation.

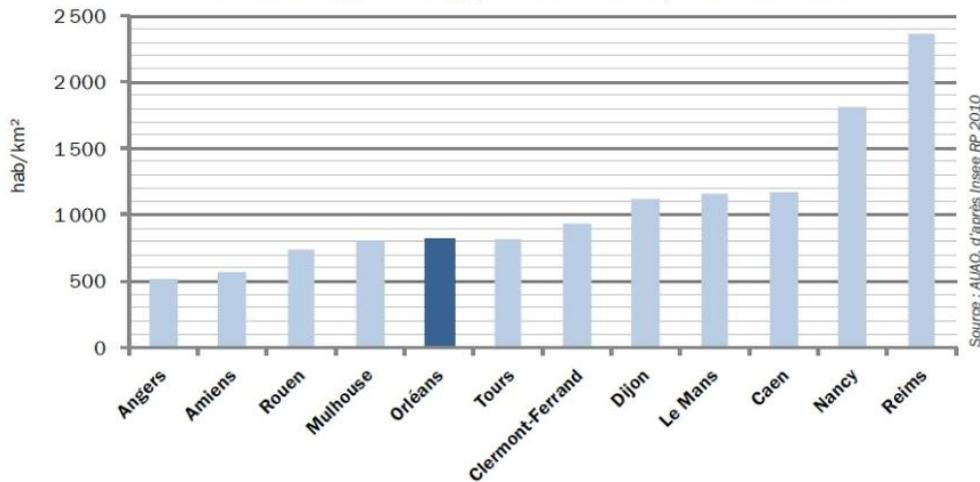
Un développement urbain consommateur d'énergie

Comme d'autres territoires, l'agglomération orléanaise est soumise à fort un étalement urbain depuis plusieurs décennies. Avec 275 000 habitants en 2012 répartis sur un vaste territoire de 33 500 hectares, elle possède une densité de 8,2 habitants par hectare. Elle se classe au 21^{ème} rang des intercommunalités françaises pour son poids démographique, mais seulement au 84^{ème} pour sa densité. Par rapport aux 12 agglomérations de taille comparable (entre 200 000 et 500 000 habitants), Orléans se classe en 8^{ème} position pour sa densité (Reims = 23,5 et Angers = 5 hab/ha). À l'échelle plus large de l'aire urbaine, l'étalement urbain est encore plus fort autour d'Orléans que dans les autres aires urbaines de France métropolitaine. En effet, l'aire urbaine d'Orléans se classe au 21^{ème} rang national pour son poids démographique, mais elle n'apparaît qu'à la 394^{ème} place pour sa densité (1,35 hab/ha).

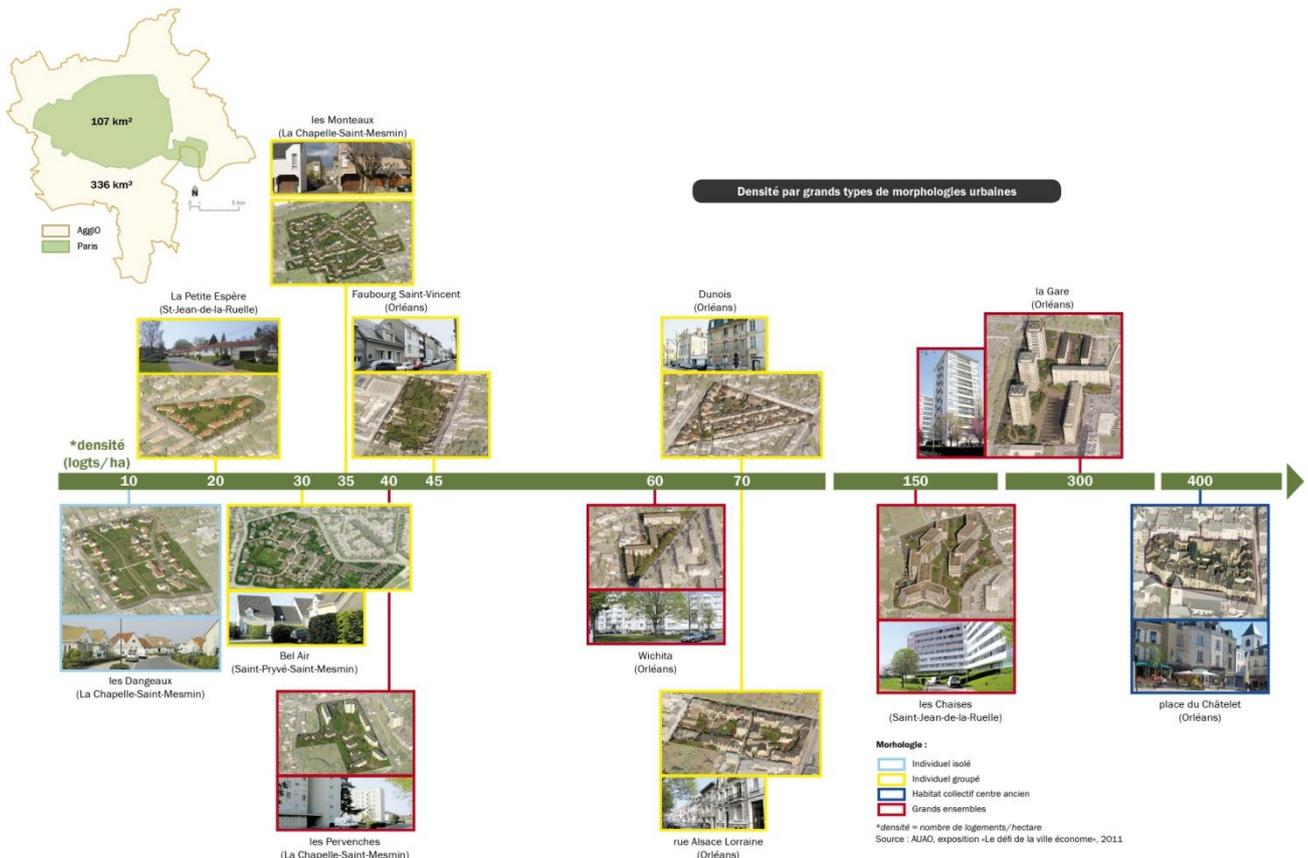
³⁴ Pour plus d'informations : État initial de l'environnement réalisé par AFCE dans le cadre de l'évaluation environnementale du SCoT.



Densité comparée d'agglomérations françaises en 2010



Ces niveaux de densité de population s'expliquent en grande partie par le mode d'urbanisation du territoire et les formes urbaines qui constituent l'environnement construit. L'illustration suivante classe des quartiers d'habitat aux morphologies contrastées (individuel isolé ou groupé, grands collectifs...) selon la densité de logements qu'ils produisent par hectare. Sans surprise, l'habitat individuel isolé engendre le niveau de densité le plus faible. En revanche, l'habitat individuel groupé peut avoir des densités supérieures à certains quartiers d'habitat collectif. Ce sont ainsi les logements des quartiers historiques qui offrent le plus grand nombre de logements à l'hectare.



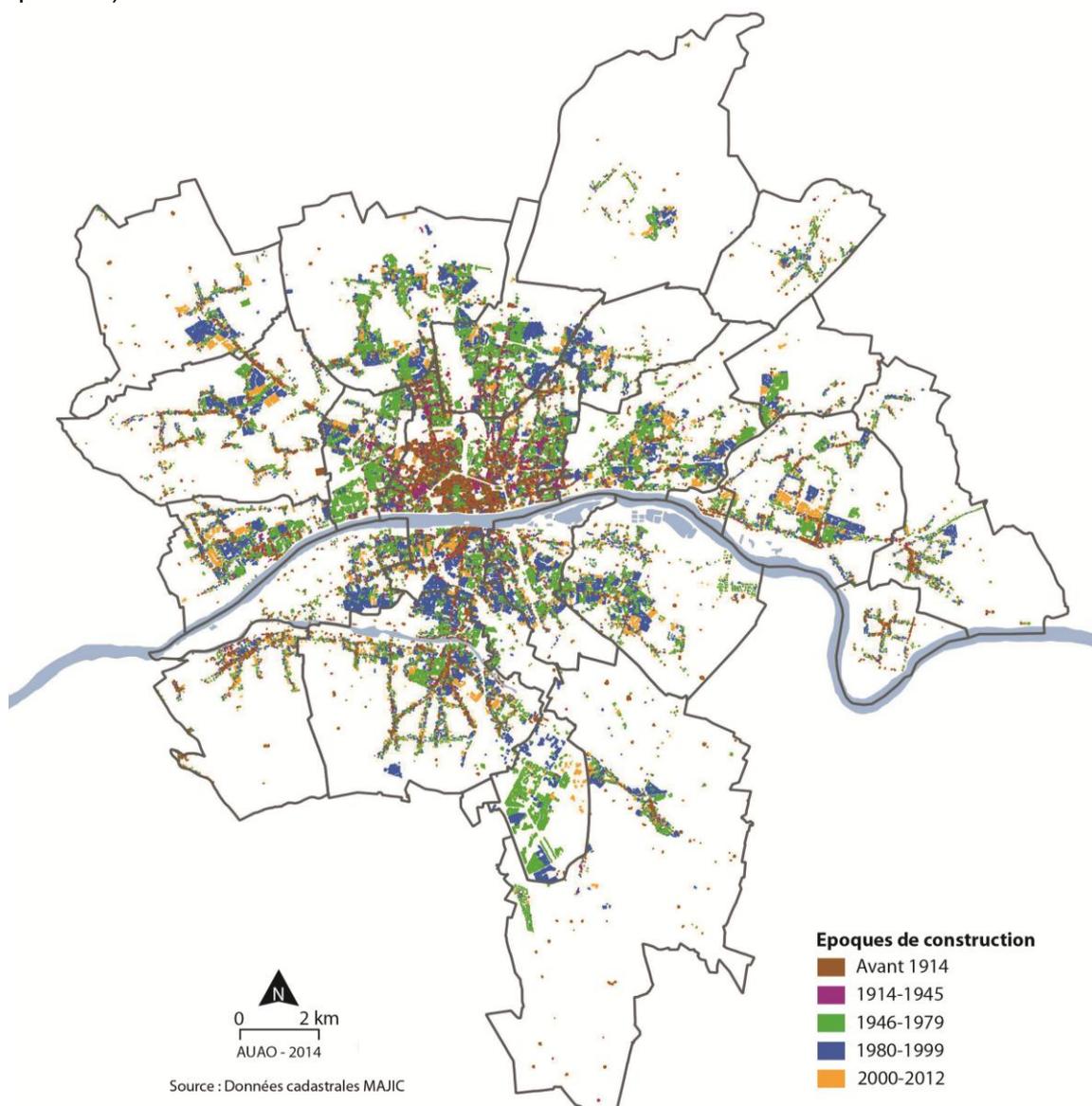
Source: AUAO, exposition "Le défi de la ville économe", 2011

En l'absence de contrainte géographique – le caractère inondable du val ayant peu à peu été oublié –, l'agglomération orléanaise s'est constituée progressivement sous une forme multipolaire et éclatée (voir carte page suivante). Ces dernières années, plusieurs phénomènes se sont conjugués



pour prolonger l'expansion de l'habitat bien au-delà de l'agglomération : l'attrait pour le calme et la nature offerts par les communes rurales, mais aussi le coût du foncier qui baisse en fonction de la distance au centre, et l'existence du prêt à taux zéro. La création de ce financement a permis de solvabiliser des ménages à faibles revenus, leur permettant ainsi d'accéder à la propriété dans des logements neufs, souvent sous condition d'un éloignement du centre mais également de l'agglomération.

La croissance du parc de logements de l'agglomération orléanaise s'est ainsi infléchi ces dernières années, passant d'un taux de variation annuel de +1,8% entre 1990 et 1999 à +0,8% entre 2006 et 2011. Il se serait ainsi accru en moyenne que de 1 082 logements chaque année entre 2006 et 2011, alors qu'ils étaient près de 2 000 entre 1990 et 1999. À l'inverse, la croissance s'est accélérée dans la couronne périurbaine : le taux de variation annuel est passé de +0,8% entre 1990 et 1999 à +1,3% depuis. Le rythme de croissance est désormais plus important dans la couronne que dans l'agglomération, bien que la construction y reste plus faible en volume (4 137 logements y ont été construits entre 2006 et 2011 contre 5 412 logements dans l'agglomération orléanaise sur cette même période).



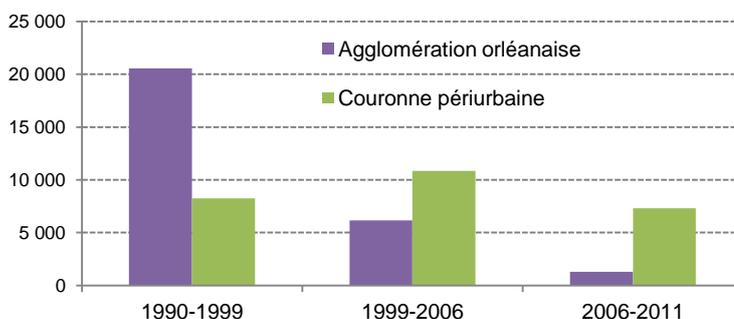
L'extension de l'habitat dans l'agglomération orléanaise (Source : AUAO, 2014)



Cette dynamique au profit des territoires périurbains est d'autant plus marquée du point de vue démographique que la couronne est caractérisée par des ménages plus grands que dans l'agglomération (en moyenne ce sont 2,52 personnes qui vivent dans le même logement en couronne, contre 2,25 dans l'agglomération).

Depuis le début des années 2000, la couronne périurbaine attire une grande partie des populations de l'aire urbaine : entre 1999 et 2006, ce sont ainsi près de 11 000 personnes qui se sont installées en couronne, contre un peu plus de 6 000 dans l'agglomération. Cette tendance s'est ralentie lors de la dernière période intercensitaire pour tous les territoires sans toutefois remettre en cause cette nouvelle répartition.

Évolution de la population par territoire depuis 1990



Source : INSEE, RP 1990 à 2011

En 2013, l'agglomération accueille 273 000 habitants et plus de 130 000 logements, pour une surface dédiée à l'habitat de 6 852 hectares. La densité moyenne observée est d'environ 40 habitants/ha et de 19 logements/ha. Entre 1995 et 2013, plus de 10 300 logements ont été construits sur 712 hectares consommés pour de l'habitat ; soit une densité moyenne d'environ 15 logements/ha. Les extensions récentes de l'agglomération sont donc moins denses que le tissu urbain existant et tendent donc à faire diminuer la densité globale du territoire.

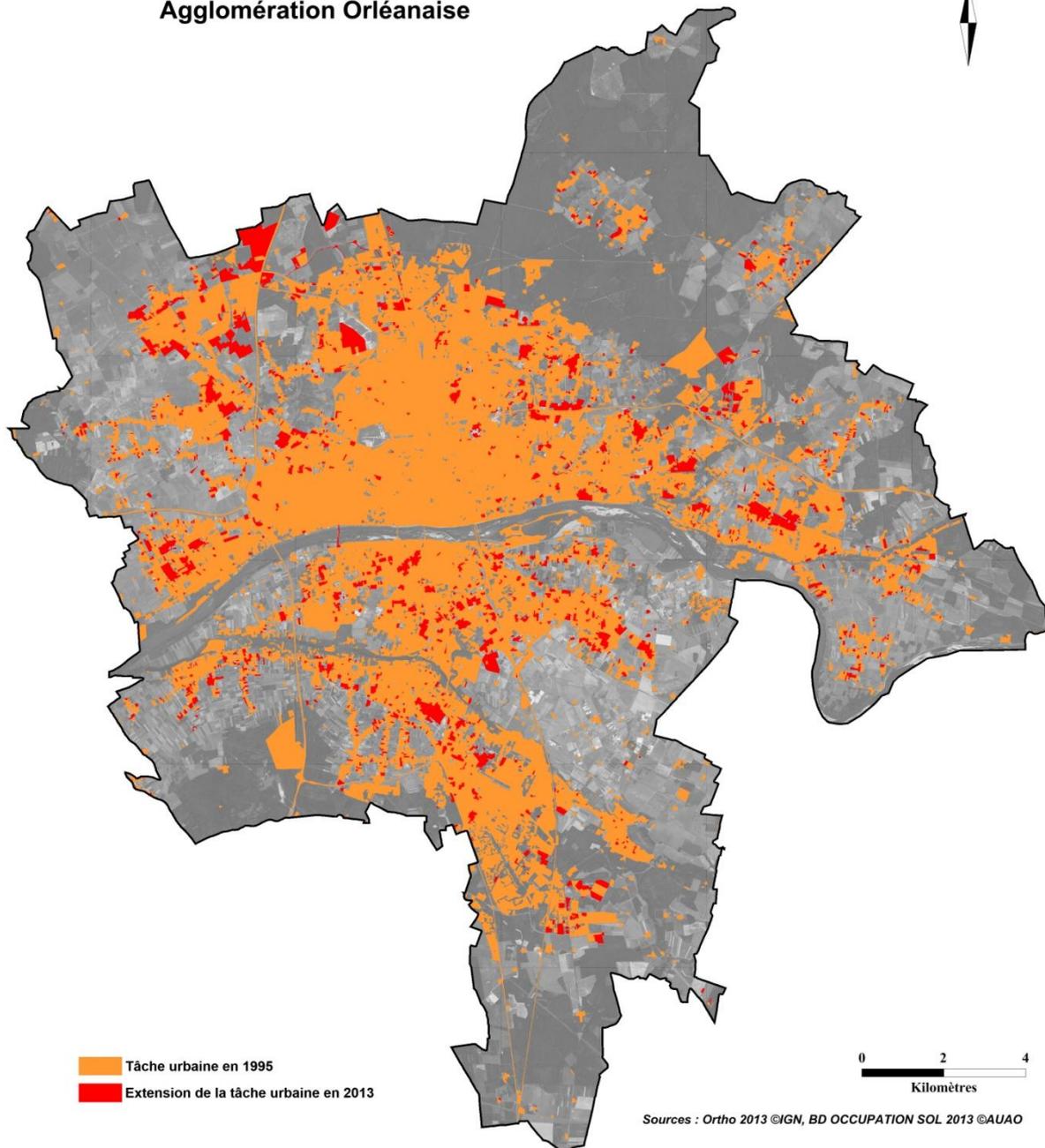
D'une manière générale, le développement urbain a conduit à l'expansion des zones urbaines et à la dispersion de l'habitat et des activités. Entre 1995 et 2013, ce sont ainsi plus de 1 300 hectares qui ont été urbanisés (par de l'habitat, des activités ou des équipements), soit 73 hectares par an (voir 4.1. [Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?](#)). De plus, l'agglomération se caractérise par une relative dissociation des fonctions et des territoires (voir 1.2. [La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?](#)). Autour du cœur d'Orléans, des secteurs d'habitat (du pavillonnaire clairsemé aux grands ensembles des années 1970 en passant par des opérations de lotissements) se distinguent de grandes zones commerciales, d'équipements d'envergure (hôpital, université, complexes sportifs) et de parcs d'activités d'emprise conséquente.

Or, la structure urbaine de l'agglomération et son développement impactent directement les consommations énergétiques du territoire.

En premier lieu, l'augmentation du nombre de constructions génère un accroissement des consommations du secteur du bâtiment, composé du résidentiel et du tertiaire. Ce secteur représente 52% des consommations énergétiques de l'agglomération orléanaise et 47 % à l'échelle de la Région en 2006. À noter que les constructions accueillant des activités tertiaires consomment une part plus importante d'énergie à l'échelle de l'agglomération (21%) qu'à l'échelle de la Région (12%). Ce constat est inextricablement lié à l'importance de ces activités dans l'agglomération. Les bureaux et les commerces sont responsables, à eux seuls, de 56% des consommations énergétiques de l'agglomération au niveau du secteur tertiaire.



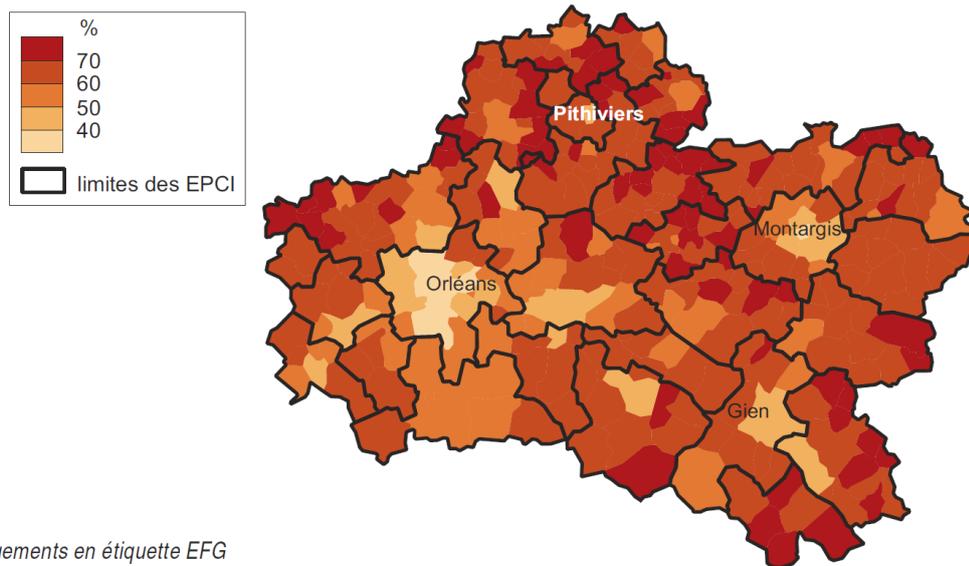
L'évolution de la tâche urbaine entre 1995 et 2013 Agglomération Orléanaise



Concernant le secteur résidentiel, l'INSEE estime en janvier 2015 que sur les 276 000 logements du département, la facture énergétique annuelle s'élève en moyenne à 1 400 euros par ménage. Or, un budget énergétique trop important entraîne des difficultés financières pour un certain nombre de ménages. Ainsi, ce sont près de 16 % des ménages loirétains qui se trouvent en situation de vulnérabilité énergétique. Toutefois, la facture énergétique annuelle varie d'un territoire à l'autre : elle est bien plus faible dans les agglomérations, qui regroupent une part plus importante de logements collectifs, plus petits et plus récents. En effet, le chauffage est responsable d'une grande part des consommations énergétiques liées au secteur résidentiel : dans l'agglomération, il représente 71% des consommations du secteur. Le type d'habitat et son ancienneté influencent directement les consommations énergétiques des logements et ainsi la facture payée par les ménages. Cette dernière varie de 1 000 euros par logement en moyenne dans les zones urbaines,



à près du double dans le secteur rural. L'agglomération orléanaise fait partie des territoires départementaux dont les logements sont les moins énergivores, car plus récents, plus denses et mieux isolés. En 2006, l'agglomération compte environ 126 000 logements : 68 000 ont été construits avant 1975 et 58 000 après 1975. Ainsi, 54 % du parc de logements a été construit avant 1975, c'est-à-dire avant toute réglementation thermique. Ce parc plus ancien est proportionnellement moins important que dans le département (58 %) ou même qu'au niveau national (62 %).

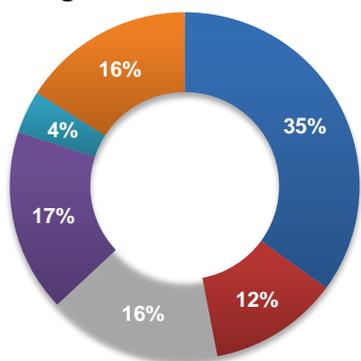


* logements en étiquette EFG
Source : Anah

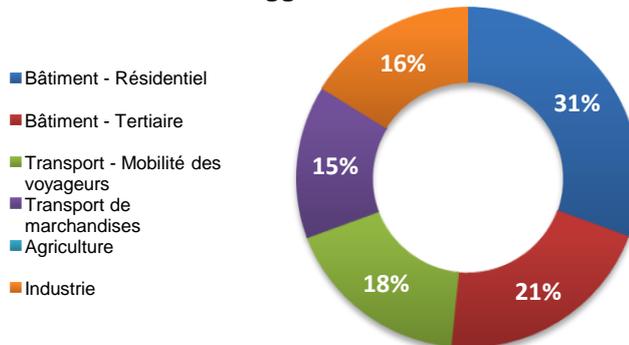
Part des logements énergivores dans les communes du Loiret
(Source : INSEE Analyse Centre n°8, janvier 2015)

D'autre part, le phénomène d'étalement urbain contribue lui aussi à augmenter les consommations énergétiques d'un territoire. Ce dernier se caractérise, par une diffusion des logements et dans une moindre mesure des activités. Il en résulte une augmentation des déplacements qui contribuent *in fine* à accroître la consommation en énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Le secteur du transport est ainsi l'un des plus consommateurs d'énergie : il représente 33% de l'énergie finale consommée en Région Centre (soit 2 141 985 tonnes équivalent pétrole (tép)) et la même part dans l'agglomération orléanaise en 2006 (soit environ 200 000 tép).

Origine des consommation d'énergie finale en Région Centre en 2006



Origine des consommation d'énergie finale dans l'agglomération orléanaise en 2006

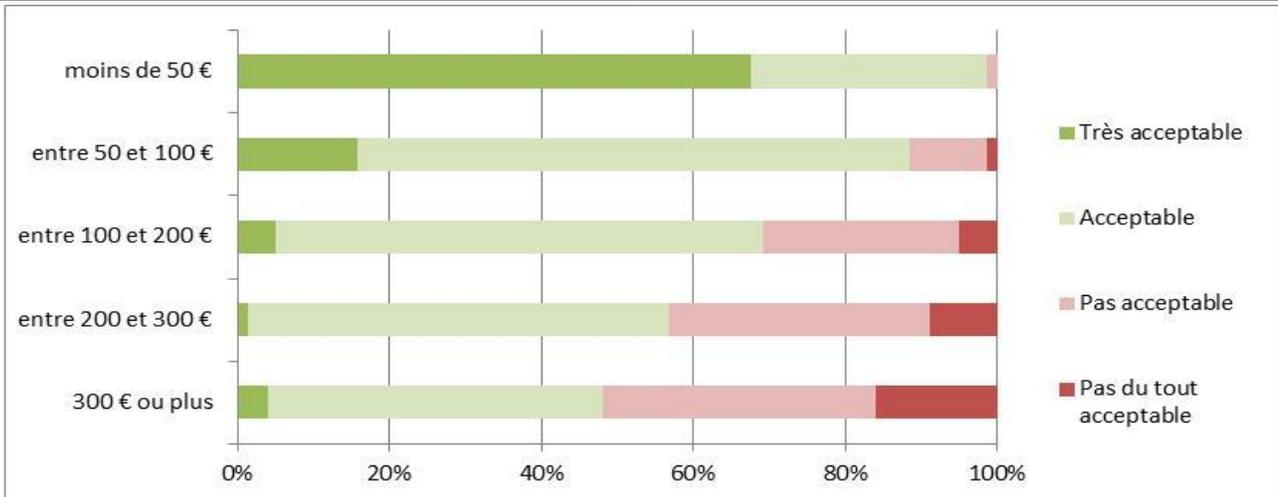
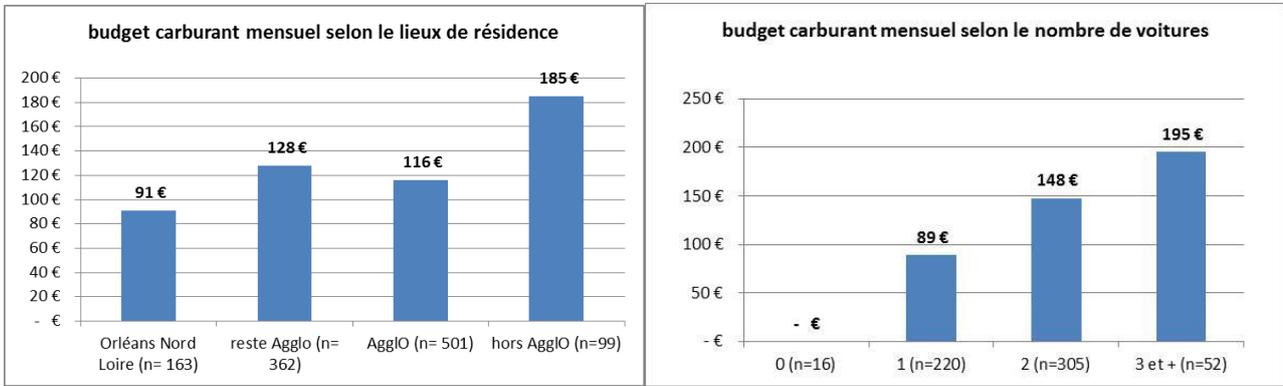


Source : PCET Région Centre 2012

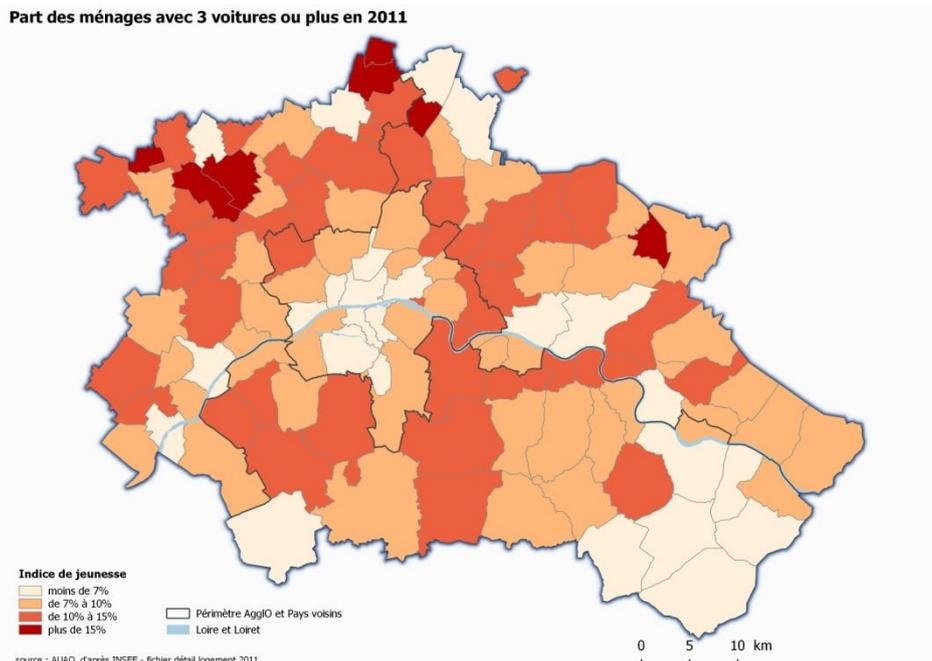
Un sondage réalisé auprès des habitants (voir Focus sur : La concertation autour du SCoT) permet d'illustrer la surconsommation de carburant liée à l'éloignement, ainsi que la précarité énergétique



qui peut en découler. Ainsi en moyenne, le budget carburant des ménages habitant hors de l'Agglo supérieur d'environ 60%, soit environ 60€ supplémentaire chaque mois. Par ailleurs, le niveau d'acceptabilité du budget carburant lui est inversement proportionnel. Si à l'avenir les prix du carburant repartaient à la hausse, c'est donc dans le périurbain que la dépense supplémentaire serait la plus importante et donc la moins acceptable.

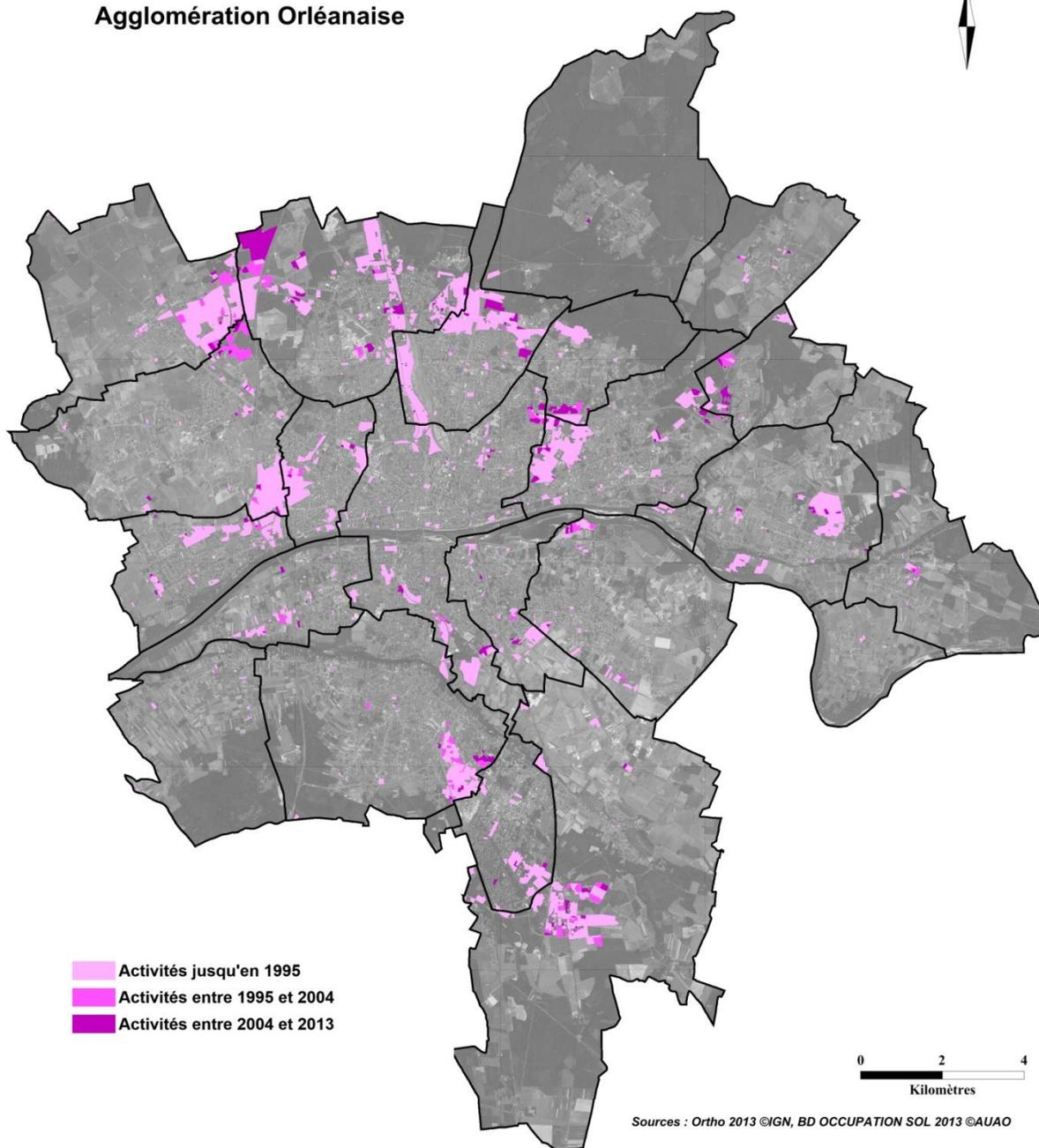


Budget carburant des ménages selon leur commune de résidence et le nombre de véhicules et niveau d'acceptabilité du poste budgétaire selon son montant, source : sondage SCoT, AUAO.





Les activités de 1995 à 2013 Agglomération Orléanaise



L'agglomération concentre l'essentiel de l'emploi et des activités : avec près de 145 600 emplois en 2011, elle regroupe 78% des emplois de l'aire urbaine et 66% des actifs. Or, une part de ces activités (hors activités commerciales et artisanales des centres-villes) se répartissent dans des grands secteurs dédiés : au nord de l'agglomération avec notamment le Pôle 45 entre Ormes et Saran, les Guettes-Champs Rouge entre Saran et Ingré, le Parc Technologique Orléans-Charbonnière entre Boigny-sur-Bionne et Saint-Jean-de-Braye, les abords de la RD2020... et au sud avec, entre autres, le Parc Technologique d'Orléans La Source, le Parc de la Saussaye à Saint-Cyr-en-Val ou encore le Parc du Moulin à Olivet. Au total, ce sont 1 900 hectares qui sont exclusivement dédiés aux activités industrielles, artisanales, logistiques ou commerciales dans l'agglomération. Ces parcs d'activités représentent un peu plus de 50 000 emplois, soit 35% des emplois de l'agglomération. Désormais, le critère déterminant de la proximité d'une activité avec son



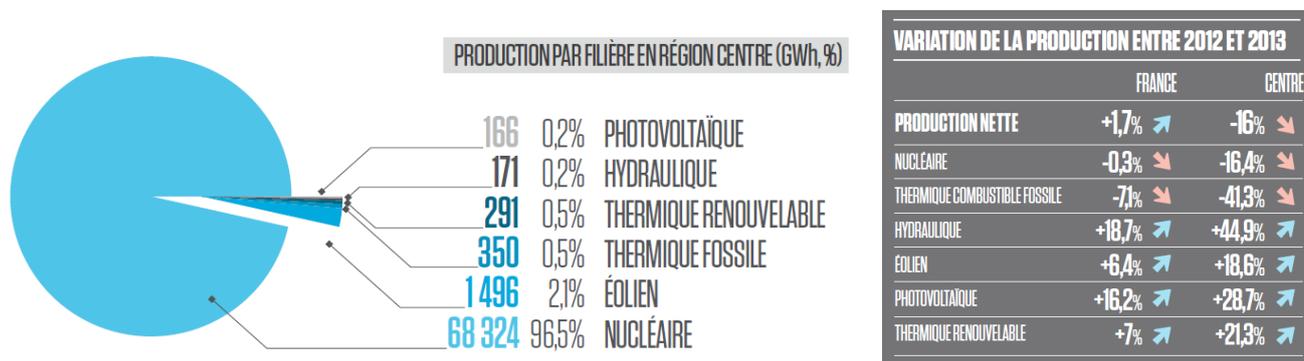
bassin d'usagers, a évolué au profit du critère d'accessibilité routière. En effet, l'accessibilité, la visibilité et la compétitivité des activités passent par les réseaux routiers et autoroutiers. La perception des distances a évolué avec le développement d'infrastructures de transports rapides et la motorisation de la population. Cela implique une nouvelle répartition des activités (multiplication des pôles d'emplois) et l'éloignement de celles-ci par rapport aux lieux de vie. Ces dernières se sont ainsi progressivement déplacées des noyaux urbains vers les terrains périphériques moins coûteux et moins contraignants, certaines activités étant, de plus, incompatibles avec la proximité des milieux de vie (quartiers résidentiels, centres urbains etc.) en raison des nuisances ou des risques qu'elles génèrent (ex. industrie lourde, dangereuse, extensive). Or, cette dissociation entre activités et lieux de vie, soutenue par la séparation des usages, entraîne un accroissement des distances parcourues, la dévitalisation de certains lieux et une augmentation des coûts individuels et collectifs. Les transports sont responsables d'une grande part des émissions de gaz à effet de serre : 40 % des gaz à effet de serre émis par l'agglomération le sont par le secteur des transports (soit une émission de 620 000 tCO₂/an).

Ainsi, du fait notamment de l'extension urbaine et de l'augmentation des déplacements, la consommation énergétique régionale (toutes origines confondues) est en augmentation. Elle est ainsi passée de 5 539 ktép en 1990 à 6 367 ktép en 2009, soit une progression de 15,0 % (contre 13,5 % à l'échelle nationale).

Vers davantage de maîtrise énergétique

Si les consommations énergétiques peuvent être étudiées sur un territoire restreint, la production d'énergie ne s'appréhende qu'à l'échelle nationale et régionale.

Grâce à ses centrales nucléaires, la région alimente ses voisines en énergie finale (électricité) : selon RTE, les trois quarts de la production électrique sont exportés. De l'énergie primaire est également exportée mais en plus faible quantité (0,5 TWh de pétrole brut).



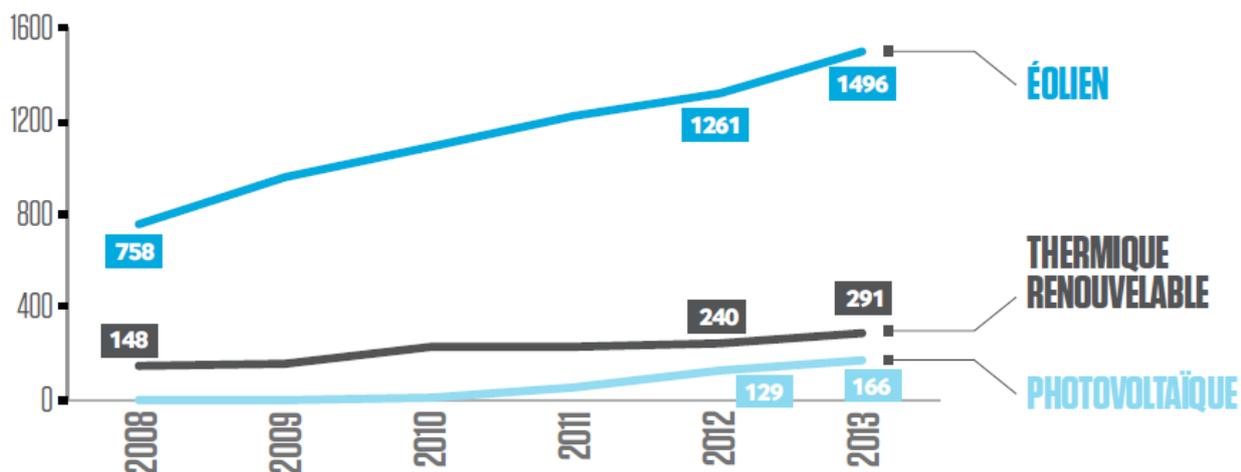
Production d'énergie électrique par filière en Région Centre en 2013 (Source: RTE, bilan électrique 2013)

Toutefois, la production de la région est en diminution ces dernières années. En 2013, elle a atteint 70,8 TWh au total, soit une baisse d'environ 16% par rapport à 2012. Cette inflexion s'explique par une plus faible disponibilité des groupes nucléaires de la région (la production nucléaire a baissé de 16,4% entre 2012 et 2013). À l'inverse, la production issue des énergies renouvelables poursuit sa croissance (+21,5% entre 2012 et 2013), principalement grâce à l'éolien (+18,6%) et dans une moindre mesure grâce au photovoltaïque et au thermique renouvelable (respectivement +28,7% et +21,3%). Cette croissance lui permet de se positionner parmi les cinq régions qui ont produit plus de



1,4 TWh d'électricité d'origine éolienne, photovoltaïque, géothermique ou issue de la biomasse, en 2011. L'Eure-et-Loir est le principal producteur d'énergies renouvelables de la Région, suivi par le Loiret. En 2013, l'Eure-et-Loir possédait un parc d'éoliennes et une puissance installée près de 2 fois plus importants que le Loiret (215 éoliennes pour une puissance théorique de 315 MW contre 73 éoliennes et 167 MW pour le Loiret).

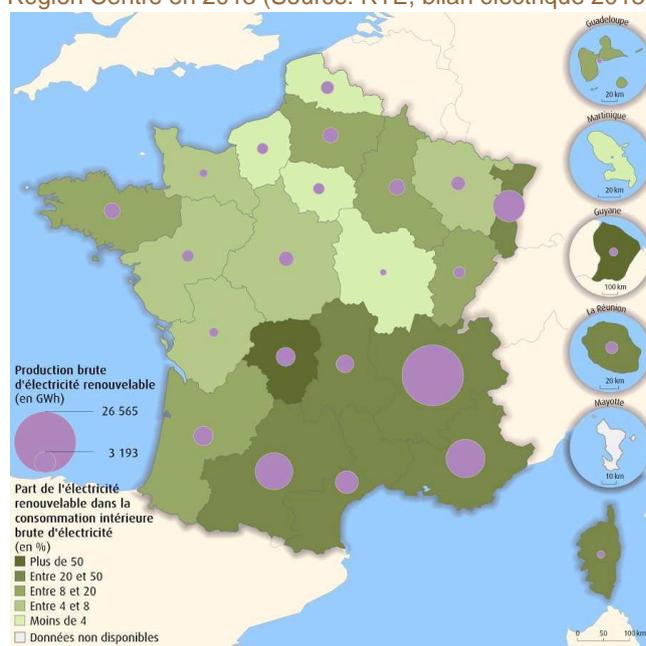
PRODUCTION DES ENR EN RÉGION CENTRE (EN GWh)



Production d'énergie électrique par filière renouvelable en Région Centre en 2013 (Source: RTE, bilan électrique 2013)

Cependant, la production d'énergie renouvelable reste limitée sur le territoire : la part d'électricité renouvelable dans la consommation intérieure brute d'électricité est de 6% en Région Centre, soit à un niveau intermédiaire par rapport aux autres régions. Pour certaines, cette part dépasse les 20% : Corse (22 %), Languedoc-Roussillon (23 %), Auvergne (25 %), Provence-Alpes-Côte d'Azur (28 %).

Les énergies renouvelables participent à la lutte contre le changement climatique car elles ont un bilan GES neutre et fournissent un approvisionnement en énergie, sans recours aux énergies fossiles.



Production régionale d'électricité renouvelable et part dans la consommation intérieure brute d'électricité en 2011 (Source : SOeS, enquête sur la production d'électricité)

Au-delà de la production énergétique, de nombreux leviers d'actions permettent aujourd'hui la prise en compte des enjeux énergétiques dans les politiques urbaines, et notamment la maîtrise des consommations. Certains de ces leviers sont issus d'outils développés à l'échelle nationale et d'autres à l'échelle locale.

Tout d'abord, en amont des démarches d'urbanisme opérationnel, de nouveaux outils de planification stratégique ont vu le jour ou ont été renforcés par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010



portant Engagement National pour l'Environnement : les Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Energie (SRCAE) et les Plans Climat Énergie Territoriaux (PCET). Le SRCAE est un document co-élaboré par l'État et la Région. Il définit un cadre stratégique pour permettre la mobilisation des acteurs et décideurs locaux. Ces derniers mettent ensuite en œuvre les mesures qui en découlent, notamment grâce aux PCET, obligatoires pour les régions (dans ce cas : Plan Climat Énergie Régional (PCER)), les départements et toutes les intercommunalités et collectivités regroupant plus de 50 000 habitants. Les PCET sont des projets de territoire axés sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction de la dépendance énergétique et la limitation de la vulnérabilité climatique. La Région Centre a adopté son SRCAE et son PCET en 2012, en parallèle de la démarche d'élaboration du PCET de la Ville d'Orléans. Le futur SCoT de l'agglomération orléanaise devra prendre en compte ces PCET.

D'autre part, dans la phase plus opérationnelle des projets, la prise en compte des enjeux énergétiques est aujourd'hui incontournable.

Cela passe entre autres par l'amélioration des performances énergétiques des bâtiments. Concernant les nouveaux logements, une réglementation thermique existe en France depuis 1974, fixant une limite maximale à la consommation énergétique des bâtiments pour le chauffage, la ventilation, la climatisation, la production d'eau chaude sanitaire et l'éclairage. L'actuelle réglementation en vigueur est la réglementation thermique 2012 (RT 2012). Celle-ci généralise la construction de bâtiments à basse consommation (BBC), dont la consommation énergétique est limitée à 50 kWh/m² par an. Cette réglementation succède aux versions antérieures, aux exigences et aux champs d'application croissants : les réglementations thermiques de 1974 (RT 1974 ou RT74), de 1988 (RT 1988 ou RT88), de 2000 (RT 2000) et de 2005 (RT 2005). La RT 2020 est aujourd'hui envisagée. Elle devrait aller encore plus loin dans la définition des exigences de performance énergétique, en généralisant la mise en œuvre du concept de bâtiment à énergie positive (BEPOS), c'est-à-dire que toute nouvelle construction devra produire de l'énergie au-delà de celle nécessaire à son fonctionnement. Dans l'agglomération, quelques projets ponctuels vont d'ores et déjà au-delà des normes fixées par la RT2012 : des maisons passives existent par exemple à Orléans La Source et un projet de six maisons passives est prévu dans l'écoquartier du Hameau à Saint-Jean-de-Braye.



Projet de maisons passives à Saint-Jean de Braye (Source: CYM architecture)

D'une manière générale, la prise en compte des objectifs du développement durable dans les opérations récentes contribue à la maîtrise des consommations énergétiques : renouvellement urbain (et ainsi un ralentissement de l'étalement urbain), augmentation des densités, mobilité de proximité, orientation des bâtiments selon l'ensoleillement, etc.

Concernant les logements existants, des aides financières permettent d'agir sur les performances énergétiques, avec par exemple les aides de l'Anah et le programme «Habiter mieux». Ces financements sont notamment attribués pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique des bâtiments anciens. Ils permettent de réduire la facture des ménages qui pourraient se trouver en situation de vulnérabilité énergétique. Dans le Loiret, l'INSEE estime que 64 000 ménages pourraient bénéficier de ces aides. La réalisation de travaux d'amélioration dans les 105 000 logements les plus anciens (permettant de diminuer leur consommation énergétique à



moins de 230 KWh/m².an en énergie primaire) permettrait de réduire de près de 30 % la consommation de chauffage du département.

Sur le territoire de l'agglomération, une Opération Programmée de l'Amélioration de l'Habitat (OPAH) a été mise en place en février 2011 pour une durée minimale de 3 ans. L'opération a été prolongée en 2014. Elle permet aux particuliers de bénéficier des aides de l'Anah et d'un accompagnement gratuit par l'équipe de suivi animation. Pour les logements construits avant 1949, il est possible en plus de bénéficier des aides de l'AggLO pour la réalisation de travaux qui répondent aux priorités de l'OPAH dont notamment l'amélioration de la performance énergétique. Cette opération a permis d'améliorer 371 logements sur 2011, 2012 et 2013 grâce à l'engagement financier de l'AggLO.

Par ailleurs, des expérimentations développant des énergies alternatives voient le jour dans l'agglomération orléanaise. Par exemple, la ville d'Orléans a installé une chaufferie à bois dans le quartier de La Source. Ce système produit simultanément de la chaleur pour le réseau de chauffage urbain du quartier, mais également de l'électricité, injectée sur le réseau public et revendue à EDF. Il permet d'alimenter en chauffage urbain 7 500 logements et bâtiments. La ville d'Orléans a par ailleurs construit une deuxième chaufferie biomasse au nord de la Loire. Avec une capacité d'alimentation de plus de 15 000 autres logements, ce sont près de 22 500 logements qui pourront être chauffés par ce système utilisant des énergies renouvelables.

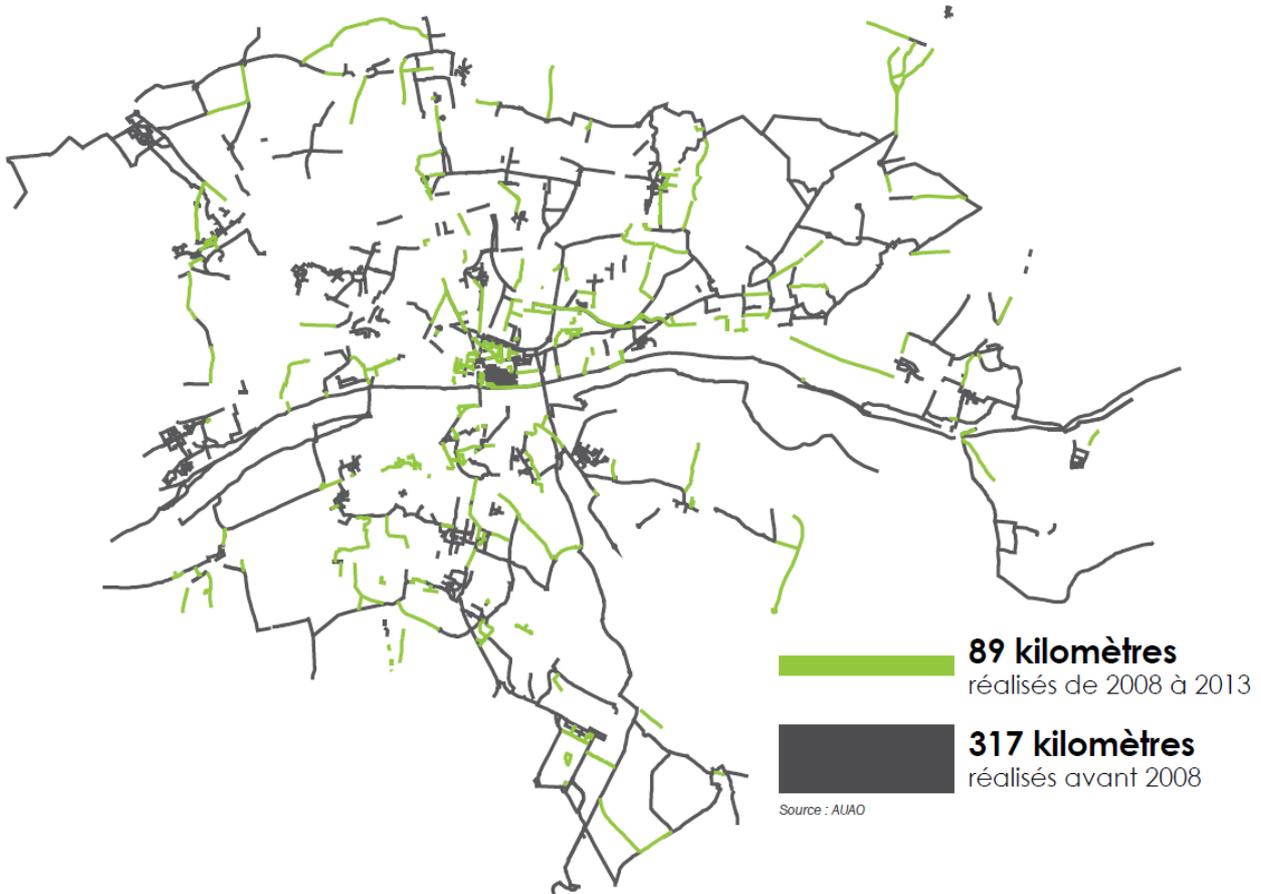
Enfin, l'agglomération, à travers la mise en œuvre de son Plan de Déplacement Urbain (PDU), favorise le développement de moyens de déplacement alternatifs à l'automobile par l'amélioration de son réseau de transports en commun et le développement d'aménagements et de services en faveur des modes doux. En 2012, elle a notamment mis en service sa deuxième ligne de tramway et entièrement restructuré son réseau de transports en commun (nouvelles lignes de bus, parcs-relais, emplacements pour les vélos...). Ainsi, aujourd'hui, elle possède un réseau de transports en commun constitué de 33 lignes de bus et de 2 lignes de tramway.



Croisement des 2 lignes de tramway
Place de Gaulle à Orléans
(Source: AUAO, 2014)

L'AggLO propose également des offres de location de vélos de courte et de longue durée ainsi qu'un réseau de 400 kilomètres d'itinéraires cyclables, dont près de 90 km réalisés depuis 2008. Les aménagements cyclables sont communiqués chaque année à la population par l'édition d'une carte de l'AggLO à vélo. L'ensemble de ces actions contribue à modifier les pratiques de mobilité sur le territoire et au final, à diminuer les consommations énergétiques. En effet, la part des déplacements effectués en voiture par les habitants de l'agglomération a diminué, passant de 61% en 2002 à 55,2% en 2014.

Réseau cyclable aménagé avant et depuis 2008



À retenir pour le SCoT

- Une tendance à l'étalement urbain : sans contrainte géographique, l'agglomération s'est étendue sous une forme multipolaire et éclatée. Aujourd'hui, le phénomène s'observe également à grande échelle : le dynamisme démographique et de la construction en couronne périurbaine sont plus marqués que dans l'agglomération ;
- Une relative dissociation des fonctions et des territoires : à l'échelle de l'agglomération comme de l'aire urbaine (l'agglomération concentre l'essentiel de l'emploi) ;
- Or, la structure urbaine de l'agglomération et son développement impactent directement les consommations énergétiques du territoire, notamment du fait d'une augmentation des déplacements ;
- Mais l'évolution du mode de développement de l'agglomération par la prise en compte des principes du développement durable contribue à la maîtrise des consommations énergétiques : renouvellement urbain, augmentation des densités, mobilité de proximité, orientation des bâtiments, etc.



Les enjeux du SCoT

- *Développer la ville des proximités (mixité, densité, intensité) en proposant un mode de développement urbain qui ne soit pas exclusivement formaté par la voiture ;*
- *Adopter une stratégie énergétique globale (type PCAET) pour mettre en oeuvre la transition énergétique (maîtrise de la consommation, performance thermique du bâti, production d'énergies renouvelables) ;*
- *Définir la place du développement de l'agglomération dans un territoire plus large, à l'échelle des 122 communes de l'Inter-SCoT.*



5.1. La population est-elle exposée à des risques et nuisances ?³⁵

Définitions

Risque : il résulte du croisement d'un aléa (naturel ou technologique) et d'enjeux (économiques, humains) et implique toujours une atteinte à la santé des populations.

Nuisances : elles sont de plusieurs natures (respiratoire, olfactive, auditive, visuelle) et n'affectent pas toujours directement la santé mais impactent systématiquement la qualité de vie des habitants.

Population exposée : l'exposition au risque peut dépendre du type de population (asthmatiques par exemple), de son caractère résident, actif ou de passage, de la proximité géographique. De fait, la population exposée varie entre le jour et la nuit (facteur temporel important). La quantité de population exposée est également directement dépendante de la densité urbaine.

Une exposition aux risques et nuisances variable d'un secteur à un autre

Les risques majeurs naturels

L'agglomération est particulièrement touchée par 2 risques naturels majeurs : le risque inondation et le risque de mouvements de terrains.

Mais, au-delà de ces 2 risques naturels majeurs, elle est également soumise aux risques liés aux feux de forêt, aux séismes ou encore aux risques climatiques majeurs (voir [État initial de l'environnement – 7.1.Risques naturels](#)).

Le risque inondation

Le territoire est soumis à trois grands types d'inondations potentielles :

- **L'inondation par débordement direct des cours d'eau** (Loire, Loiret)
En 2013, près de 54 000 habitants et 28 000 logements de l'agglomération orléanaise sont implantés en zone inondable, soit environ 20% de la population totale. 40% de ces habitants vivent en Zone Urbaine Dense (ZUD), 52% en Autre Zone Urbaine (AZU) et 8% en Zone d'Expansion des Crues (ZEC).
D'autre part, 13 % des emplois du territoire (soit environ 19 000 emplois) sont situés en zone inondable. Mais, dans le cas d'une crue majeure, les activités économiques implantées en

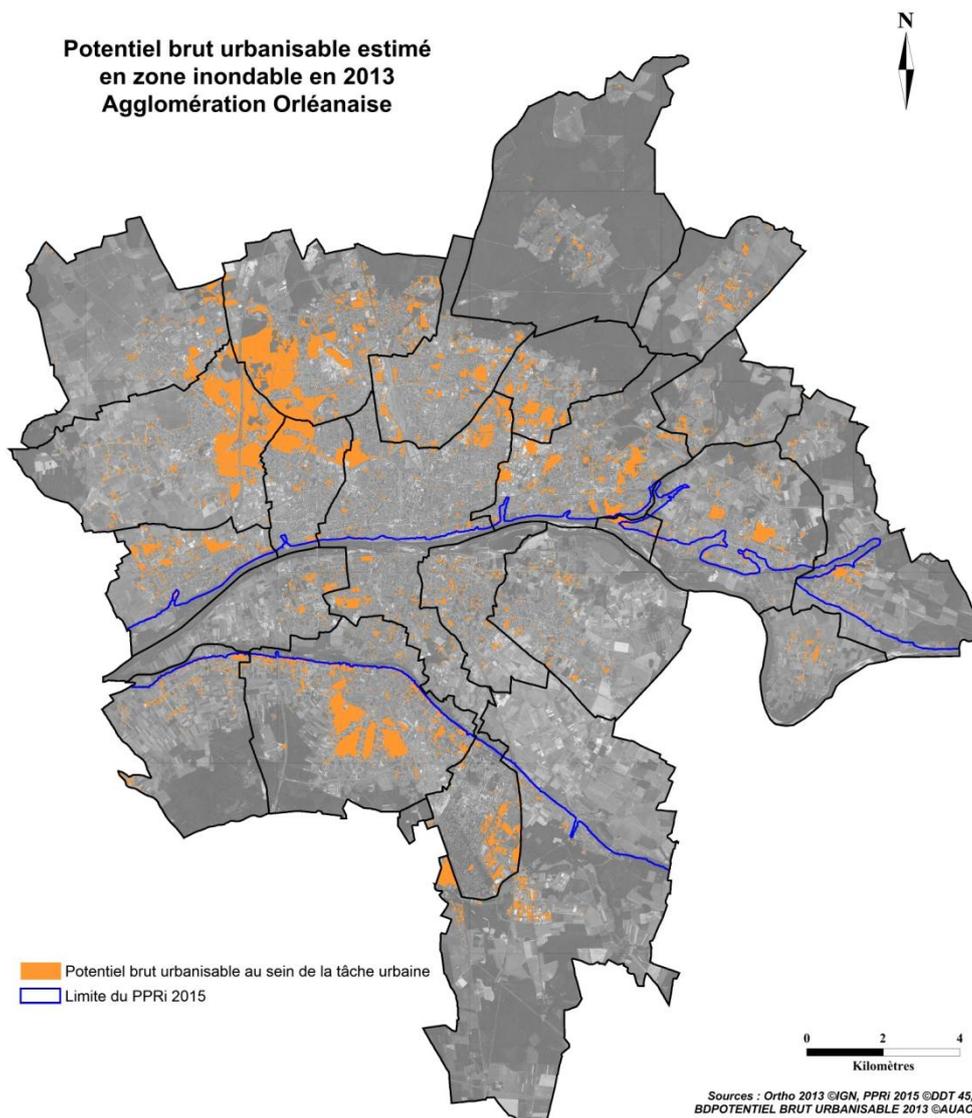
³⁵ Pour plus d'informations : État initial de l'environnement réalisé par AFCE dans le cadre de l'évaluation environnementale du SCoT.



zone inondable ne seront pas les seules à être touchées car l'interruption des possibilités de franchissement de la Loire peut au minimum ralentir, au pire interrompre, l'activité des entreprises installées en dehors des zones inondables, ne serait-ce qu'en raison des difficultés rencontrées par les salariés pour rejoindre leur lieu de travail. Cette conséquence est valable à la fois pendant la durée de la crue mais aussi sur la durée, difficilement évaluable, de retour à un fonctionnement normal du territoire. Ces conséquences sont également valables pour l'ensemble des services urbains du territoire (fonctionnement des établissements scolaires et de santé, adduction d'eau, fourniture d'électricité, évacuation des eaux usées, ...).

Le potentiel brut urbanisable (voir 4.1. Les espaces au sein de la tâche urbaine existante peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?) en zone inondable représente environ 11% du potentiel total de l'agglomération. Environ 48%, un peu moins de la moitié, se situe en zone d'aléa faible ou moyen, ce qui représente environ 110 hectares.

Sur la base de la densité moyenne de l'agglomération (20 logements/hectare), il s'agit d'espaces pouvant porter potentiellement plus de 2 000 logements futurs. Un potentiel qui ne peut que difficilement être négligé mais demanderait la plus extrême circonspection dans son exploitation.





- **L'inondation par remontée de nappe phréatique**

Lorsque le sol est saturé d'eau et dans certaines conditions, il arrive que le niveau de la nappe phréatique (nappe la plus proche du sol, alimentée par l'infiltration de la pluie) augmente et entraîne une inondation. Ces inondations par remontée de nappe peuvent notamment être concomitantes aux crues de faible ou moyenne ampleur.

Ce risque concerne plus particulièrement la partie est du territoire de l'agglomération : la quasi totalité des communes de Bou, Chécly, Combleux, Boigny-sur-Bionne et une partie de Saint-Jean-de-Braye, Marigny-les-Usages, Saint-Denis-en-Val, Saint-Jean-le-Blanc, Orléans et Mardié ont une sensibilité forte à moyenne concernant ce risque. Dans une moindre mesure, l'ouest de l'agglomération (Ormes, Ingré et La Chapelle Saint-Mesmin, Saint-Pryvé Saint-Mesmin) est également impacté.

- **L'inondation par engorgement des réseaux enterrés d'évacuation des eaux pluviales (mise en charge excessive lors de précipitations extrêmes)**

Sur le territoire de l'agglomération, on observe en moyenne 183 jours de pluies par an, avec un nombre d'événements significatifs en termes de ruissellement, de l'ordre de 45 jours par an avec plus de 5 mm de précipitation. Or, la capacité d'infiltration des eaux de surface dans le sous-sol y est, d'une manière générale, très faible, en raison de la forte présence de composés argileux. Cette sous-capacité d'infiltration est aggravée par la présence de nombreuses surfaces imperméabilisées dans les zones urbanisées et dans une certaine mesure par le phénomène de « battance »³⁶, caractéristique de certains sols agricoles de l'agglomération. Les réseaux souterrains de collecte sont donc les principaux exutoires des eaux pluviales. Or, lorsque la capacité d'évacuation des réseaux enterrés est saturée, il y a déchargement aux points bas de ces réseaux et inondation ponctuelle. Cette dernière peut éventuellement être polluante dans le cas de réseau unitaire.

Les études menées en 2008 dans le cadre de l'établissement du schéma directeur des eaux pluviales de l'agglomération ont fait ressortir des risques hydrauliques forts au sud de la Loire, sur les communes de Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Saint-Jean-le-Blanc, Olivet et Saint-Denis-en-Val, et au nord de la Loire sur les communes de Saint-Jean-de-Braye, Bou, Marigny-les-Usages et Boigny-sur-Bionne.

Diverses dispositions législatives et réglementaires (Loi sur l'Eau, code de l'environnement,...) gèrent l'établissement de dispositifs techniques (bassins d'orage) destinés à diminuer ce risque en ralentissant, pour l'étaler dans le temps, l'introduction de trop grands volumes d'eaux de ruissellement dans les réseaux exutoires.

Les risques liés aux mouvements de terrains

Le risque de mouvements de terrains présent sur l'agglomération orléanaise s'appuie sur différents phénomènes :

- **Le phénomène de retrait/gonflement des argiles**

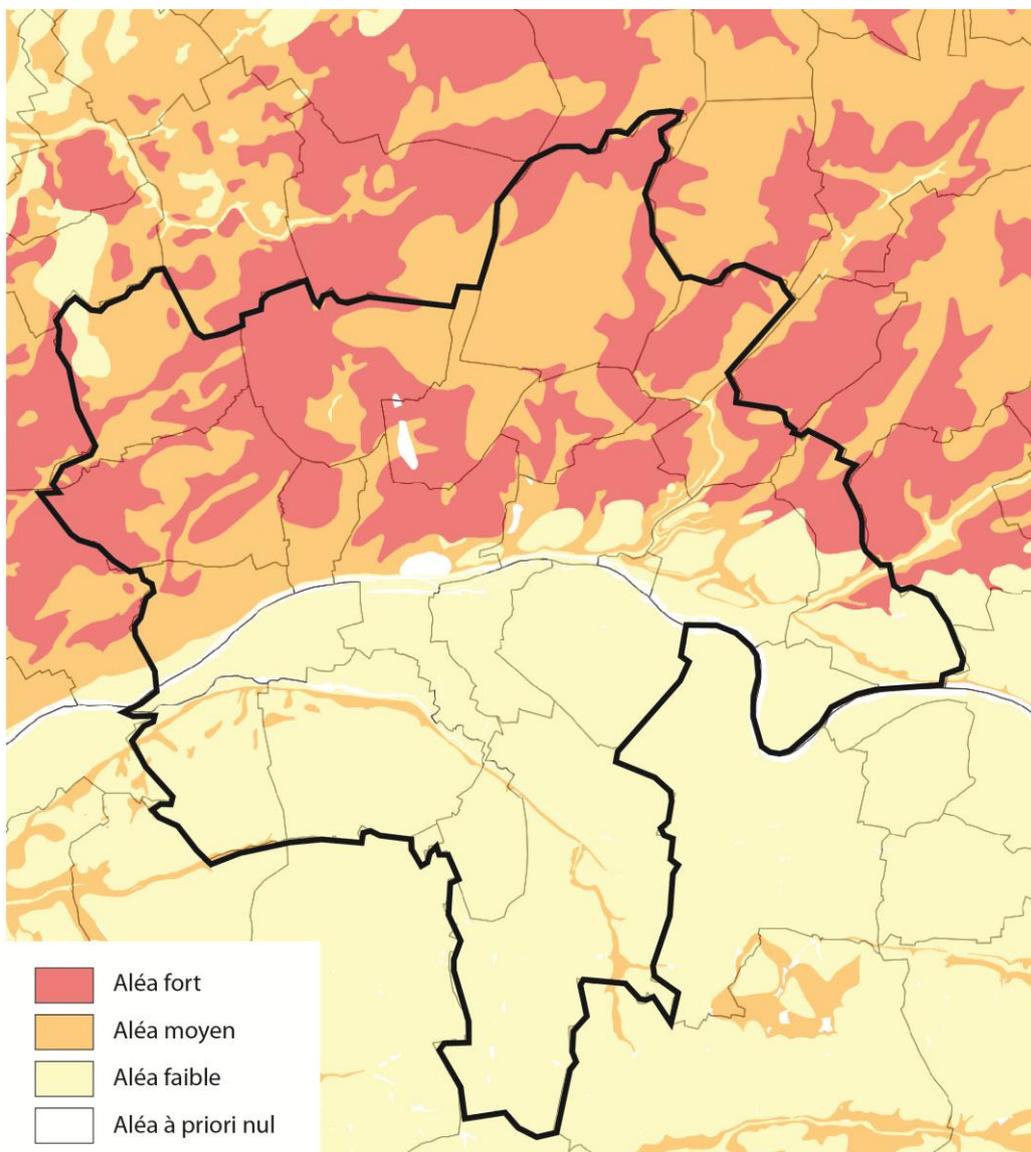
Les variations de la quantité d'eau dans certains terrains argileux produisent des gonflements du sol en période humide, et des tassements en période sèche. Ce phénomène

³⁶ Le phénomène de battance correspond à la décohésion des mottes de terre, après labourage, par l'impact cinétique de la pluie et création d'une boue fine qui va se cimenter, entraînant une imperméabilisation du sol.



peut provoquer des mouvements de terrains susceptibles d'engendrer des désordres, la fragilisation du bâti, voire son effondrement dans des cas extrêmes. Certaines dispositions préventives peuvent être mises en place à la construction des bâtiments afin de tenir compte de ce risque naturel. Il peut s'agir de fondations suffisamment profondes (ex : au moins 1,20 m en aléa fort), de la mise en place de joints de rupture entre deux constructions accolées...

97% des habitants de l'agglomération sont impactés par ce phénomène de retrait/gonflement des argiles. Parmi ceux-ci, plus de 30% habitent dans un secteur d'aléa fort. Toutefois, la répartition du risque sur le territoire est tout à fait inégale : seuls les secteurs situés au nord de la Loire sont soumis à un aléa moyen ou fort (sauf très rares exceptions au sud).



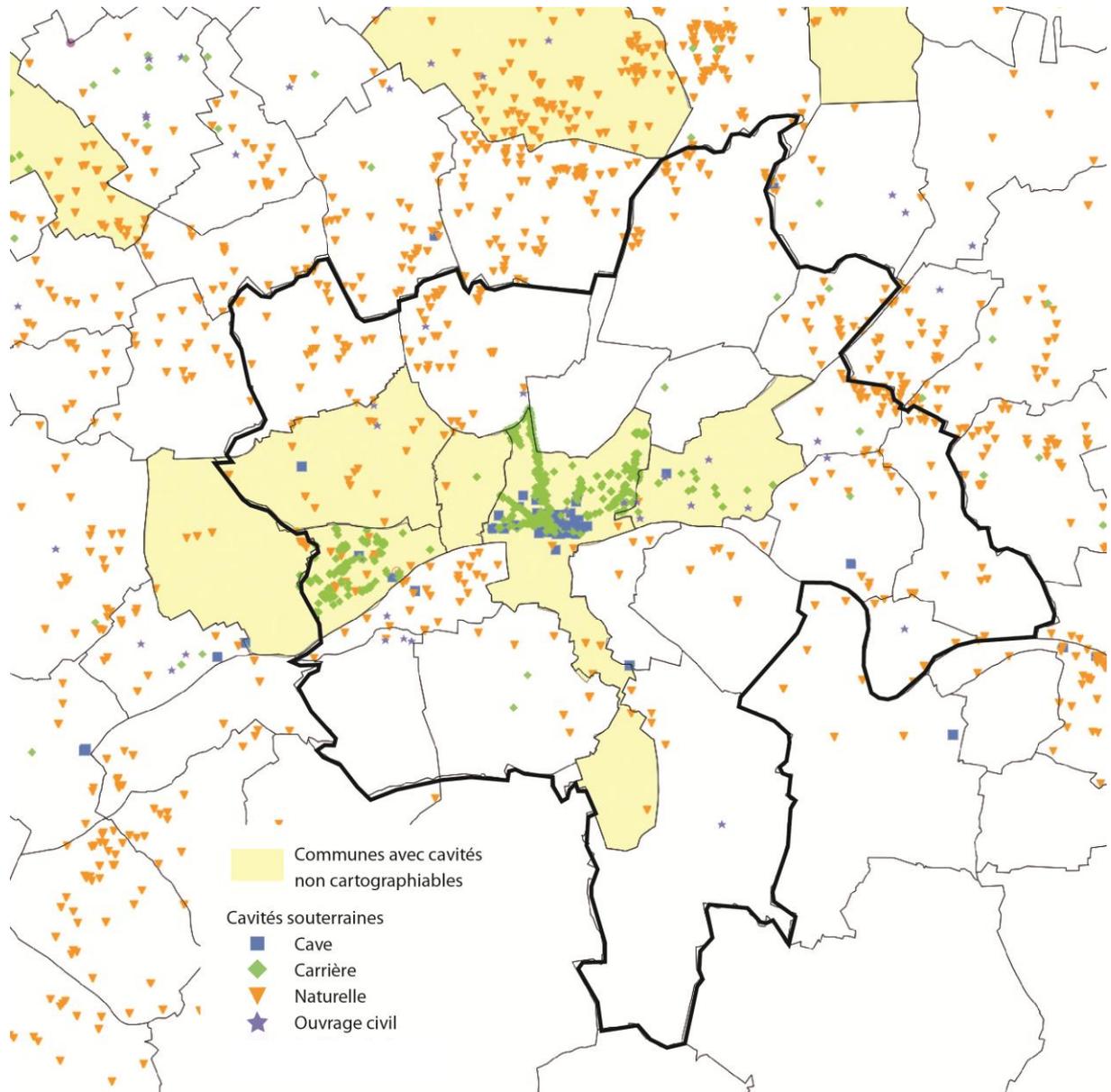
Risque de mouvements de terrains liés au retrait/gonflement des argiles (Source: BRGM-MEDDE)

- **La présence de cavités souterraines**

L'agglomération est également soumise à un aléa fort lié au phénomène d'effondrement de cavités souterraines. Bien que l'inventaire ne soit pas exhaustif, des cavités sont d'ores et déjà inventoriées. Il s'agit essentiellement de caves et d'anciennes carrières au nord de la



Loire, et de cavités naturelles au sud. Ces dernières ont été créées au fil du temps par dissolution du calcaire par les eaux souterraines ou l'infiltration des eaux pluviales. Ces cavités peuvent entraîner un effondrement localisé de la surface du sol, ainsi que des affaissements progressifs, dont les conséquences sur les constructions peuvent être à plus ou moins long terme aussi destructrices qu'un effondrement brutal.



Inventaire des cavités souterraines sur l'agglomération (Source: BRGM-MEDDE)

Les risques majeurs technologiques / industriels

Au-delà des risques naturels majeurs, l'agglomération est également soumise à des risques technologiques dont les principaux sont le transport de matières dangereuses, les activités industrielles potentiellement dangereuses et le risque nucléaire (voir État initial de l'environnement– 7.2.Risques technologiques).



Le risque lié au transport de matières dangereuses

L'agglomération est traversée par des axes importants de circulation, qu'ils soient routiers (A10, A71, D2020, D2060, D520, D2701, tangentielle ouest, quais) ou ferroviaires (ligne Paris-Toulouse). Ces infrastructures sont un atout pour l'économie du territoire mais sont aussi vecteurs de risques car des matières dangereuses transitent sur ces axes.

À ces voies de communication, s'ajoutent plusieurs gazoducs et oléoducs qui traversent le territoire de l'agglomération. Les principaux dangers qui en découlent pour la population sont :

- les risques de traumatismes directs ou par onde de choc liés à une explosion,
- les risques de brûlures et d'asphyxie liés à un incendie,
- les risques d'intoxication et de pollution liés à la dispersion dans l'air, l'eau et le sol de produits nocifs.

Le risque industriel

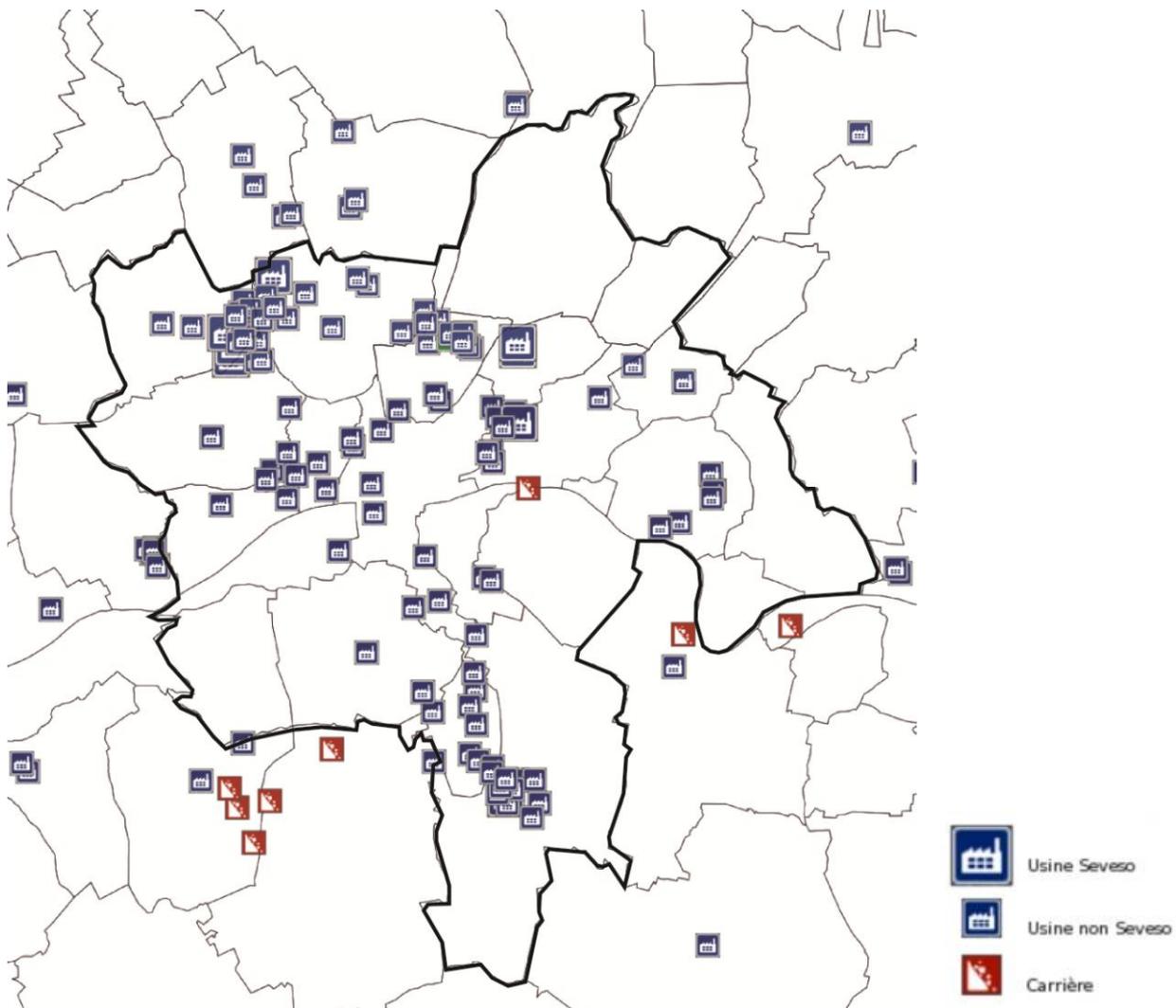
113 Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) sont implantées dans l'agglomération orléanaise³⁷ (110 en activité, 3 en construction). Une installation classée peut présenter des dangers, des pollutions ou des nuisances pour la santé, la sécurité, l'agriculture, la protection de l'environnement et des paysages... Il s'agit par exemple d'une usine, d'un élevage, d'un entrepôt, d'une carrière, etc. Afin de minimiser les risques, la loi définit différents classements selon le type d'installation : le régime de déclaration, le régime d'enregistrement, le régime d'autorisation, au sein duquel se distinguent les installations classées « Seveso ». Le classement auquel appartient l'ICPE détermine le cadre juridique, technique et financier dans lequel l'installation peut être créée ou peut continuer à fonctionner.

Dans l'agglomération, 8 installations sont soumises au régime « Seveso » (5 en seuil bas et 3 en seuil haut), en lien avec les dispositions de la directive européenne Seveso. Ces installations sont susceptibles de créer, par danger d'explosion ou d'émanation de produits nocifs, des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations voisines et pour l'environnement. Ainsi, des servitudes d'utilité publique les concernant peuvent être instituées. 7 de ces installations « Seveso » sont situées sur la rive droite de la Loire et 1 à l'extrême sud du territoire hors zone inondable. Parmi ces installations, deux, situées sur les communes de Semoy et de Saint-Cyr-en-Val, font l'objet d'un Plan Particulier d'Intervention (PPI), qui s'accompagne de l'instauration d'un périmètre de protection restreignant les possibilités d'occupation du sol et règlementant les activités autorisées à l'intérieur de ce périmètre.

L'impact direct sur la population reste toutefois relativement limité dans la mesure où on évalue à environ 600 habitants la population concernée dans un rayon de 500m autour de l'ensemble des installations classées « Seveso ».

D'autre part, 105 installations sont classées non « Seveso ». Ces dernières sont soit soumises au régime d'enregistrement, soit au régime d'autorisation. Le régime d'enregistrement est un régime d'autorisation simplifiée qui a été conçu pour s'appliquer à des installations standardisées dont les impacts et les risques modérés permettent de les dispenser d'étude d'impact, d'étude de dangers et d'enquête publique. Celles soumises à autorisation préfectorale présentent, quant à elles, de graves dangers ou risques de pollution pour l'environnement. L'autorisation n'est accordée que si ces risques peuvent être prévenus par certaines mesures.

³⁷ Source : base de données des installations classées, MEDDE.



Inventaire des installations classées pour la protection de l'environnement (Source: MEDDE)

Le risque nucléaire

Bien que l'agglomération orléanaise ne soit pas située à proximité immédiate de l'une des 4 centrales nucléaires en activité dans la région Centre, 2 d'entre elles ne sont pas très éloignées, à l'échelle du risque potentiel. La centrale de Dampierre-en-Burly se trouve à 39 km du centre de Mardié et la centrale de Saint-Laurent-des-Eaux à 25 km du centre de Saint-Hilaire-Saint-Mesmin (commune de l'agglomération la plus proche d'une centrale). Bien que le territoire de l'agglomération soit situé au-delà des périmètres de 10 km de rayon définis par les PPI (Plan Particulier d'Intervention) autour des centrales, un risque potentiel pour la santé de la population de l'agglomération ne peut être totalement exclu. Il est lié à une éventuelle contamination, lors d'un incident, par des poussières radioactives fines en suspension dans l'atmosphère, un « nuage » dont le déplacement serait entièrement dépendant des conditions météorologiques (vent, pluie). Le régime des vents, dominant sur un axe nord-est / sud-ouest, contribue à diminuer le risque vis-à-vis de la centrale de Dampierre mais l'aggrave en ce qui concerne celle de Saint-Laurent. Les secteurs ouest et nord-ouest du territoire seraient les plus concernés. Par ailleurs, en cas d'incident, l'hypothèse d'une contamination de l'eau de la Loire (et donc du Loiret en raison de leurs multiples communications) par une centrale située en amont d'Orléans (Dampierre-en-Burly, Belleville-sur-Loire) ne peut pas être écartée à priori.



Les pollutions et nuisances

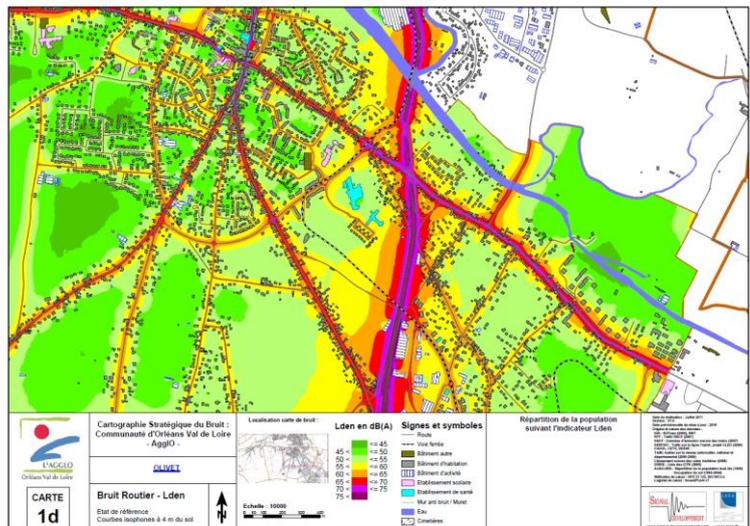
L'exposition au bruit

(voir État initial de l'environnement– 9.Le bruit)

Le bruit est la principale nuisance reconnue comme une gêne quotidienne. En application de la directive européenne 2002/49/CE, relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement, des cartes stratégiques d'exposition de la population aux effets du bruit sont établies tous les 5 ans sur le territoire de l'agglomération.

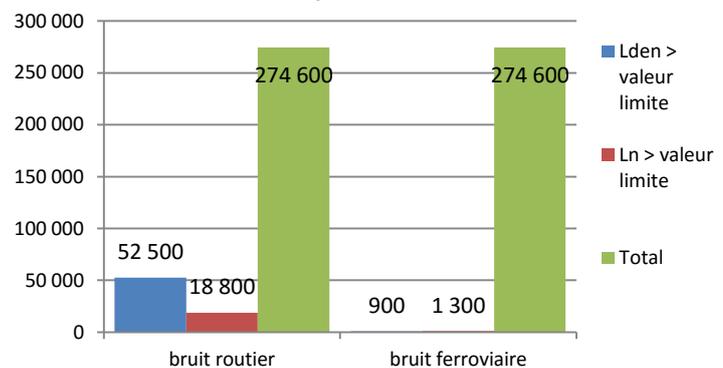
Dans l'agglomération, un peu plus de 52 000 habitants sont soumis à un niveau sonore dépassant la valeur limite admissible de 68 dBA (bruit global) sur 24 heures. Le bruit routier est, de loin, la principale source de nuisance, le bruit d'origine ferroviaire ne constituant une gêne que pour moins de 1 000 habitants.

Sur 7 communes de l'agglomération, traversées par un ou plusieurs des grands axes routiers qui irriguent l'agglomération (A10, A71, RD2020, RD2060), plus de 10 % de la population subit un niveau de bruit global sur 24 heures supérieur à la valeur limite. Sur Orléans, ce sont même près de 33 % des habitants qui sont concernés.



Extrait de la carte stratégique du bruit d'Olivet (Source : signal développement et Lasa, 2011)

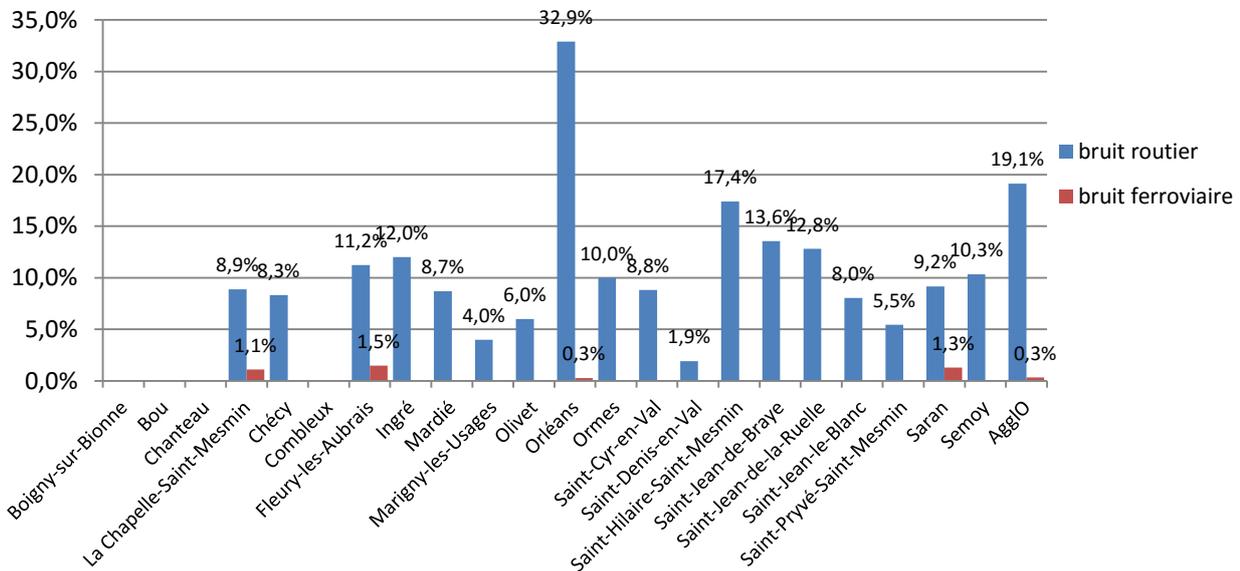
Population exposée à des dépassements de valeur limite pour le bruit



Source : signal développement et Lasa, 2011



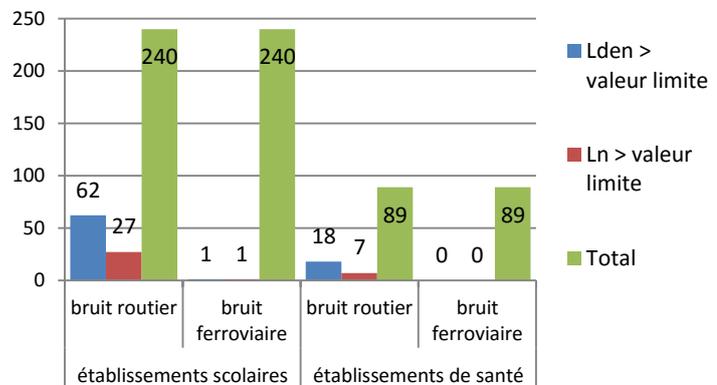
**Part de la population exposée à un dépassement Lden
(Niveau sonore moyen sur 24h >68dBA pour routes, >73dBA pour voies ferrées)**



Source : signal développement et Lasa, 2011

Les établissements scolaires ou de santé abritent une population potentiellement plus fragile ou plus sensible à ce type de nuisance. Sur l'agglomération, 80 établissements de ce type sont exposés à un dépassement de valeur limite sur une journée complète (Lden), et 34 d'entre eux sont exposés à un dépassement la nuit (Ln).

Etablissements sensibles exposés à des dépassements de valeur limite



Source : signal développement et Lasa, 2011

La qualité de l'air

(voir État initial de l'environnement– 5.3.La qualité de l'air)

L'état des lieux en termes d'exposition de la population montre qu'en 2010, environ 4 700 habitants de l'agglomération orléanaise étaient exposés à des niveaux supérieurs à la valeur limite pour le dioxyde d'azote, fixée à 40 µg/m³ en moyenne annuelle. Il s'agit essentiellement des riverains habitant aux alentours des principaux axes routiers orléanais. En effet, les transports constituent la principale source de pollution de l'air sur l'agglomération orléanaise. L'industrie et l'habitat impactent également la qualité de l'air.



La qualité de l'eau potable

(voir État initial de l'environnement– 4.2.Alimentation en eau potable)

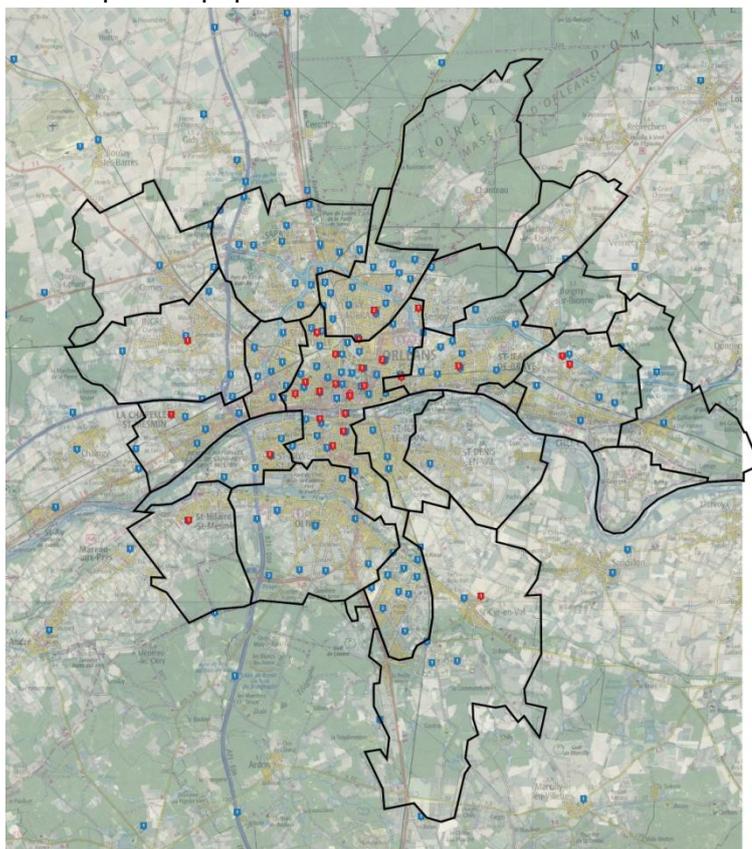
L'agglomération orléanaise repose sur 4 grandes masses d'eau souterraines : les alluvions de la Loire, les sables et argiles miocènes de Sologne, les calcaires tertiaires libres de Beauce et les calcaires tertiaires captifs de Beauce (sous la forêt d'Orléans). La nappe de Beauce représente le réservoir principal. Grâce à la présence d'argiles rendant le sol peu perméable et empêchant ainsi la migration des polluants du sol vers la nappe, les calcaires tertiaires captifs de Beauce et les sables et argiles miocènes de Sologne présentent un bon état chimique. À l'inverse, la nappe de Beauce au niveau des calcaires tertiaires libres de Beauce et la plaine alluviale en rive sud de la Loire sont polluées par des nitrates (et des pesticides pour la nappe de Beauce).

L'exposition aux ondes électromagnétiques

L'exposition prolongée aux champs électromagnétiques de faible intensité, tels que ceux générés par les antennes de téléphonie mobile à quelques mètres de l'émetteur, n'est aujourd'hui pas considérée comme constitutive d'un risque avéré pour la population.

Toutefois, en application de la recommandation du Conseil de l'Union Européenne en date du 12 juillet 1999, relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz), un décret de 2002 définit les valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques émis par les équipements utilisés dans les réseaux de télécommunication ou par les installations radioélectriques.

En 2015, l'ANFR (Agence Nationale des FRéquences³⁸) recense près de 200 supports d'émetteurs (téléphonie mobile, tv, radio) implantés dans l'agglomération, dont 80 sur le territoire de la ville-centre.



Lieux d'implantation des supports d'émetteurs en service sur l'agglomération orléanaise en 2015
(Source : Cartoradio - Agence Nationale des Fréquences)

³⁸ L'ANFR est l'organisme qui autorise ou non les implantations d'antennes ou d'émetteurs, et assure une surveillance de l'exposition du public par des mesures de terrain.



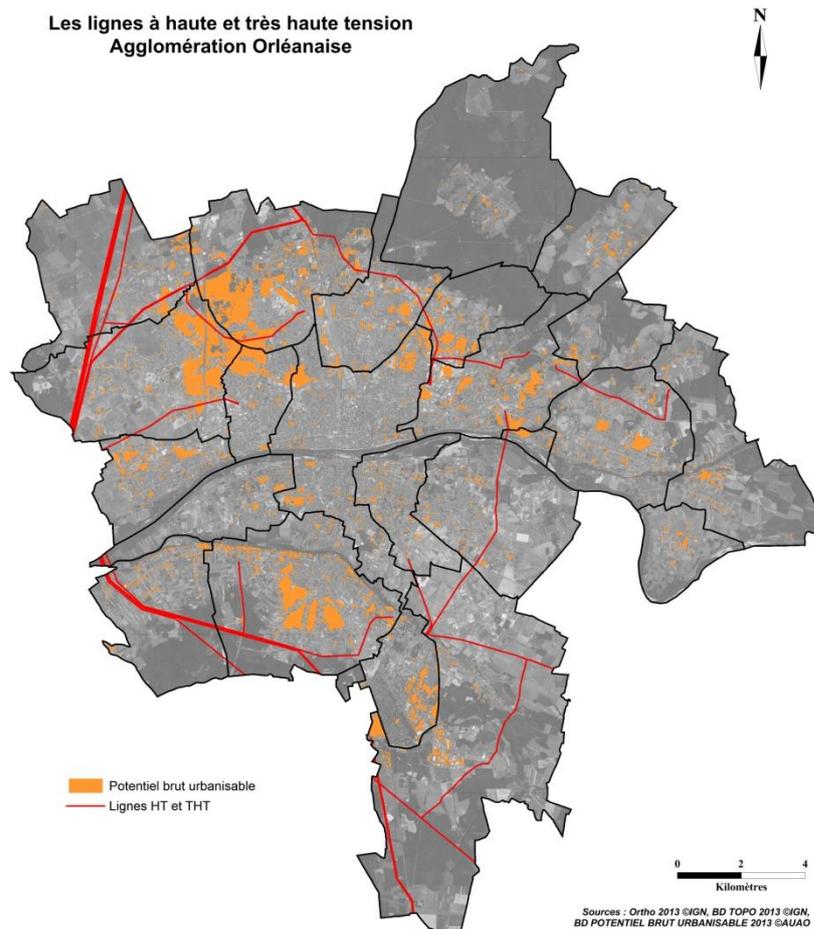
La proximité des lignes à haute tension

Les seules exigences réglementaires en matière de distance aux lignes concernent la sécurité électrique des personnes. Les bâtiments au voisinage des lignes à haute tension (HT, 63 ou 90 kV) et à très haute tension (THT, 400 kV) doivent ainsi respecter une distance minimale de sécurité par rapport aux conducteurs sous tension, pour éviter tout risque d'électrocution.

Aucune législation n'interdit aujourd'hui de construire sous une ligne HT ou THT. Cependant, dans un rapport de mars 2010, l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (AFSSET) a recommandé de ne plus augmenter, par précaution, le nombre de personnes sensibles exposées autour des lignes à très haute tension et de limiter les expositions en général. Dans ce sens, l'AFSSET préconise de ne plus installer d'établissements tels que des hôpitaux, des écoles, des crèches, des établissements accueillant des personnes fragiles à moins de 100 mètres de lignes THT. Ces dispositions ont été reprises, en termes de recommandations, dans l'instruction du 15 avril 2013 relative à l'urbanisme à proximité des lignes de transport d'électricité.

Il faut noter que l'enfouissement de lignes HT ou THT, pouvant apparaître comme la solution (coûteuse) à ce problème de cohabitation, augmente grandement la sécurité électrique des personnes : c'est paradoxalement un facteur d'aggravation du risque lié aux champs électromagnétiques (si celui-ci existe) car il rapproche les personnes de la source des champs.

L'agglomération est traversée par 12 km environ de lignes électriques à haute et très haute tension. Des opérations d'enfouissement ont eu lieu ces dernières années en zone urbaine (par exemple, 2 km de ligne 90 kV ont été enfouis en 2010 à St-Jean-de-Braye en préparation du développement du centre-ville et de l'aménagement de l'écoquartier du clos du Hameau). Globalement, les communes de 1^{ère} voire 2^{ème} couronne sont les plus impactées par la présence de ces lignes.





Mais des mesures existent dans le but d'assurer la protection de la population³⁹

De nombreux documents sont élaborés pour assurer la protection de la population. Ils recouvrent des champs très divers allant du cadrage stratégique à la gestion opérationnelle, de la prise en compte du risque/de la nuisance à la gestion de crise. Ils sont aussi mis en place à différentes échelles (nationale à locale) et s'adressent à des cibles variées.

L'articulation de ces documents entre eux combine emboîtement et complémentarité, souvent sur plusieurs niveaux. Sans être exhaustif, quelques exemples ont été développés pour donner un aperçu des principales mesures mises en œuvre sur l'agglomération.

La prise en compte du risque inondation sur le territoire

Le PGRI du bassin Loire-Bretagne

La politique nationale de gestion des risques d'inondation a pour principaux objectifs d'augmenter la sécurité des populations, de réduire le coût des inondations et de maintenir la compétitivité des territoires. Pour cela, un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) est élaboré sur chaque district hydrographique, sous l'autorité du préfet coordinateur de bassin en lien avec les parties prenantes. Ce document définit des orientations et des objectifs quant à la prévention des inondations, à la surveillance, la prévision et l'information sur les phénomènes d'inondation, à la réduction de la vulnérabilité des territoires.

Le PPRI de l'agglomération orléanaise

Les PGRI, déclinés à l'échelle du bassin hydrographique, sont déclinés sur chaque territoire à risque important d'inondation (TRI) par une stratégie locale qui définit plus précisément les objectifs et dispositions que se fixent les parties prenantes en matière de gestion des inondations sur leur territoire. La plus grande partie de l'agglomération orléanaise (à l'exception d'Ingré, Ormes, Saran, Fleury-les-Aubrais, Semoy, Chanteau, Marigny-les-Usages, Boigny-sur-Bionne) est incluse dans un TRI qui s'étend de St-Hilaire-St-Mesmin à l'ouest, jusqu'à St-Père-sur-Loire à l'est et jusqu'à la hauteur de La-Ferté-St-Aubin au sud.

Un plan de prévention des risques d'inondation a été défini sur ce TRI afin de mettre en place une gestion ciblée du risque sur le territoire. Approuvé le 20 janvier 2015, il se décline en 2 documents : le PPRi Val d'Orléans – Val amont (1 seule commune de l'agglomération est concernée : Bou) et le PPRi Val d'Orléans – Agglomération orléanaise (13 communes de l'agglomération sont concernées). Ces PPRi règlementent l'occupation du sol de façon à minimiser le risque encouru par les habitants et assurer l'écoulement des eaux. Pour cela, 4 grandes zones ont été définies :

- zones urbaines « denses » (ZUD)

Ces zones se caractérisent par leur histoire et/ou une occupation du sol de fait important et/ou une continuité bâtie et/ou la mixité des usages entre logements, commerces et services. Des dispositions sont définies dans ces zones afin de limiter les biens exposés et de réduire la vulnérabilité des constructions qui pourraient y être admises.

³⁹ Pour plus d'informations : État initial de l'environnement réalisé par AFCE dans le cadre de l'évaluation environnementale du SCoT.



- autres zones urbaines (AZU)

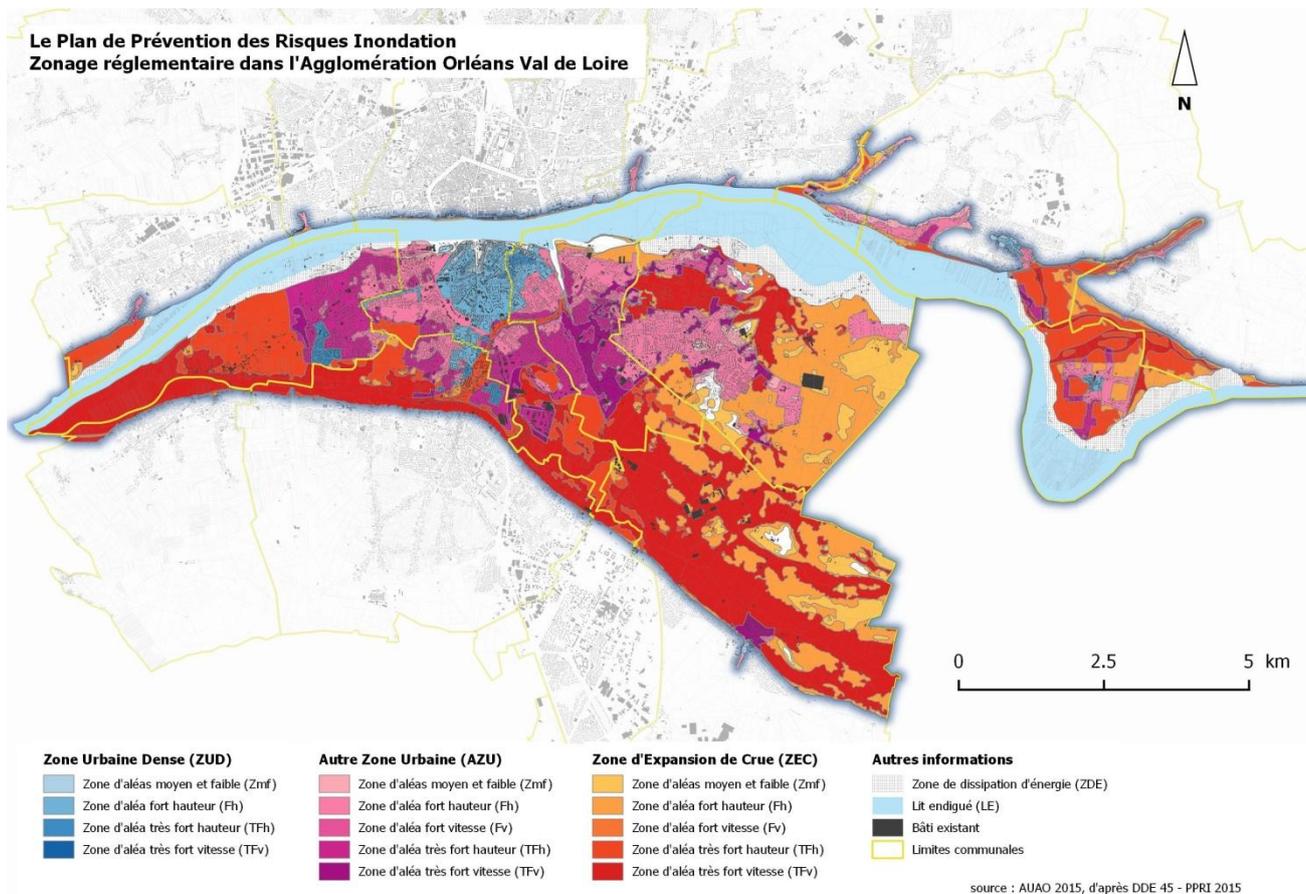
Ces zones regroupent les zones bâties homogènes (ex : quartiers pavillonnaires, ensemble de collectifs isolés). L'objectif est de ne pas aggraver le risque dans ces secteurs. Ainsi, de nouvelles implantations peuvent y être autorisées sous réserve qu'elles soient adaptées au niveau du risque. Des dispositions y sont ainsi définies afin de limiter la densité du bâti, limiter les biens exposés et de réduire la vulnérabilité des constructions qui pourraient y être admises.

- zones d'expansion des crues (ZEC)

Ces zones sont peu ou pas urbanisées et peu aménagées (ex : terres agricoles, espaces forestiers, terrains de sport, parcs de stationnement). Des volumes d'eau importants peuvent y être stockés. Toute expansion de l'urbanisation y est ainsi exclue, tout comme les ouvrages de remblaiement ou endiguement nouveau (autre que ceux nécessaires à la protection des lieux déjà fortement urbanisés ou indispensables à la réalisation de travaux d'infrastructure publique). De plus, toute opportunité pour réduire le nombre et la vulnérabilité des constructions déjà exposées doit y être saisie, en recherchant des solutions pour assurer l'expansion de la crue et la sécurité des personnes et des biens.

- zone dans le lit endigué

Cette zone comprise entre les digues et la rivière, regroupe les zones très peu ou non urbanisées et peu aménagées où les volumes d'eau importants circulent en cas de crue. Cette zone est soumise au principe de ne pas aggraver la situation et donc d'interdire toute nouvelle urbanisation. Les ouvrages de remblaiement ou endiguement nouveau (autre que ceux nécessaires à la protection des lieux déjà fortement urbanisés ou indispensables à la réalisation de travaux d'infrastructure publique) y est également exclu. De plus, toute opportunité pour réduire le nombre et la vulnérabilité des constructions déjà exposées doit y être saisie, en recherchant des solutions pour assurer l'expansion de la crue et la sécurité des personnes et des biens.



Le PCS

Défini par la loi du 13 août 2004, le Plan Communal de Sauvegarde est obligatoire pour toutes les communes situées dans l'emprise d'un Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles (Plan de Prévention des Risques d'Inondation, notamment). Il permet à la Mairie de s'organiser et de mettre en place des actions afin de sauvegarder la population et les biens. Ce dispositif prévoit notamment les mesures à prendre pour alerter, informer, héberger, ravitailler et soutenir la population en cas d'évènement important.

Sur l'agglomération, les 14 communes concernées par le PPRI disposent d'un PCS «inondation» approuvé ou en cours. On peut noter que 4 communes de l'agglomération non concernées par le PPRI sont néanmoins dotées d'un PCS, approuvé ou en cours de réalisation⁴⁰ : il s'agit de Fleury-les-Aubrais (risques liés au nœud ferroviaire des Aubrais), Semoy, Ormes Chanteau (risques industriels / technologiques).

Les autres mesures pour la prise en compte des risques et nuisances

Les stratégies territoriales en matière de risques et nuisances

⁴⁰ Source : EPL, mars 2013



Le schéma de cohérence territorial et les stratégies établies à d'autres échelles ou sur d'autres problématiques doivent s'articuler et être cohérentes entre elles. Parmi ces stratégies, certaines portent, entre autres, sur la prise en compte des risques et nuisances, tels que :

- le Plan de Gestion des Risques inondations Loire Bretagne (PGRi) (voir paragraphe précédent),
Le SCoT doit être compatible avec le PGRi.
- le Plan de Prévention du Bruit dans l'Environnement (PPBE),
Le PPBE s'appuie sur des cartes stratégiques du bruit réalisées sur l'agglomération et mises à jour tous les 5 ans. Il est destiné à prévenir les effets des nuisances sonores, de réduire, si nécessaire, les niveaux de bruit et de protéger les zones calmes. Le plan a été définitivement arrêté par délibération du Conseil de communauté en octobre 2013. Il fixe 5 grands objectifs :
 - ne pas dégrader la situation actuelle,
 - rendre vers une résorption de tous les points noirs bruits à long terme,
 - éviter l'apparition de nouveaux points noirs,
 - intégrer le facteur bruit dans toutes les étapes du développement urbain,
 - mettre en place une réflexion approfondie sur les zones calmes.
- le Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA)
Le PPA est un outil de planification issu de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie de 1996 et du Code de l'environnement. Il constitue un dispositif local pour la lutte contre la pollution atmosphérique. Il définit les mesures préventives et correctives à mettre en œuvre pour atteindre les concentrations de polluants dans l'air ambiant qui respectent les valeurs réglementaires.
Pour retrouver un air de bonne qualité, il faut donc agir sur tous les secteurs sources de pollution. Le plan de protection de l'atmosphère de l'agglomération a été adopté le 5 août 2014. Il propose 22 actions pérennes dans ces secteurs ainsi qu'une action temporaire en cas de pics de pollution. L'objectif du PPA est de réduire au niveau minimal l'exposition des populations résidentes. À l'horizon 2015, aucun habitant ne doit être exposé au dépassement d'une valeur limite.
- Le Plans de Prévention des Risques Technologiques (PPRT)
Dans l'agglomération, 2 PPRT sont approuvés et concernent des installations situées sur les communes d'Ormes et de Semoy ; un autre est en cours d'approbation et concerne un établissement situé à Saint-Jean-de-Braye⁴¹. Le PPRT définit la nature du risque, évalue son niveau, fait des recommandations et prescrit des travaux, tant pour l'entreprise concernée que pour les particuliers situés dans le périmètre de protection.

L'information de la population

« Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles. » (Extrait de l'article L.125-2 du Code de l'Environnement).

⁴¹ Source : DREAL Centre, février 2012



Parmi les documents importants dans le cadre de l'information du public, le DICRIM est le plus exhaustif en matière de risques majeurs. Il est obligatoire pour toutes les communes comptant un risque majeur, identifié comme particulièrement impactant pour le territoire.

Le Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs est un outil de communication destiné à présenter les risques majeurs présents sur une commune et les consignes de sécurité à suivre en cas d'évènements graves. Ce document fournit également des informations sur les actions et mesures engagées par les pouvoirs publics et la Mairie.

Dans l'agglomération orléanaise, 15 communes sont concernées par un DICRIM : il s'agit de Boigny-sur-Bionne, Bou, La Chapelle-Saint-Mesmin, Chécy, Combleux, Fleury-les-Aubrais, Olivet, Orléans, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-le-Blanc et Saint-Privé-Saint-Mesmin. Seul le DICRIM de Fleury-les-Aubrais n'est pas lié au risque inondation, mais à la gare et au nœud ferroviaire des Aubrais⁴².

D'autres documents d'information existent mais ne sont pas obligatoires et sont laissés à la discrétion des collectivités territoriales.

À retenir pour le SCoT

- Les habitants et les entreprises du territoire sont exposés à des risques naturels (dont les principaux sont le risque inondation et le risque de mouvements de terrain), mais aussi des risques technologiques (dont les principaux sont le transport de matières dangereuses, les activités industrielles potentiellement dangereuses et le risque nucléaire) ;
- La population est également exposée à diverses pollutions et nuisances (air, eau, bruit, ondes électromagnétiques, lignes haute tension...);
- Des stratégies spécifiques existent pour prendre en compte ces divers risques et nuisances et ainsi assurer la protection de la population. Le SCoT s'articule avec ces différentes stratégies et doit particulièrement prendre en compte ou être compatible avec un certain nombre d'entre elles.

Les enjeux du SCoT

- *Améliorer la qualité des ressources sur le long terme (eau, air...);*
- *Concilier développement du territoire et diminution de l'exposition aux risques et nuisances ;*
- *Développer la résilience dans le val de la Loire.*

⁴² Source : BDdicrim / réseau Risques / PRIM.net

5.2. L'offre de soins est-elle adaptée à la demande et accessible à tous ?

Définitions

Offre de soins : composée de l'offre de structures importantes (hôpitaux, cliniques) et de la présence de professionnels de santé (généralistes et spécialistes). Sa qualité peut avoir un impact sur l'attractivité du territoire.

Accessibilité : Cette notion est appréciée sur une double échelle temporelle :

- Temps de parcours et modes d'accès : Combien de temps met-on (en voiture) pour rejoindre une structure importante ?
- Temps d'attente : Quel délai d'attente est nécessaire entre une prise de rendez-vous et la consultation proprement dite ?

Adapté à la demande : Cette notion s'apprécie sous plusieurs angles : diversité des soins et spécialités proposées, offre suffisamment importante eu égard au poids démographique du territoire, anticipation sur le vieillissement démographique que ce soit celui des habitants ou des médecins.

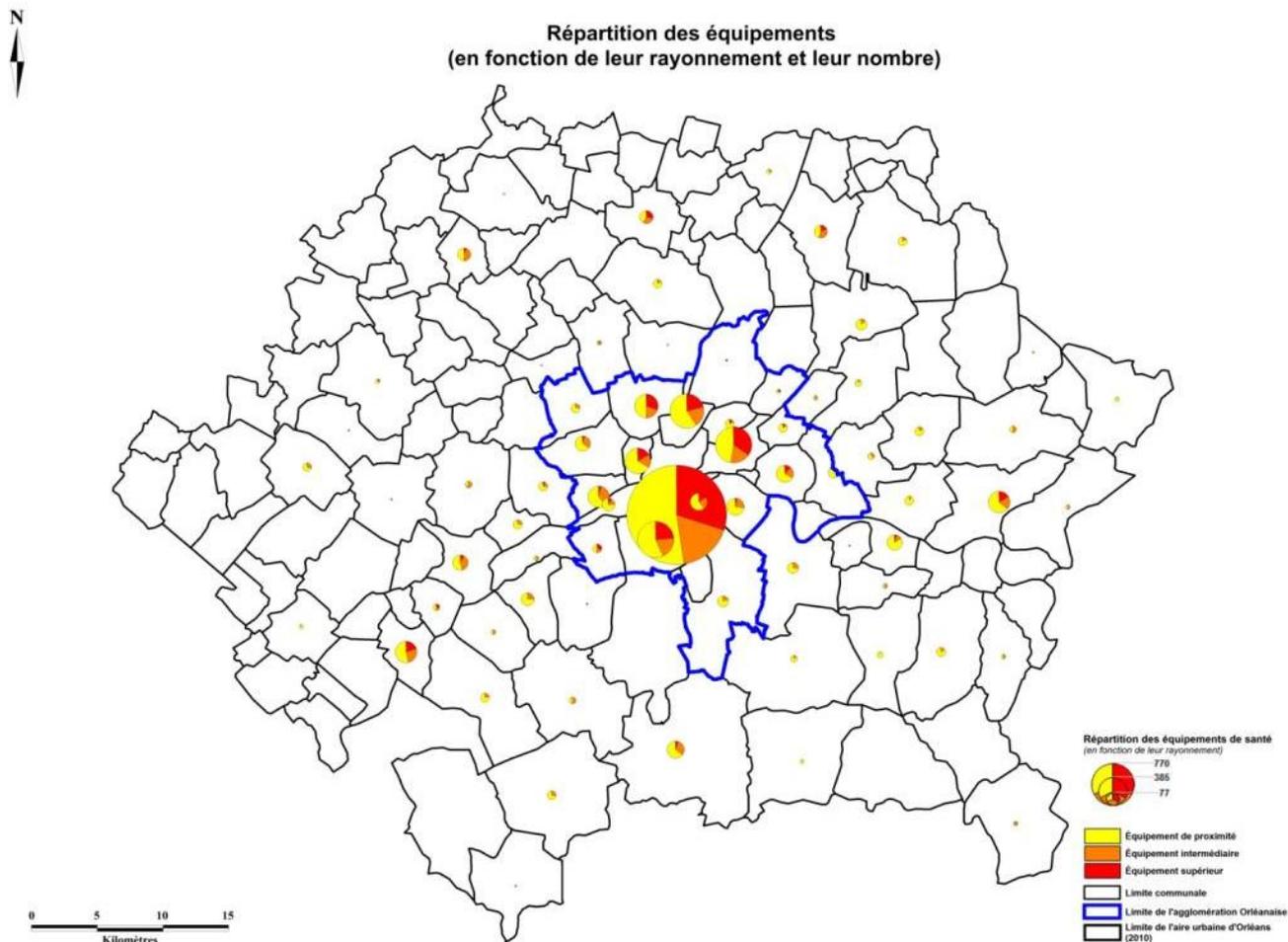
Une offre de soins accessible dans l'agglomération

Une offre de soins concentrée sur l'agglomération

La santé est un droit fondamental constitutionnel. Pour sa mise en œuvre, une stratégie d'aménagement est notamment nécessaire. À l'échelle régionale, le projet régional de santé 2012-2016 élaboré par l'Agence Régionale de Santé (ARS) souligne l'inégale répartition territoriale de l'offre médicale en région Centre. À ce titre, l'ARS a retenu « la réduction des inégalités sociales et territoriales de santé » comme axe structurant de la stratégie régionale. Le département du Loiret apparaît comme un territoire où les difficultés sont nettement moins marquées que dans le Cher ou l'Indre.

À une échelle plus locale, l'offre de soins dans l'aire urbaine d'Orléans est plus développée le long de la Loire et plus encore dans l'agglomération orléanaise. Du point de vue du personnel de santé, l'agglomération concentre 74 % des médecins généralistes et 88 % des médecins spécialistes pour 65 % de la population.

L'offre d'équipements de santé est également plus marquée dans l'agglomération avec 73 % des équipements de proximité⁴³, 68 % des équipements intermédiaires⁴⁴ et 91 % des équipements supérieurs⁴⁵.



Source: données : BPE, 2013; réalisation de la carte : AUAO, 2014

Par ailleurs, certaines des spécialités proposées dans l'agglomération figurent également aux plus hauts des classements de l'offre de soins. À titre d'exemple, le traitement de certaines pathologies des mains et poignets avec le service « SOS Mains » du pôle de santé Oréliance bénéficie d'une renommée nationale.

De plus, au-delà de l'offre médicale locale, la bonne connexion aux plates formes médicales parisiennes les plus réputées (par exemple, vers les hôpitaux Necker ou de la Pitié-Salpêtrière) ou encore tourangelles (Trousseau, Bretonneau, Clocheville...) apporte une réponse spécifique et ponctuelle à la population orléanaise.

⁴³ Équipements de proximité : Médecin omnipraticien, chirurgien dentiste, infirmier, masseur kinésithérapeute, pharmacie.

⁴⁴ Équipements intermédiaires : orthophoniste, pédicure, podologue, laboratoire d'analyses et de biologie médicale, ambulance, hébergements et services d'aide pour personnes âgées, garde d'enfants (âge périscolaire).

⁴⁵ Équipements supérieurs : établissement de santé de court, moyen ou long séjour, établissement psychiatrique, urgence, maternité, centre de santé, spécialistes (cardiologie, dermatologie, gynécologie, ...), sage-femme, hébergements et services pour personnes handicapées...

Des équipements médicaux récents et accessibles

Les équipements de santé majeurs de l'agglomération ont été complètement rénovés : les anciennes cliniques du territoire ont été regroupées sur le nouveau pôle de santé Oréliance à Saran (structure privée) et de nouveaux bâtiments ont été construits sur le site de l'hôpital régional de La Source (structure publique). Soutenu dans le cadre du schéma de cohérence territoriale de 2008 et inscrits dans le Schéma régional de l'organisation des soins, la restructuration des plateaux techniques au nord et au sud de la Loire permet aujourd'hui à l'agglomération de disposer d'un environnement médical moderne avec des capacités d'accueil renforcées.



Nouvel hôpital de La Source (Source : AUAO, 2014)

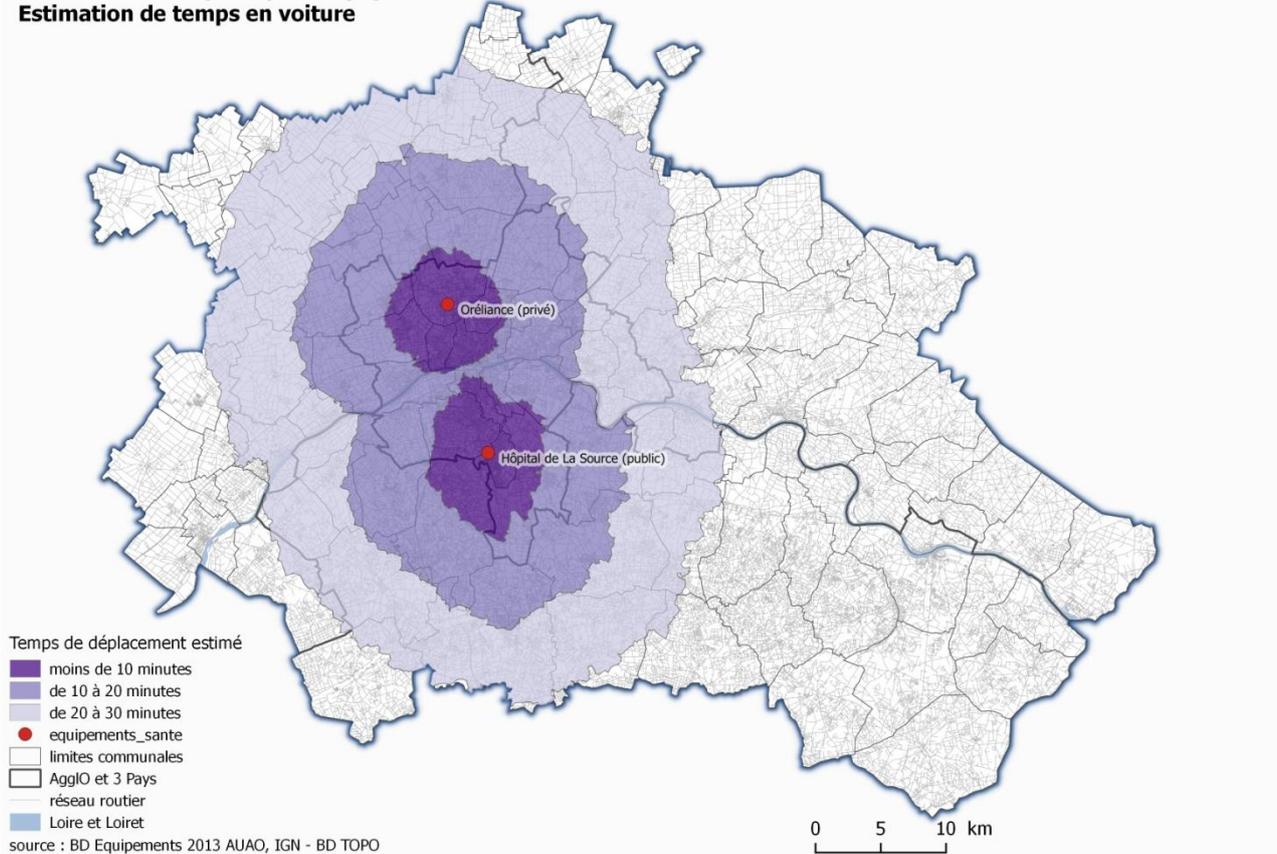
Temps de parcours en voiture et accessibilité des équipements majeurs de santé (CHRO de La Source et Oréliance) (en nombre d'habitants) en 2013 (Source : AUAO, d'après Insee - estimations carroyées 2013)

	Oréliance	CHRO La Source	Ensemble (sans double compte)
moins de 10 minutes	112 777	50 662	163 439
de 10 à 20 minutes	129 642	42 306	113 441
de 20 à 30 minutes	71 397	91 976	63 100
Total moins de 30 minutes			339 980

Par ailleurs, le positionnement géographique de ces équipements permet d'optimiser la desserte sur le territoire en s'affranchissant des traversées de Loire. Ainsi, 112 777 personnes résident à moins de 10 minutes en voiture du pôle de santé Oréliance. Au sud de la Loire, 50 662 personnes se trouvent à moins de 10 minutes du nouvel Hôpital de La Source. Par ailleurs, la quasi-totalité de la population de l'agglomération réside à moins de 20 minutes de l'un de ces deux établissements de santé. Seuls les résidents des communes les plus à l'est (principalement Chécý, Mardié et Bou) voient leurs temps de parcours varier de 20 à 30 minutes. À l'échelle de l'aire urbaine, ces équipements sont accessibles en moins de 30 minutes pour environ 340 000 habitants, soit 81% de la population de l'aire urbaine.

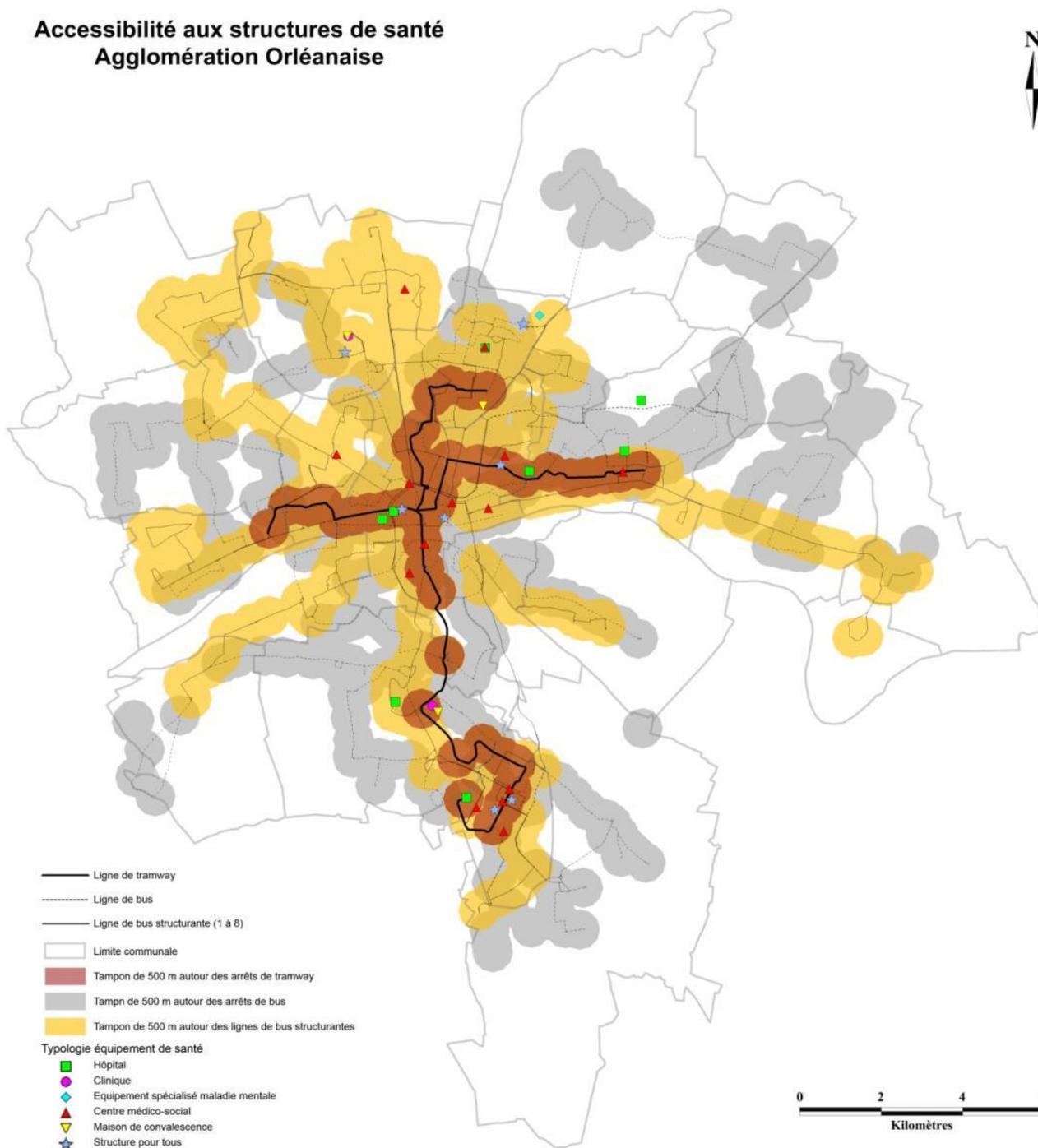
Ces temps d'accès, calculés sur des vitesses constatées en milieu urbain, sont toutefois susceptibles de varier selon l'heure de la journée et/ou les spécialités proposées par chaque établissement.

Accessibilité aux principaux équipements de santé Estimation de temps en voiture



Les équipements de santé de l'agglomération sont également accessibles en transports en commun. En effet, la quasi-totalité de ces derniers sont desservis soit directement par l'une des deux lignes de tramway, soit par une ligne structurante de bus. Toutefois, la question des temps de parcours reste importante car elle peut parfois motiver le choix de modes de déplacements plus rapides (voiture, ambulance...). Pour exemple, l'hôpital de la Source, bien que directement desservi par le tram A se situe tout de même à 34 minutes de la station de Gaulle et du centre-ville d'Orléans. (Pour une comparaison des temps de parcours selon les modes de déplacements, voir [2.2 Les services et équipements sont-ils accessibles aux populations](#))

Accessibilité aux structures de santé Agglomération Orléanaise



Source : données : transport : TAO ; BD équipement : AUJAO ; réalisation de la carte : AUJAO, 2014

Mais une offre en retrait par rapport à d'autres territoires comparables

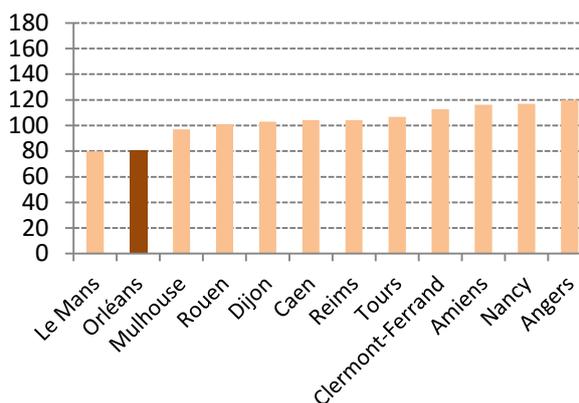
Une densité médicale en retrait

En 2013, 2 200 médecins généralistes libéraux exerçaient en région Centre, soit une densité standardisée de 81 généralistes pour 100 000 habitants, soit loin derrière la moyenne nationale (96)⁴⁶. Ce chiffre est de plus, à peine supérieur pour l'orléanais, qui ne compense pas la faiblesse relative de l'offre médicale régionale.

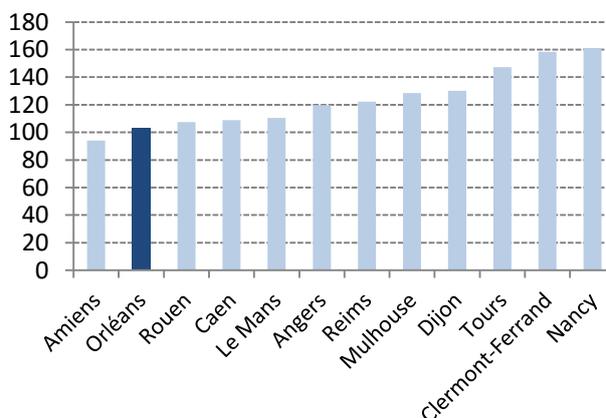
La comparaison de l'aire urbaine d'Orléans avec un panel d'aires urbaines équivalentes, soit en termes démographiques (autour de 400 000 habitants) ou géographiques (grand bassin parisien), renforce ce constat. En effet, que cela concerne les médecins généralistes ou spécialistes, l'aire urbaine d'Orléans arrive en avant dernière position. Sur ce point, la proximité parisienne ne semble pouvoir être invoquée dans la mesure où d'autres aires urbaines proches de la capitale, notamment Reims ou Rouen, s'en sortent relativement mieux.

Or, l'offre en équipements médicaux dans l'aire urbaine d'Orléans est de niveau comparable aux autres aires urbaines comparables en ce qui concerne les prestations de niveau intermédiaire ou supérieur. Toutefois, le nombre d'équipements de santé de proximité est plus faible sur le territoire. Cette catégorie regroupe les médecins généralistes (dont on a pu voir le classement précédemment), les chirurgiens-dentistes, les infirmiers, les masseurs kinésithérapeutes et les pharmaciens. En dehors de cette dernière spécialité, l'aire urbaine d'Orléans se classe assez nettement en retrait des autres territoires de comparaison.

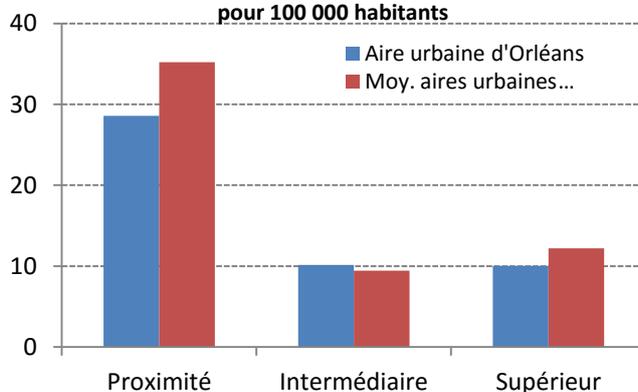
Nombre de médecins généralistes pour 100 000 hab.



Nombre de médecins spécialistes pour 100 000 hab.



Nombre d'équipements par niveau de gamme pour 100 000 habitants



(Source : AUAO, d'après Insee BPE 2013)

⁴⁶ Source : Insee Centre Info n°191 - juin 2013

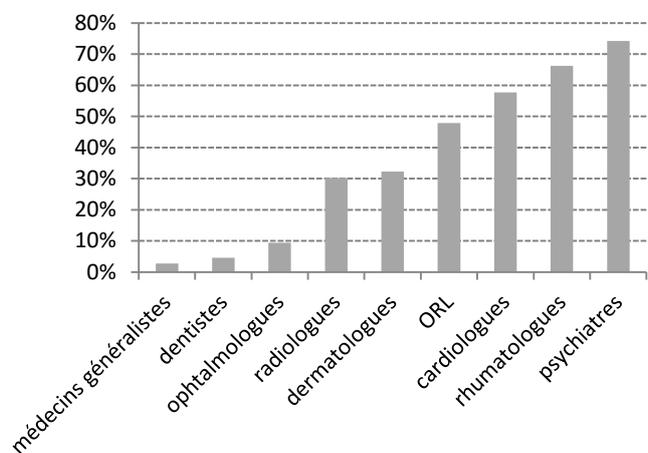
Un accès aux soins jugé parfois difficile par les habitants

La thématique de l'accès aux soins apparaissait également dans le cadre d'un sondage destiné à tous les habitants de l'aire urbaine (voir Focus sur : La concertation autour du SCoT). Si globalement la population bénéficie d'un accès aux soins, celui-ci permet de faire apparaître certaines nuances en termes de facilité d'accès.

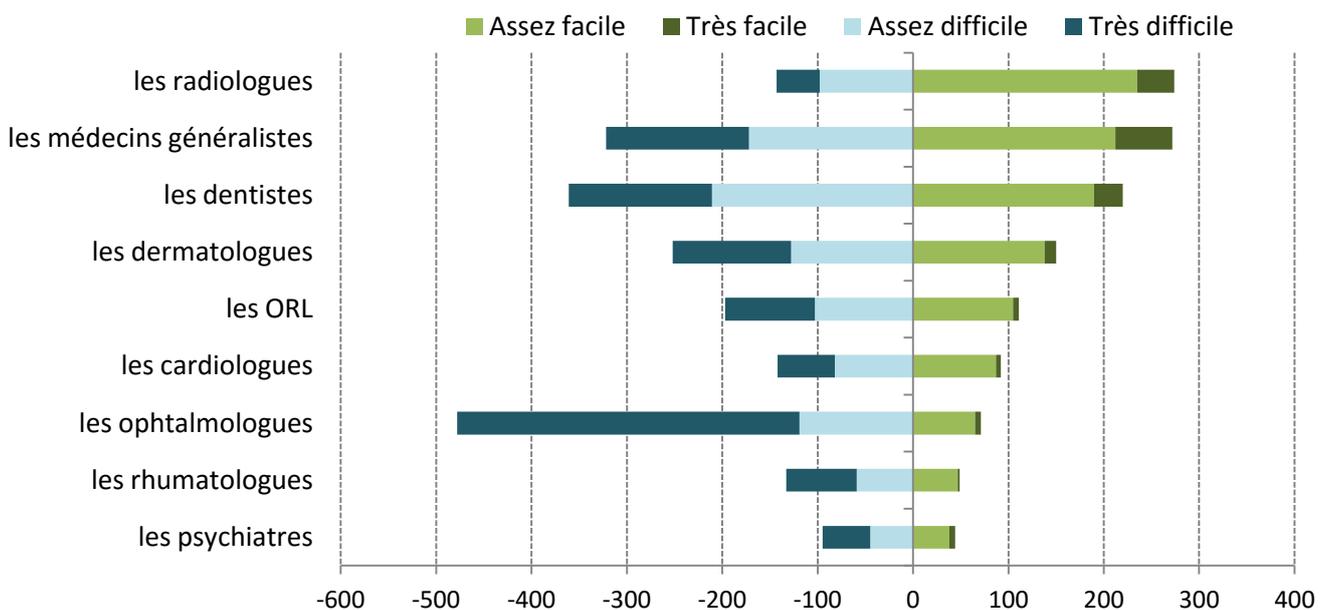
Tout d'abord, parmi la liste des spécialités proposées, il était demandé aux habitants de se prononcer sur leur perception du niveau d'accessibilité de différentes spécialités médicales.

Globalement, les sondés ne semblent pas se prononcer que sur les spécialités qu'ils fréquentent/connassent. La part des non réponses (NSP : Ne Sais Pas / Ne Se Prononce pas) est très faible pour les généralistes, dentistes et ophtalmologue (avec respectivement 3 %, 5 % et 9 % de non réponses) et nettement plus importante pour les cardiologues, rhumatologues et psychiatres (58 %, 66 % et 74 %). Pour ces derniers, les résultats ne font apparaître que des tendances à titre indicatif.

Part des non réponses par spécialité



Question : D'après votre expérience personnelle, l'accès aux soins assurés par les professionnels de santé suivants est très facile, assez facile, assez difficile ou très difficile ?



En ne tenant compte que des réponses exprimées, l'accès aux soins semble difficile pour 62% des personnes interrogées. Si la réponse est assez contrastée s'agissant des médecins généralistes



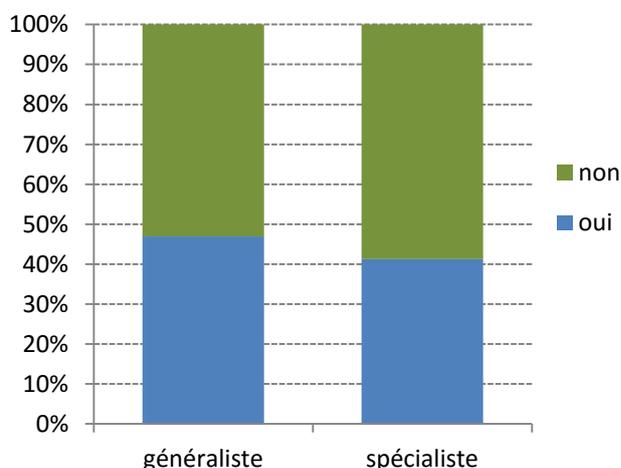
(46 % facile ou très facile contre 54 % difficile ou très difficile), elle l'est moins pour les dentistes (seulement 38 % en jugent l'accès facile ou très facile) et surtout pour les ophtalmologues (22 % en jugent l'accès assez difficile et 65 % l'accès très difficile).

Il était ensuite demandé aux participants du sondage d'indiquer s'ils avaient déjà eu à renoncer à consulter un médecin généraliste ou spécialiste, et si oui, pour quels motifs.

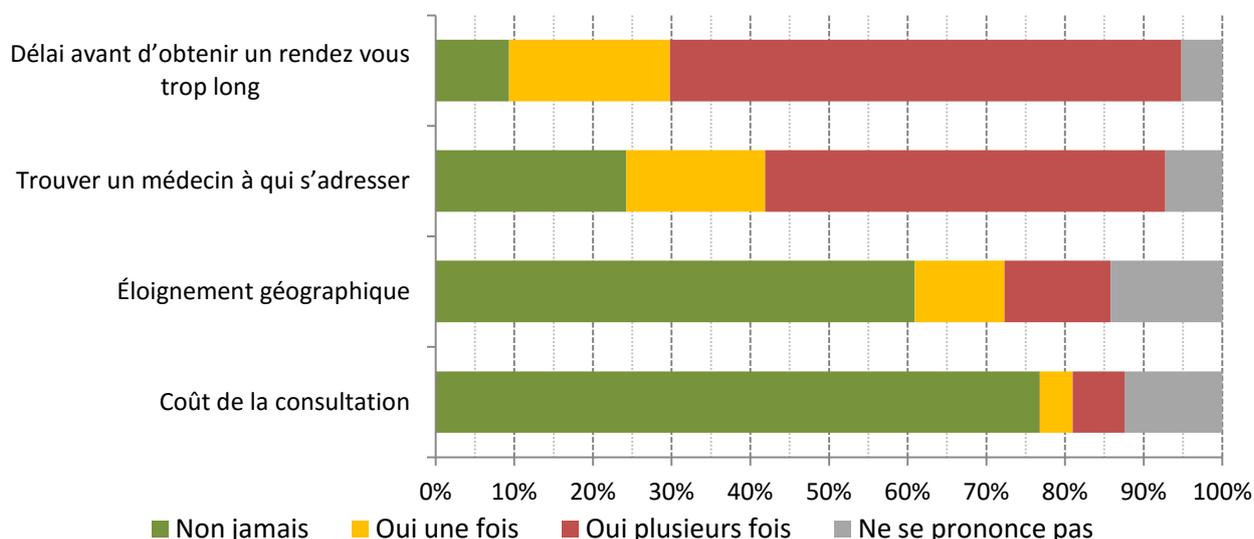
Dans la majorité des cas, les personnes interrogées déclarent n'avoir jamais eu à renoncer à une consultation. Malgré tout, une part assez importante semble s'être déjà trouvée dans le cas inverse (47 % pour un généraliste et 41 % pour un spécialiste).

Pour les personnes ayant renoncé à une consultation, les raisons semblent davantage liées à un manque de médecins plutôt qu'à un niveau d'équipement insuffisant. En effet, le principal motif invoqué est le délai trop long avant d'obtenir un rendez-vous (c'est arrivé au moins une fois à près de 85% des sondés pour le généraliste et 92% pour le spécialiste). Le deuxième motif invoqué est étroitement lié au premier dans la mesure où il peut parfois être difficile de trouver un médecin à qui s'adresser quand ceux-ci refusent de nouveaux patients à cause de la saturation de leur cabinet (69 % des sondés déclarent avoir renoncé au moins une fois parce qu'ils n'arrivaient pas à trouver un médecin à qui s'adresser, 76 % pour les médecins spécialistes).

Question : Vous est-il déjà arrivé de renoncer à consulter un médecin ?

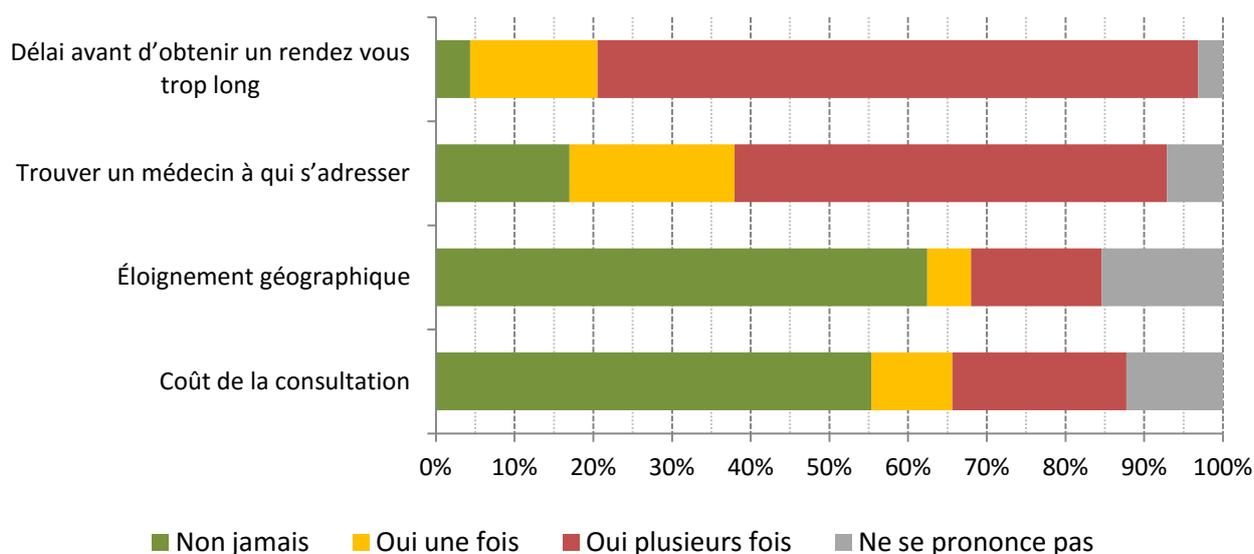


Question : Pour quels motifs avez-vous déjà renoncé à consulter un médecin généraliste ?



À l'inverse, l'éloignement géographique n'est généralement pas un motif suffisant pour renoncer à une consultation. Au contraire, la possibilité d'aller voir un médecin en dehors de l'agglomération, notamment à Tours ou Paris, est parfois un moyen plus facile d'obtenir un rendez-vous plus rapide. Concernant le coût des prestations, il n'est qu'assez rarement invoqué comme motif d'abandon de consultation. Cependant, on constate que les sondés déclarent plus souvent avoir renoncé à une visite médicale à cause de son coût auprès des spécialistes que des généralistes (32 % contre 11 %).

Question : Pour quels motifs avez-vous déjà renoncé à consulter un médecin spécialiste ?



Si ces chiffres ne permettent pas de généraliser ces faits à l'ensemble de la population de l'agglomération, ils laissent penser qu'aujourd'hui dans l'agglomération d'Orléans, l'accès aux soins peut parfois s'avérer assez compliqué sans que le niveau d'équipement de l'AggLO en soit la cause. Cette problématique de l'accès aux soins peut être perçue plus fortement par les nouveaux ménages s'installant sur le territoire.

Une offre de soins exposée au vieillissement et aux concurrences territoriales

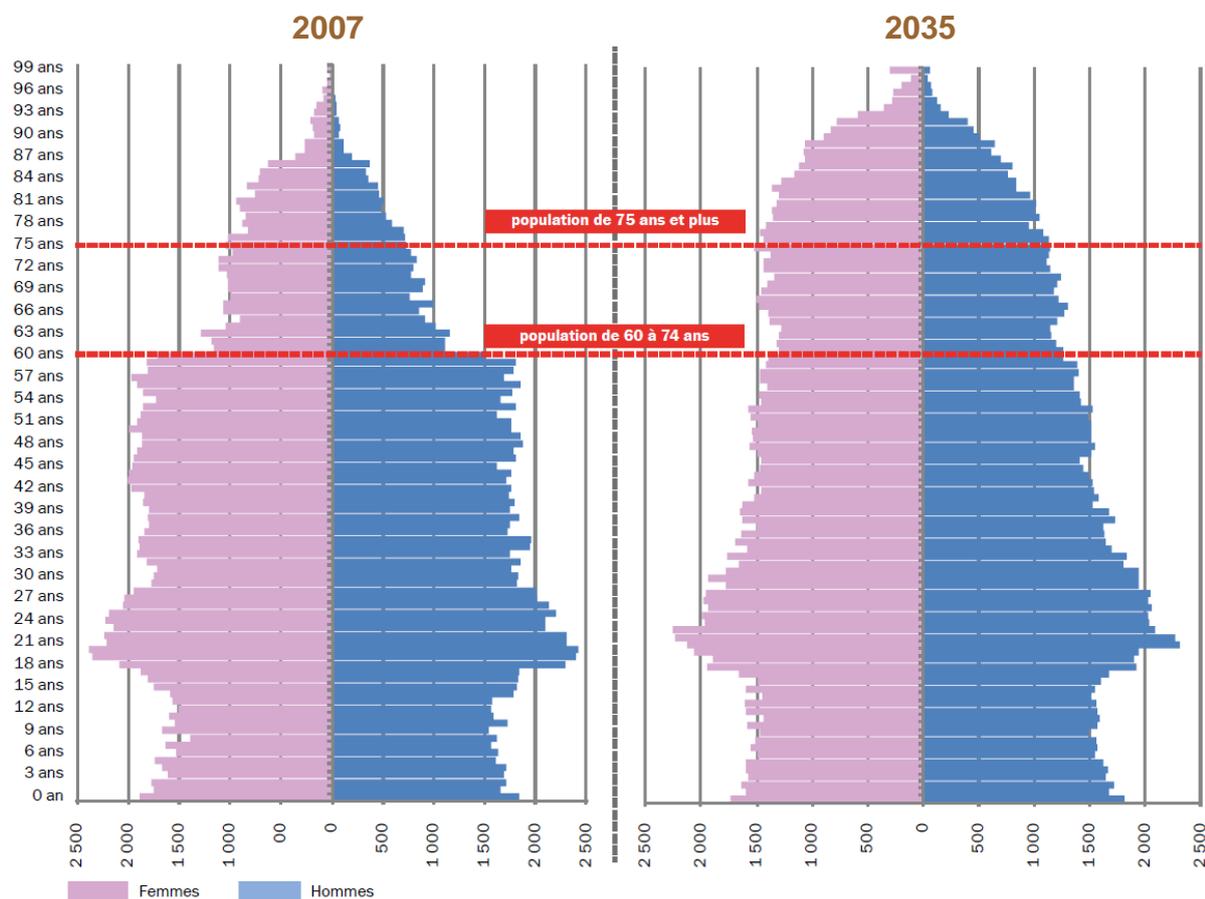
Le vieillissement démographique

Le vieillissement de la population est une tendance structurelle nationale, liée notamment à l'avancée en âge des générations nombreuses du baby-boom. Depuis 1999, le nombre de personnes âgées de plus de 60 ans dans l'agglomération a ainsi progressé de près de 25 % pour atteindre plus de 59 000 personnes en 2012 (21,5 % de la population totale). Conjugée à l'allongement de l'espérance de vie, cette évolution devrait se prolonger dans les années à venir.

Les dernières projections démographiques réalisées par l'Insee sur l'agglomération orléanaise estiment qu'en 2035 la population âgée de plus de 60 ans sera de plus de 78 000 personnes, soit une progression de près de 37 %. S'agissant des personnes âgées de plus de 75 ans, leur nombre devrait fortement progresser, passant de 22 000 en 2012 à 37 000 en 2035 (+ 68 %).



Cette évolution de la structure démographique du territoire devrait générer un besoin accru de solutions de logements et de structures d'accompagnement adaptées. Dans une étude récente⁴⁷, l'Insee Centre et l'Agence régionale de Santé pointent cet enjeu pour les années à venir, celui-ci constituant un défi à la fois en termes de prise en charge par les établissements de santé et d'emplois. Au-delà des structures d'accueil, le vieillissement renvoie également aux formes urbaines de l'agglomération (plus ou moins étalées) ainsi qu'aux pratiques de mobilités soutenues.



Projections démographiques pour l'agglomération d'Orléans (source : Insee Omphale, scénario central)

Le vieillissement des équipes médicales

Comme tout le reste de la population, les équipes médicales sont concernées par le vieillissement démographique. Or, en région Centre la densité médicale est assez faible. Ce phénomène de vieillissement pourrait engendrer des difficultés accrues pour l'accès aux soins. En effet, si ce phénomène semble toucher davantage les zones périurbaines déjà moins bien dotées, notamment au nord-ouest et à l'est de l'agglomération, il devrait générer un report de la demande vers les pôles urbains de proximité. Dans une étude récente⁴⁸, l'Insee Centre et l'Agence régionale de santé estiment qu'un médecin généraliste sur deux sera à remplacer dans les 10 années à venir.

Dans un contexte national où la question de l'accès aux soins est de plus en plus posée, la capacité des territoires à répondre à la demande actuelle et future constitue un enjeu fort notamment pour l'attractivité du territoire. Des réponses peuvent être de différentes natures allant de l'aide à

⁴⁷ Source : Insee Centre Info n°175 - février 2012

⁴⁸ Source : Insee Centre Info n°191 - juin 2013



l'installation, au développement de cabinets mutualisés (à l'image de l'initiative ormoise), la formation universitaire ou la coopération métropolitaine (avec Tours ou Paris par exemple)...

À retenir pour le SCoT

- Une offre en équipements de santé supérieurs ou intermédiaires globalement satisfaisante mais une offre de proximité faible (médecins généralistes, chirurgiens-dentistes, infirmiers, masseurs kinésithérapeutes) ;
- Une densité de praticiens faible sur le territoire, qu'ils soient généralistes ou spécialistes ;
- Des besoins accrus en logements et en structures adaptés pour les personnes âgées sont à prévoir, face au vieillissement de la population.

Les enjeux du SCoT

- *Engager une réflexion à l'échelle de l'Inter-SCoT sur la question de l'accès aux soins des habitants ;*
- *Anticiper les effets du vieillissement démographique sur le niveau d'offre de soins de l'agglomération.*

6.1. Des coopérations existent-elles au sein du territoire et avec d'autres territoires ?

Définitions

Coopération : travail en commun des collectivités locales, capacité à travailler ensemble.

Territoire : agglomération orléanaise.

La coopération, un gage d'efficacité des politiques territoriales

Parfois ancienne, la coopération est devenue essentielle pour les communes. La plupart doivent gérer des compétences de plus en plus étoffées et complexes tandis que la mobilité des habitants étend les besoins et les interactions à des espaces vécus de plus en plus larges. Au sein de la Communauté d'Agglomération Orléans Val de Loire, de nombreuses formes de coopérations structurent aujourd'hui l'action publique et favorisent la cohérence et l'efficacité des actions menées.

La coopération, fondement de l'intercommunalité orléanaise

La Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire fête ses 50 ans d'existence en 2014. La coopération intercommunale a débuté le 27 novembre 1964 entre 12 communes (Orléans, Chécy, Combleux, Fleury-les-Aubrais, Ingré, La Chapelle-Saint-Mesmin, Saint-Jean-de-Braye, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Semoy, Saran) qui ont alors décidé de créer le SIVOM (syndicat intercommunal à vocations multiples) de l'agglomération orléanaise afin de répondre à l'une des préoccupations principales des ménages : le traitement des ordures ménagères. Le 1er janvier 1999, la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO) est créée. Regroupant vingt communes, elle se substitue au SIVOM de l'agglomération orléanaise et au District de l'Est Orléanais (qui regroupait Saint-Jean de Braye, Marigny les Usages et Boigny sur Bionne). Elle évoluera ensuite en Communauté d'Agglomération le 1^{er} janvier 2002 et prendra le nom de Communauté d'Agglomération d'Orléans Val de Loire ou « AggLO », le 22 novembre de la même année, suite à l'adoption du premier projet d'agglomération. Enfin, en 2001, 2 nouvelles communes rejoignent l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : Chanteau et Bou.

Les 22 communes de l'agglomération Orléans Val de Loire ont choisi de gérer en commun un certain nombre de compétences. Conformément à ce que prévoient la loi et les statuts de la



Communauté d'agglomération, ces compétences sont exercées de manière exclusive par l'AggLO (en lien avec la définition locale de l'intérêt communautaire) en ce qui concerne :

- **Le développement économique**
Aménagement et gestion des parcs d'activités nouveaux, soutien à la création, l'innovation et l'enseignement supérieur, pérennité de l'agriculture en milieu urbain.
- **Les déplacements**
Organisation du réseau de Transports : bus et tram, développement de l'offre de mobilité : Vélo+, autopartage, amélioration de l'accessibilité du réseau pour les personnes à mobilité réduite.
- **La gestion des déchets**
Collecte et traitement (recyclage et valorisation) des déchets ménagers résiduels et collecte sélective, exploitation des déchetteries, sensibilisation à la prévention et à la réduction des déchets.
- **L'assainissement**
Traitement des eaux pluviales et des eaux usées (stations d'épuration, réseaux,...), aménagement de bassins d'orage.
- **La gestion des aires d'accueil des gens du voyage**
- **Les schémas stratégiques**
SCoT, PLH (Programme Local de l'Habitat), PDU (Plan de Déplacement Urbain), PPA (Plan de Protection de l'Atmosphère), PLPD (Programme Local de Prévention des Déchets), Charte d'urbanisme commercial, PPRI (Plan de Prévention des Risques d'Inondations), etc.
- **Le Centre de Formation d'Apprentis**
- **La gestion du crématorium**

Elles sont exercées en appui des communes membres pour :

- **Aménagement, infrastructures et développement durable**
Gestion des infrastructures et des voiries, aménagement de pistes cyclables, mise en valeur des espaces ligériens, prévention des risques, développement durable.
- **Cohésion sociale**
Insertion par l'emploi et l'activité économique, amélioration de l'habitat social et privé.

Depuis 2005, l'AggLO s'est également vu déléguer par l'Etat la compétence des aides publiques à la pierre (octroi des aides publiques aux opérateurs privés et publics en faveur de la construction, l'acquisition, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux mais aussi pour la rénovation du parc privé) sur le territoire des 22 communes.

Des stratégies de développement œuvrant pour une vision commune du territoire.

La coopération entre les communes de l'AggLO se mesure à différents niveaux, l'un regroupant l'ensemble des communes dans la définition de projets ou stratégie d'intérêts communautaires, l'autre à une échelle infra-communautaire concernant seulement certaines communes entre-elles.

Des stratégies territoriales au service de la coopération intercommunale

La création d'une Communauté d'agglomération entraîne logiquement la prise de nombreuses compétences et la réalisation d'un nombre important de stratégies territoriales partagées, dont la réalisation de certaines est une obligation légale (SCoT, PLH, PDU, PPRI, PPA, etc). Les stratégies élaborées par l'ensemble des communes de l'agglomération participent à la construction d'une vision commune du territoire et initient des actions qui influencent son développement à venir. Encadrées légalement, les stratégies de territoire issues de la coopération intercommunale permettent aussi une plus grande efficacité des moyens mis en œuvre. Certaines thématiques traitées autrefois d'une manière sectorielle s'inscrivent désormais dans une stratégie transversale prenant en compte un territoire plus large et plus cohérent avec l'espace vécu des habitants.



Le SCoT est l'illustration de l'utilité de la coopération territoriale pour définir un projet de territoire intégrant l'ensemble des problématiques d'aménagement (habitat, déplacements, économie, équipements et services, etc.) à une échelle de mise en œuvre plus pertinente que l'échelon communal. Il permet de mieux prendre en compte l'évolution des modes de vie, principalement illustrée par l'accroissement de la mobilité des ménages. La Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire a élaboré son premier SCoT en 2008, sur le même périmètre que celui de l'établissement public de coopération intercommunale. Par délibération du 8 juillet 2014, elle a choisi de lancer la mise en révision de son document. Cette décision intervient dans le prolongement du bilan qui soulignait l'importance des changements intervenus depuis 2008 : crises économique et financière, renforcement de la protection environnementale etc.



Le Programme Local de l'Habitat (PLH) est également un élément phare de la coopération intercommunale autour d'une stratégie partagée. La Communauté d'agglomération orléanaise a élaboré son troisième PLH (2015-2021). Cet outil permet à l'ensemble des communes de l'agglomération de définir les objectifs prioritaires en matière d'habitat, notamment pour la construction et la rénovation de logements sur leur territoire. La coopération est primordiale dans l'atteinte des objectifs de production de logements à l'échelle de l'agglomération. Elle permet un rééquilibrage de l'offre de logements, notamment sociaux, entre les communes, et donne des objectifs de croissance démographique compatibles avec la stratégie de développement de l'agglomération. Les actions du PLH permettent également de cibler l'action des communes sur des thématiques prioritaires comme la qualité de l'habitat (performance énergétique, etc.), le logement des publics spécifiques (jeunes, personnes âgées, familles monoparentales, etc.), la maîtrise foncière. Cette stratégie partagée de l'habitat confère aux communes un atout important pour la négociation d'opérations immobilières avec d'autres acteurs (bailleurs, promoteurs, etc.), en leur permettant de bien définir et coordonner leurs besoins.



D'autres stratégies territoriales élaborées entre l'Agglo et ses communes membres, apparaissent également importantes pour guider le développement du territoire. Par exemple, l'Agenda 21 de la Communauté d'Agglomération, lancé en 2008 et adopté le 24 mars 2011, a permis de définir un plan d'actions tourné vers le développement durable en associant les habitants, les entreprises et les élus du territoire. Un « Club communes » a été créé pour faciliter la coopération entre l'Agglo et l'ensemble des communes du territoire. L'Agglo devenant un moteur du développement durable pour son territoire, dans ses compétences mais aussi en tant qu'animateur ou facilitateur du partenariat entre les communes membres.



Plus récemment (le 27 novembre 2014), l'Agglo a arrêté son Projet d'Agglomération pour la période 2014-2020. Dans un contexte de croissance plus réduite et de recherche d'optimisation des fonds publics, la communauté d'agglomération a choisi d'apporter prioritairement son soutien aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics.

Dans ce contexte, l'apparition de nouveaux modes de gouvernance entre les communes membres est encouragée. Une mutualisation des services de la ville d'Orléans et de ceux de l'Agglo a notamment été engagée. La coopération entre les communes pourrait être plus intense à l'avenir, notamment par l'évolution de la structure elle-même.

Ainsi, dans le contexte de réforme des collectivités territoriales et suite à la récente loi MAPTAM du 27 janvier 2014⁴⁹, la transformation de la Communauté d'Agglomération en Communauté Urbaine d'ici 2017 est en discussion. L'évolution anticipée vers la Communauté urbaine laisse entrevoir une coopération future accentuée entre les communes de l'agglomération. Certaines compétences conservées aujourd'hui par les communes deviendront automatiquement des compétences communautaires. La compétence en matière d'urbanisme sera notamment un changement important pour les communes qui devront alors s'engager dans la construction d'un Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi).

La coopération en matière d'urbanisme entre les communes et l'Agglo est par ailleurs, déjà une réalité à travers la compétence communautaire sur les nouvelles zones d'aménagement concerté qui concerne la réalisation de nombreux projets d'urbanisme, comme le projet Interives. Une coopération entre Orléans et Saint-Jean-de-la-Ruelle au sein d'un Syndicat à vocation unique (SIVU) a également été mise en place dans le cadre de l'aménagement du quartier des Groues. Ces projets constituent des bases solides pour introduire demain une plus large coopération en matière d'urbanisme au sein du territoire.

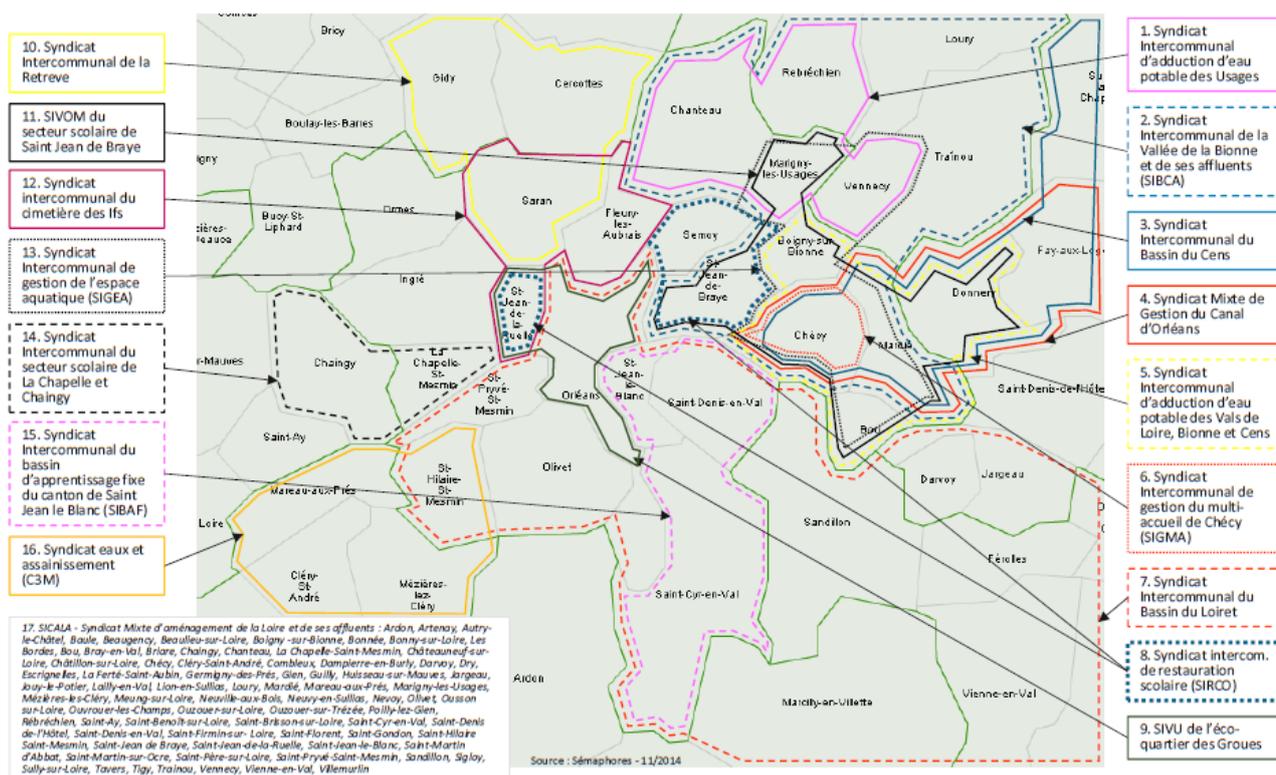
Le passage en Communauté urbaine poserait toutefois la question de l'intégration de nouvelles communes situées en limite du territoire et de la superposition d'un SCoT et d'un PLUi sur un même périmètre. Ainsi, la création de la Communauté urbaine interroge la capacité future du territoire à renforcer sa coopération avec les structures intercommunales de son aire urbaine (élargissement du périmètre de SCoT), tout en étendant son champ d'action (PLUi, etc.) et son périmètre d'intervention (intégration de nouvelles communes).

⁴⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Des coopérations infra-communautaires nombreuses

Certaines coopérations au sein de l'agglomération n'impliquent pas nécessairement l'ensemble du territoire mais peuvent être restreintes à quelques communes. Lors de l'élaboration du Schéma départemental de coopération intercommunal en 2011, la préfecture du Loiret avait recensé 22 syndicats intercommunaux et 6 syndicats mixtes.

La carte syndicale



Carte syndicale (Source: Semaphore, 11/2014)

Des initiatives de mutualisations ont pris forme pour la création d'équipements ou pour le partage de services. Ainsi, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Saint-Jean-de-Braye et Semoy ont créé un Syndicat Intercommunal de la Restauration Collective ou SIRCO, assurant la restauration scolaire en liaison froide des écoles des trois communes.

Certaines collectivités de l'est de l'agglomération se sont également regroupées pour former des R.A.M. (Relais Assistantes Maternelles), outils d'animation et d'information auprès des parents et des acteurs de la petite enfance. C'est le cas du R.A.M. des communes de Boigny-sur-Bionne, Bou, Chanteau, Mardié et Semoy, et du R.A.M. des communes de Chécy, Combleux et Marigny-les-Usages. Le financement de ces R.A.M. est assuré par un partenariat avec les communes, l'AggLO, la CAF et le Conseil Départemental du Loiret.

La gestion des Autorisations du Droit du Sol (ADS), étant aujourd'hui dévolue aux communes et aux intercommunalités, a également donné lieu à des coopérations entre communes pour mutualiser les moyens et les compétences au sein des services d'instruction existants sur le territoire. Ainsi, les communes de Bou et Mardié ont décidé de confier l'instruction de leur permis de construire au service ADS de la ville de Chécy, de même les communes d'Ormes, Marigny-les-Usages, Saint-Denis-en-Val, Saint-Cyr-en-Val ont souhaité contractualiser avec le service ADS de la ville d'Orléans.



D'autre part, le Syndicat mixte du Bassin du Loiret regroupe 7 communes de l'agglomération (Orléans, Olivet, Saint-Hilaire-Saint-Mesmin, Saint-Pryvé-Saint-Mesmin, Saint-Jean-le-Blanc, Saint-Cyr-en-Val, Saint-Denis-en-Val).

Enfin, l'agglomération n'ayant pas pris la compétence pour les équipements sportifs et culturels les communes doivent s'organiser entre elles. Ces coopérations infra-communautaires apparaissent plus nombreuses dans le quart nord-est du territoire de l'agglomération. En effet, les communes y étant de taille plus modeste et dotées de moyens moins importants, la coopération apparaît une bonne solution pour répondre au besoin de la population tout en préservant les ressources financières communales. Ainsi, bien que cela reste rare sur le territoire, certains équipements structurants sont partagés entre plusieurs communes. Par exemple, la médiathèque de La Source à Orléans est accessible aux habitants d'Olivet et de Saint-Cyr-en-Val à un tarif préférentiel. On note également la création d'un Syndicat intercommunal pour la gestion de l'espace aquatique de Chécy, qui est mutualisé entre plusieurs communes (Chécy, Marigny, Boigny-sur-Bionne, Bou, Combleux). On peut aussi signaler l'existence du Syndicat de bassin d'apprentissage fixe de la natation entre les communes de Saint-Jean-le-Blanc et Saint-Denis-en-Val pour la gestion de la piscine découverte de l'Île Charlemagne.

Des coopérations qui dépassent l'échelle de l'agglomération

Des coopérations entre l'AggLO et des territoires extérieurs qui se développent progressivement

Des coopérations se font également entre certaines communes de l'AggLO et d'autres, situées en dehors du territoire communautaire. Des syndicats de rivières, de gestion de l'eau ou de regroupement scolaire permettent ainsi à plusieurs communes de coopérer entre elles (SIAEP Val de Loire, Bionne et Cens, Syndicat de la Vallée de la Bionne et ses affluents, SIAEP des Usages, Syndicat mixte du Canal d'Orléans, Syndicat du secteur scolaire d'Ingré, Syndicat mixte d'aménagement du Bassin de la Retrêve, etc.).

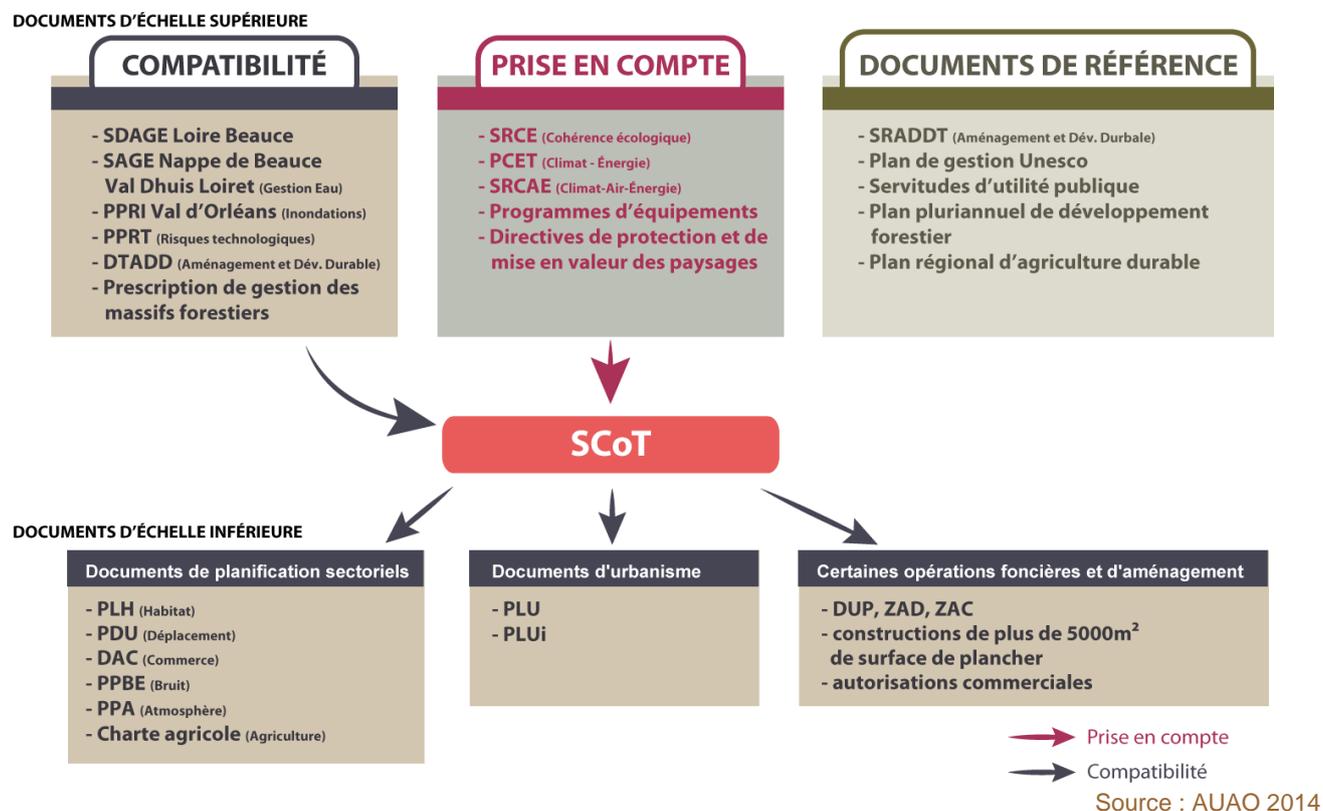
Historiquement, beaucoup de coopérations ont pris forme autour de la gestion du fleuve, des rivières et de leur bassin versant. Le SICALA (Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Loire et de ses Affluents du Loiret) est un groupement de 76 communes représentant plus de 230 000 habitants au sein de l'Établissement Public Loire (EPL) mis en place le 22 novembre 1983. 16 communes de l'AggLO en sont membres.

D'autres formes de coopérations existent également. Par exemple, les communes de Mardié et Donnery ont choisi de travailler ensemble pour réaliser les astreintes de leurs services techniques les week-ends.

Une nécessaire articulation des stratégies territoriales

Les initiatives de coopérations se sont développées progressivement depuis les années 1980 suite aux lois de décentralisation et à la prise en compte de nouveaux enjeux territoriaux, liés notamment à la gestion des risques (inondations), à l'environnement (paysage, biodiversité, qualité de l'air, réduction des Gaz à effet de serre, etc.) ou au développement touristique (Loire à vélo). L'articulation de politiques publiques émanant de collectivités de différents niveaux (Europe, Etat, Région, Département, Agglomération, etc.) nécessite une bonne coopération entre les acteurs pour faciliter l'appropriation des enjeux et des objectifs stratégiques définis et leur mise en œuvre au

niveau opérationnel. Cette coopération interterritoriale est souvent définie légalement par un positionnement hiérarchique des stratégies de territoire, obligeant les unes à être prises en compte ou à être compatibles avec les autres.



Le futur SCoT de l'agglomération orléanaise devra prendre en compte ou être compatible avec des stratégies établies à des échelles plus larges que son périmètre. Ainsi, en tant qu'EPCI porteur de SCoT, la Communauté d'Agglomération Orléans Val de Loire est associée à l'élaboration de nombreux projets d'aménagement stratégique, qu'ils soient nationaux, interrégionaux, régionaux, départementaux ou réalisés par d'autres intercommunalités. Parmi ces stratégies, on peut notamment citer le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) Loire Bretagne, le Schéma de Cohérence Écologique (SRCE) de la Région Centre, le Plan de Gestion des Risques inondations Loire Bretagne (PGRi), le Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE)...

Des coopérations innovantes autour de stratégies de développement partagées

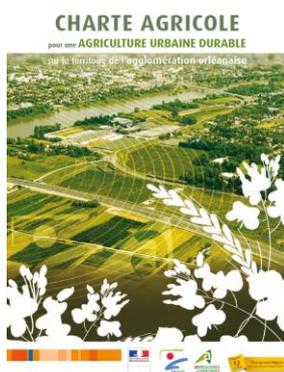
Avec la création du GIP (Groupement d'Intérêt Public) « Loire&Orléans éco », les acteurs du Loiret bénéficient aujourd'hui d'un outil partenarial unique pour la promotion et le développement économique du territoire. Officialisé par arrêté préfectoral en juillet 2014, ce partenariat entre l'Agence de développement économique du Loiret (ADEL), la Communauté d'Agglomération, la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) du Loiret et l'Udel-Medef fait émerger une nouvelle gouvernance permettant de croiser les compétences et les moyens pour réaliser des économies, et gagner en efficacité et en lisibilité. Cette mutualisation de moyens au service du développement économique participe à une volonté d'innovation déjà bien identifiée sur le territoire, à travers la création de différents partenariats et réseaux d'entreprises (Cosmetic valley, Dream, S2E2,



Elastopole), qui se poursuit avec la création récente du « cluster » Nekoé (innovation par les services).

Au regard des enjeux portés par la réalisation de grands projets, de la requalification urbaine et des objectifs en matière de construction de logements inscrits au PLH, la maîtrise du foncier est apparue essentielle pour l'Agglomération Orléanaise, qui a adhéré en 2012 à l'Établissement Public Foncier Local du Loiret. Cet établissement assure le portage d'acquisitions foncières pour le compte des collectivités, apportant ainsi à l'AggLO une expertise technique et une assise financière. Cette adhésion est effective depuis le 1er janvier 2012. Le portage foncier apporté par l'EPFL est prévu sur une durée pouvant aller jusqu'à deux fois quatre années. Il permet à la collectivité d'affiner le plan de financement et le contenu de son projet, et ainsi de répondre à une opportunité d'acquisition ou d'étaler le paiement d'un bien. Un travail de recensement important a été effectué en 2012 sur les besoins en portage foncier de l'AggLO et des communes de moins de 3 500 habitants (acquisition de biens en vue de la réalisation de logements sociaux). L'Établissement public foncier local, « EPFL du Loiret », a été créé en 2008 à l'initiative du Département. Lors de l'assemblée générale du 23 juin 2014, l'EPFL du Loiret est devenu un EPFL interdépartemental et dénommé « EPFLI Foncier Coeur de France » en étendant le périmètre de son action aux départements voisins de l'Eure-et-Loir et du Loir-et-Cher.

Le Syndicat mixte pour l'aménagement et l'exploitation de la desserte aérienne de l'ouest du Loiret (SMAEDAOL) regroupe plusieurs communes du Loiret pour la gestion de l'aéroport d'Orléans, situé à Saint-Denis-de-l'Hotel. La Communauté d'Agglomération y adhère pour l'ensemble de son territoire.



En 2010, l'AggLO a souhaité lancer une coopération avec la Chambre d'Agriculture et la Préfecture du Loiret pour élaborer une Charte Agricole pour une agriculture urbaine durable sur le territoire de l'agglomération orléanaise. Les objectifs de cette Charte sont multiples : il s'agit notamment de trouver un juste équilibre dans l'utilisation des sols entre, d'une part, le développement de l'activité de l'agglomération et, d'autre part, le maintien d'une activité agricole pérenne. La Charte agricole a été signée le 13 juillet 2012 pour une durée de 5 ans par le Président de la Communauté d'agglomération Orléans Val de Loire, le Président de la Chambre d'agriculture du Loiret et le Préfet de la Région Centre et du Loiret. Elle a également été signée par les maires des 22 communes de l'AggLO. Les enjeux de la Charte agricole ont été déclinés en 23 actions sur les thématiques de la production, de la connaissance du territoire, du foncier, de l'installation, de la commercialisation et de la communication.



La coordination des échelles de gouvernance : un enjeu pour l'avenir du territoire

Une coopération à l'échelle de l'aire urbaine⁵⁰

À l'image de nombreuses autres agglomérations françaises, les territoires autour d'Orléans ont un fonctionnement de plus en plus multipolarisé. Les habitants de l'agglomération et de la couronne périurbaine peuvent désormais travailler, avoir des activités de loisirs et habiter sur des territoires différents. Un nombre croissant d'entre eux circulent d'un territoire à l'autre sans tenir compte des périmètres administratifs. Ce phénomène est accentué par la proximité du bassin parisien, qui offre de nombreuses opportunités d'emploi et de loisirs, tout en permettant un accès et une circulation facilitée par les nombreux moyens de transports irriguant la capitale. Dès lors, les périmètres des aires d'influence urbaine apparaissent aujourd'hui flous, poreux et difficiles à caractériser. La notion de périmètre pertinent pour l'aménagement d'un territoire, en fonction d'un pôle de centralité, devient dès lors difficile à concevoir. Dans ce contexte, les collectivités doivent nécessairement élargir la vision qu'elles ont de leurs enjeux afin de prendre en compte la dilution de leurs limites géographiques dans un espace de plus en plus large permis par la mobilité des ménages et la multiplicité des usages de la ville. Une définition des enjeux territoriaux à l'échelle de l'aire urbaine semble donc essentielle, aujourd'hui, pour prendre en compte le fonctionnement global de la ville et de ses communes polarisées.

Le diagnostic du SCoT approuvé en 2008, fait état de la nécessité de développer une collaboration avec les territoires voisins, en raison d'un « déséquilibre croissant entre l'agglomération et sa périphérie dans les domaines de l'économie et de l'habitat, conduisant à un développement urbain manquant de cohérence, onéreux pour les collectivités et néfaste pour l'environnement⁵¹ ». Ce phénomène est toujours à l'œuvre aujourd'hui et nécessite une coopération plus forte des collectivités en charge de l'aménagement du territoire au sein de l'aire urbaine d'Orléans.

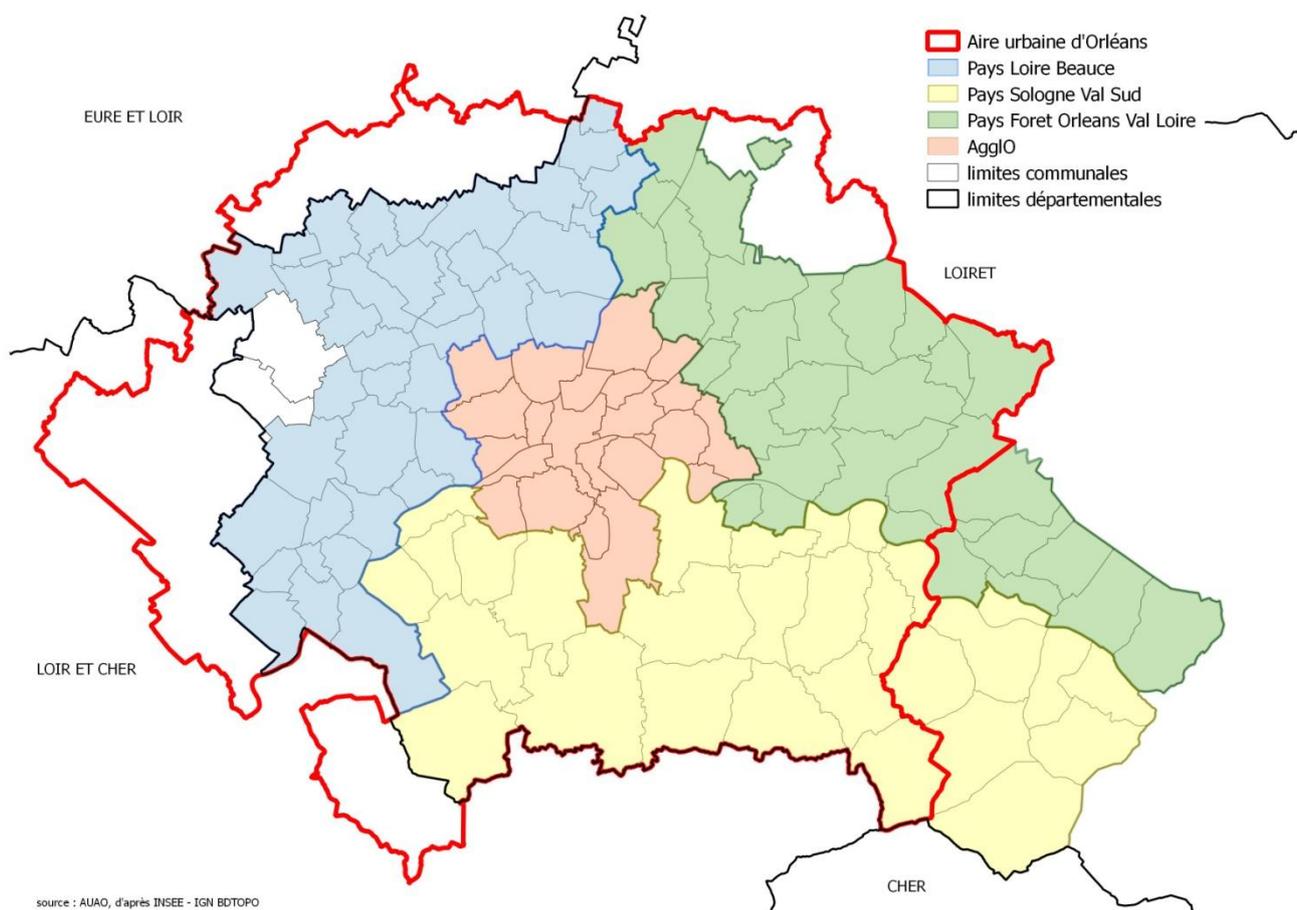
Lancement de l'Inter-SCoT : la nécessité d'une nouvelle dynamique

Suite à la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010, la menace à partir de 2017 d'un blocage par l'État des ouvertures à l'urbanisation sur les communes non couvertes par un SCoT a provoqué une mobilisation générale des territoires périurbains et ruraux sur ce document d'urbanisme. La loi privilégiant l'élaboration de SCoT sur de grands territoires, l'échelle des Pays a souvent été privilégiée. Ainsi, les groupements de communes situés dans l'aire urbaine orléanaise ont saisi cette opportunité de travail en commun pour initier une coopération territoriale autour de l'élaboration de leur SCoT respectif. En 2013, les trois Syndicats mixtes de Pays ceinturant le territoire de la Communauté d'Agglomération (Pays Sologne Val Sud, Forêt d'Orléans-Val de Loire et Loire Beauce) ont décidé de réaliser leur SCoT en partageant un même bureau d'études via un groupement de commande. L'élaboration des trois SCoT par le même prestataire et l'organisation de moments d'échanges entre les élus des Pays lors de la définition des enjeux et des stratégies territoriales doit assurer une meilleure cohérence des stratégies d'aménagement de ces territoires. De même, leur relation forte avec l'agglomération orléanaise, sur le plan démographique et

⁵⁰ Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, 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.

⁵¹ Source : Rapport de présentation du SCoT de l'agglomération orléanaise, approuvé le 18 décembre 2008, page 154.

économique, a incité les élus à opter pour la création d'une démarche d'Inter-SCoT. L'objectif de réunir ensemble ces quatre structures porteuses de SCoT (les 3 Pays + l'Agglo) apparaît aujourd'hui primordiale pour le développement à venir de l'aire urbaine orléanaise. Ces territoires forment en effet une même « communauté de destin », l'avenir des territoires périurbains étant étroitement lié au dynamisme de la ville qui les polarise. Souhaitant développer un partenariat plus étroit avec les territoires de son espace périurbain, la Communauté d'Agglomération a ouvert ses instances de pilotages SCoT aux représentants des Pays. Elle a également participé à plusieurs rencontres avec les élus voisins.



L'agglomération orléanaise et les trois Pays qui l'entourent

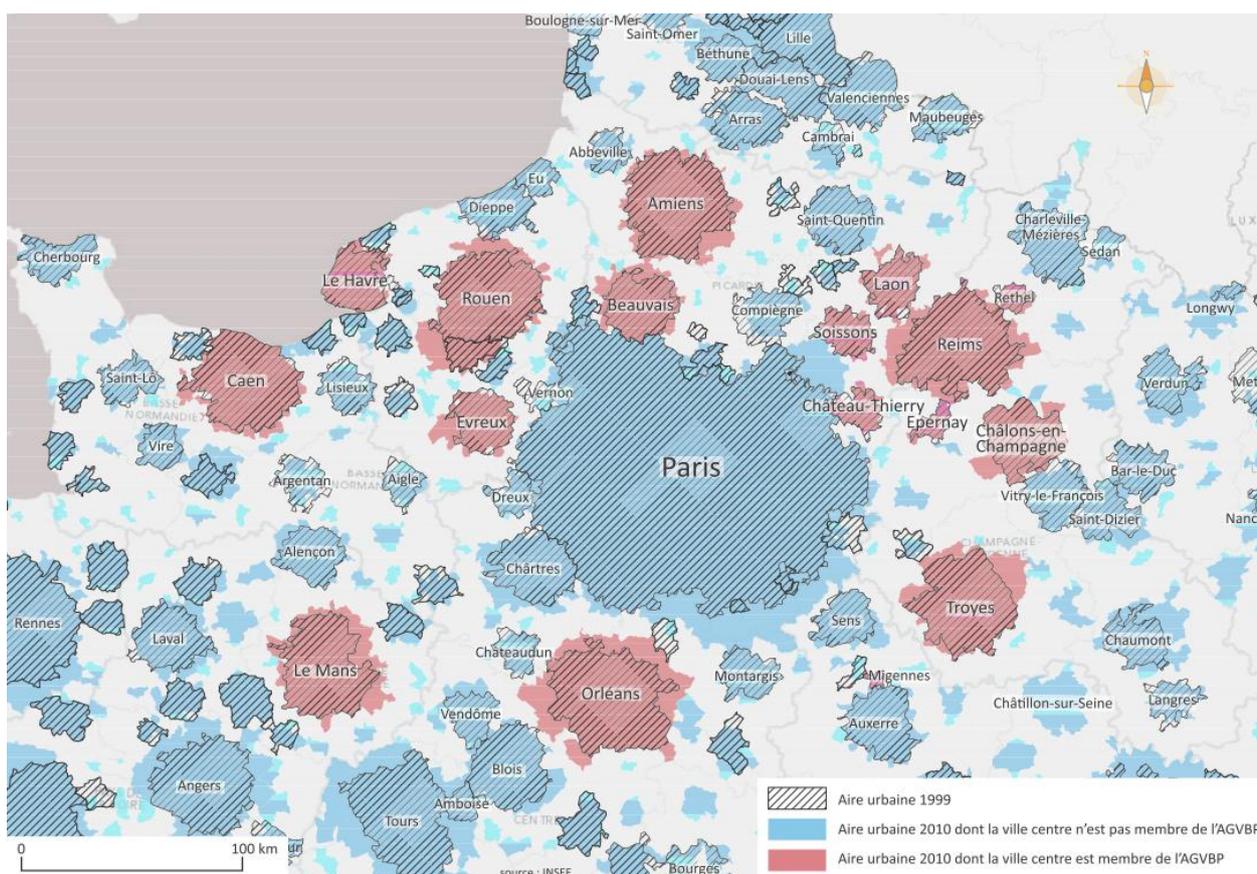
Vers une coopération métropolitaine : un enjeu pour l'avenir du territoire ?

Face à l'augmentation des concurrences territoriales à l'échelle nationale voire mondiale, les villes et leurs territoires ont la nécessité de définir des stratégies de développement partagées, optimisant les moyens et les ressources, dans un contexte de raréfaction des financements publics.



Dans la plupart des agglomérations françaises les stratégies d'aménagement du territoire sont élaborées en application d'obligations légales et font souvent l'objet de politiques sectorielles (Transports, Habitat, Déchets, Eau et Assainissement, Air, etc.). Des démarches de coopérations qui anticipent et vont au-delà du minimum réglementaire sont rares ou lentes à mettre en place. Les PLU intercommunaux sont encore exceptionnels (et font parfois l'objet de fortes réticences). Les SCoT constituent un outil fort pour favoriser la coopération sur de « grands territoires » et favoriser la cohérence des politiques publiques mises en œuvre.

L'avenir des « grands territoires », tel que celui de l'aire urbaine orléanaise interroge leur capacité à s'organiser et à coopérer autour d'enjeux communs. L'interterritorialité ayant élargie considérablement la capacité d'investigation des territoires par les habitants, la conception de la coopération territoriale se doit aujourd'hui de reconsidérer son échelle d'intervention. Les phénomènes de métropolisation et d'urbanisation planétaire (plus de 50 % de la population mondiale vit en milieu urbain) posent aujourd'hui la question du fonctionnement futur de la ville dans un espace multipolaire. Ils conduisent à l'émergence de nouvelles formes d'organisation des villes, lesquelles, par leur coopération au sein d'un maillage de systèmes urbains, espèrent renforcer leur visibilité et/ou renouveler leur attractivité.



Les aires urbaines 1999 et 2010 du grand bassin parisien et les membres de l'Association des Grandes Villes du Bassin Parisien, Source : Portrait du Grand Bassin Parisien, AGVBP, 2013

De même, en 1990, dans le contexte de la décentralisation, une demande de rééquilibrage de la croissance dans le Bassin parisien a été portée par plusieurs villes du Bassin parisien regroupées dans « l'Association des Villes à une heure de Paris » créée à l'initiative du District de Reims. Devenue « Association des Villes du Grand Bassin parisien (AVGBP) » en 1998, elle réunit les

principales villes de province situées dans la zone d'influence de la capitale, désireuses d'exploiter tout leur potentiel de développement en bonne intelligence avec la région parisienne mais aussi d'être associées aux réflexions pour l'élaboration du Schéma Directeur de la Région Ile de France (SDRIF).

Par ailleurs, l'apparition de projets de coopérations entre les grandes villes françaises autour de la création de « pôles métropolitains » a reposé la question de l'insertion de l'agglomération d'Orléans dans un réseau de villes au sein de la Région Centre. Rendus possibles par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, plusieurs « pôles métropolitains » se sont créés en France. Ces pôles permettent d'institutionnaliser la coopération entre de grands territoires d'influence, pour porter une identité et des projets de développement communs, notamment de grands projets structurants (infrastructures développement économique, culture, université, innovation, recherche, etc.). Malgré une ambition forte, au départ, de coopération entre les pôles, l'Agglomération d'Orléans n'a pas souhaité poursuivre sa collaboration au réseau.

LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

ETAT D'AVANCEMENT DES POLES

en l'état actuel des remontées faites au réseau au 7 janvier 2015

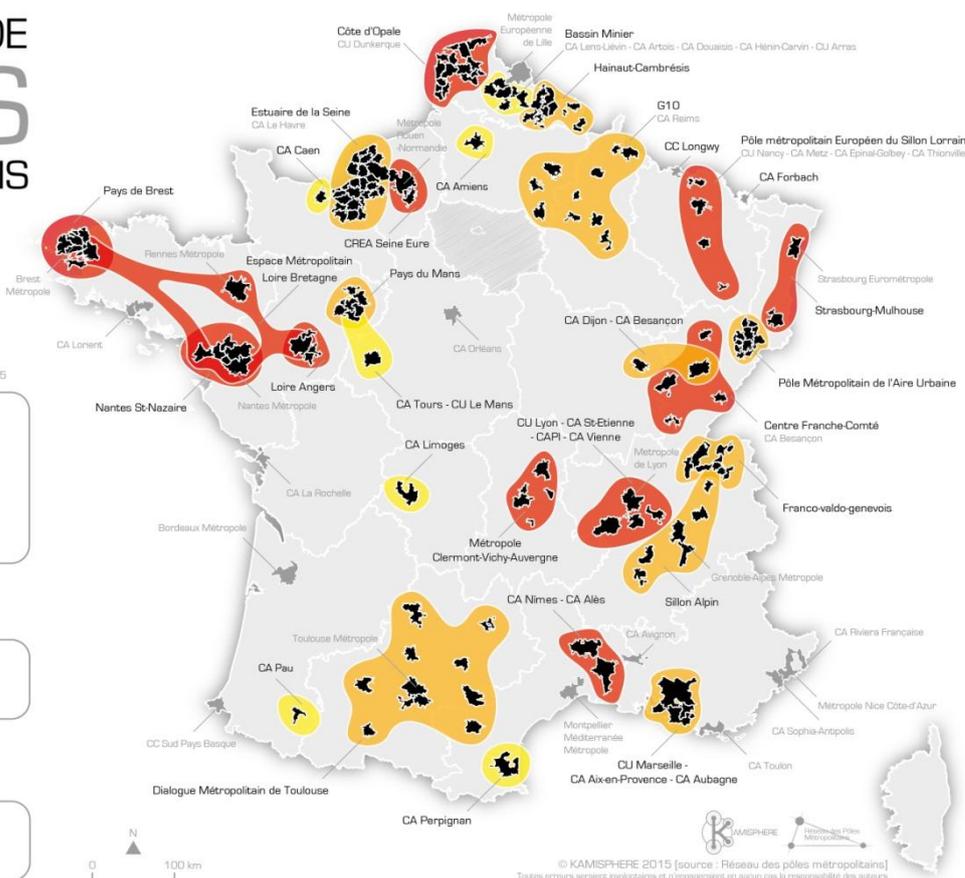
- Pôles créés
- Statuts déposés
- Structuration en cours
- Réflexion en cours

STATUT DES EPCI

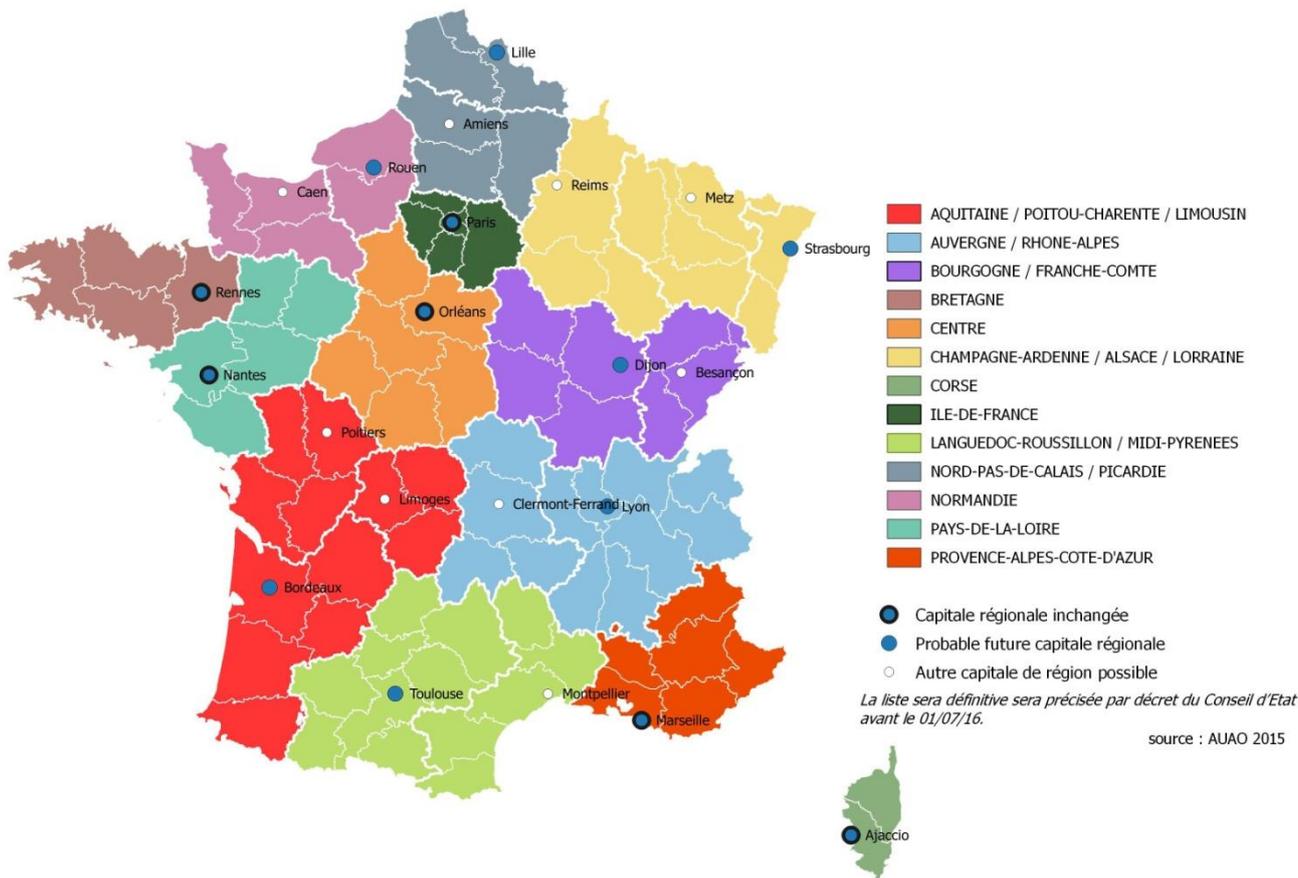
-  Inclus dans un projet
-  Sans projet connu

PERIMETRE

-  Périmètre non concerné par l'article 20 de la RCT



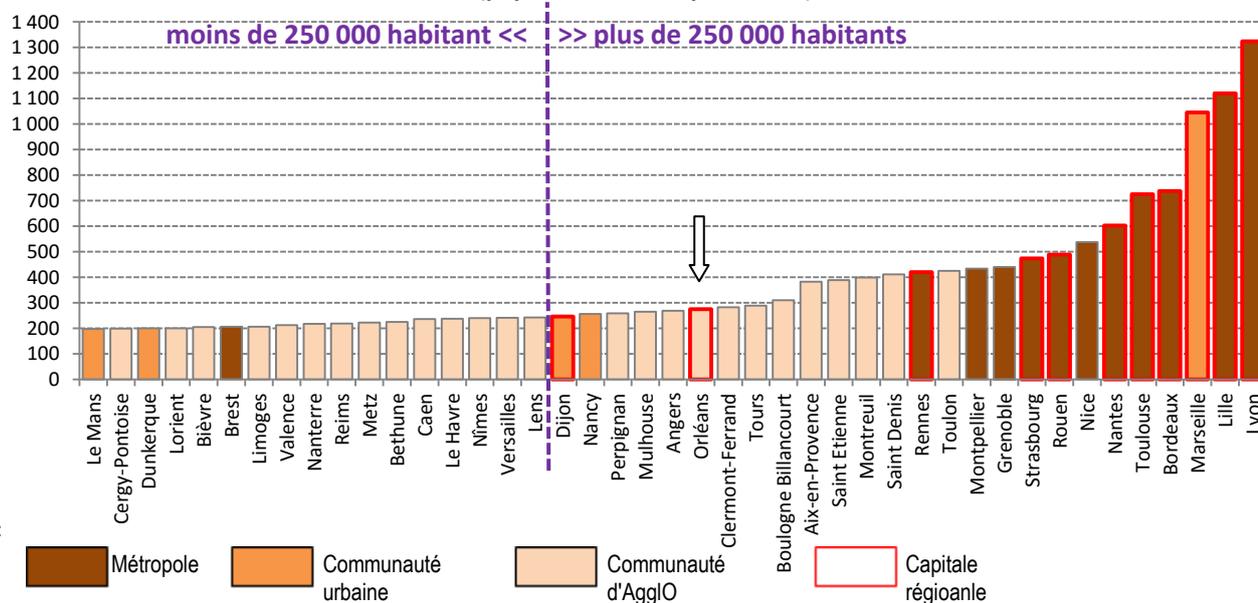
Avancement des pôles métropolitains en janvier 2015, Source : Réseau des Pôles Métropolitains



Nouveau périmètre des Régions suite à la loi NOTRe

Plus récemment, une grande réforme de l'organisation territoriale a été lancée. Celle-ci a permis au Conseil constitutionnel de valider, le 15 janvier 2015 la nouvelle carte de France à 13 régions (contre 22 auparavant). Le premier volet de cette réforme a été adopté par l'assemblée nationale le 25 novembre 2014. Le Sénat a adopté en première lecture le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dit loi NOTRe) le 27 janvier 2015. Dans ce cadre, le périmètre de la région Centre Val de Loire est resté inchangé (6 départements pour 2,5 millions d'habitants) et le statut d'Orléans, en qualité de capitale régionale, a été conforté.

Les plus grandes structures intercommunales de France métropolitaine en 2015 (populations municipales 2012)





À retenir pour le SCoT

- Des coopérations parfois anciennes, qu'elles soient au sein de l'agglomération ou avec les territoires voisins, au service de la cohérence territoriale ;
- Un bassin de vie qui s'élargit et interroge sur les périmètres des documents de planification stratégiques, tels que le SCoT et le PLUi ;
- La mise en place d'une démarche Inter-SCoT afin de prendre en compte les relations fortes existant entre l'agglomération orléanaise et les territoires voisins ;
- Un futur SCoT « intégrateur » qui devra prendre en compte ou être compatible avec des stratégies établies à des échelles plus larges que son périmètre.

Les enjeux du SCoT

- *Développer les coopérations à l'échelle de l'Inter-SCoT afin de définir des stratégies de développement cohérentes sur le territoire de vie des habitants ;*
- *Anticiper le passage en communauté urbaine et son impact sur les documents d'urbanisme, notamment au niveau du PLUi ;*
- *Renforcer la place de l'agglomération orléanaise à plus grande échelle (avec les villes du grand bassin parisien, les villes ligériennes, les villes des axes ferroviaires...).*

6.2. Existe-t-il une vision prospective collective de l'agglomération ?

Définitions

Prospective : réflexion sur les évolutions possibles ou probables d'un territoire, qui repose sur la capacité à se projeter dans le temps long, à construire des scénarii incluant d'éventuelles inflexions des tendances, ou simplement les prolongeant. Les horizons de la planification stratégique sont à 15-20 ans pour le SCoT, ce qui n'exclut pas des adaptations lorsque des événements imprévus viennent modifier la donne.

Vision collective : Vision issue du travail partagé entre les différents acteurs du territoire (collectivités territoriales, services de l'État, personnes publiques associées, habitants...). Elle n'est pas forcément pérenne, dans la mesure où elle se construit dans un certain contexte socio-économique, politique, et démographique.

L'existence d'une longue tradition prospective



Documents de planification retraçant l'évolution des visions collectives sur le territoire de l'agglomération orléanaise

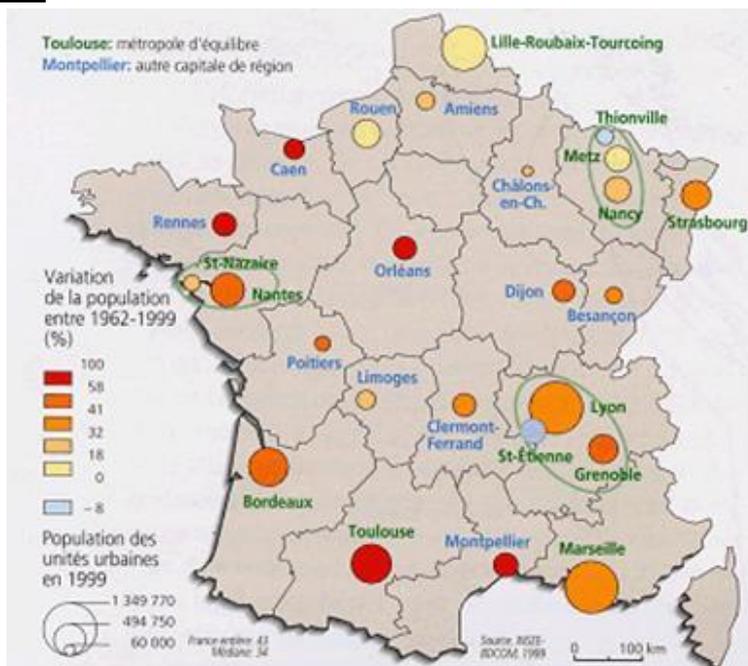
Un projet ambitieux pour la capitale de la région Centre

Les documents de planification produits par l'État, puis par les intercommunalités resserrées ou plus étendues, se sont succédés depuis la reconstruction et le fort développement des années 1960-1970. Ils ont évolué dans leur forme comme sur le fond, passant d'une vision très ambitieuse à un développement plus mesuré qui semble désormais faire consensus, avec maintien de secteurs à faible densité en habitat individuel, et un développement modéré de l'habitat collectif. Ils s'efforcent tous de proposer une approche cohérente du territoire, prenant en compte l'ensemble des besoins, et proposant une organisation urbaine considérée comme optimale.

Un premier registre de confrontation et d'évolution porte sur la vision collective de l'organisation urbaine, insérée à la fois dans un contexte national ouvert à la décentralisation et à la modernisation, très favorable au fait urbain comme remède à la crise du logement, et comme porteur de dynamique économique, de rééquilibrage du territoire, et de cohésion sociale, et dans un contexte local, avec des choix de gouvernance d'abord favorables aux départements et aux communes, puis aux régions et aux intercommunalités.

Pour une agglomération de 500 000 habitants

Au plan national, après l'époque de la reconstruction, l'État a pris conscience du déséquilibre entre une hypertrophie de la capitale et une certaine atonie de la province. Pour y remédier, sont entrepris de grands travaux, et une politique d'aménagement du territoire fondée sur l'idée des « métropoles d'équilibre » et des capitales régionales. Les grands ensembles, le quartier de La Source et les villes nouvelles se conjuguent avec une volonté de redynamiser les villes existantes, en développant des activités nouvelles comme l'automobile, le ferroviaire ou l'aviation, ou encore l'informatique, ou en transférant des services publics à forts besoins de main-d'œuvre.



Les métropoles d'équilibre

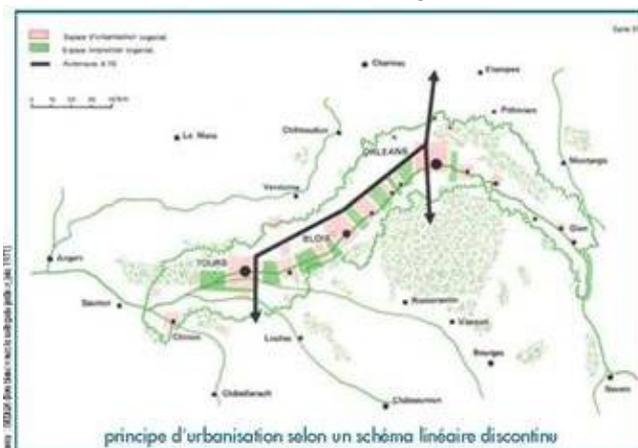
Orléans a accueilli Renault, Michelin, IBM, Alstom, le traitement des Chèques Postaux, etc. Le schéma d'organisation reconstituait ainsi un maillage du territoire national par transfert et créations nouvelles tout en investissant fortement dans l'agglomération parisienne elle-même pour y remédier à la crise aiguë du logement et du temps de transport domicile-travail. L'organisation en grandes régions, dotées de services centraux regroupés dans une ville érigée en tant que capitale, a conforté le rôle d'Orléans, en s'appuyant à la fois sur la croisée des routes et voies ferrées innervant la région, et sur son passé historique qui assurait sa légitimité. Le maillage national prévoyait d'une part des villes de plus d'un million d'habitants, des villes moyennes de l'ordre de 500 000 habitants et des villes à rayonnement plus limité, de 100 000 à 200 000 habitants. Orléans était vue comme appartenant au second groupe. Le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), produit par l'État en 1974, prenait donc comme objectif une population de 500 000 habitants à l'horizon 2000.

Pour un cadre de vie et une qualité de vie préservés

Au plan régional, l'organisation régionale d'études d'aménagement de la Loire moyenne (OREALM) proposait dès 1971 la mise en œuvre de la « métropole-jardin ». Il s'agissait de penser le développement du territoire à plus grande échelle, notamment au niveau de l'axe ligérien.

Il alertait alors sur les tendances spontanées du développement de l'habitat, qui tend à remplir tous les espaces interstitiels, sans souci particulier du paysage et des vues. Il proposait donc de maintenir des coupures vertes entre les villes, de façon à maintenir une perception du paysage ligérien, et de maintenir une certaine identité à chaque ville.

Le classement de la Loire comme site UNESCO redonne aujourd'hui du sens à cette proposition, ainsi que la coopération des quatre SCoT de l'aire urbaine d'Orléans à terme, au travers de l'Inter-SCoT.



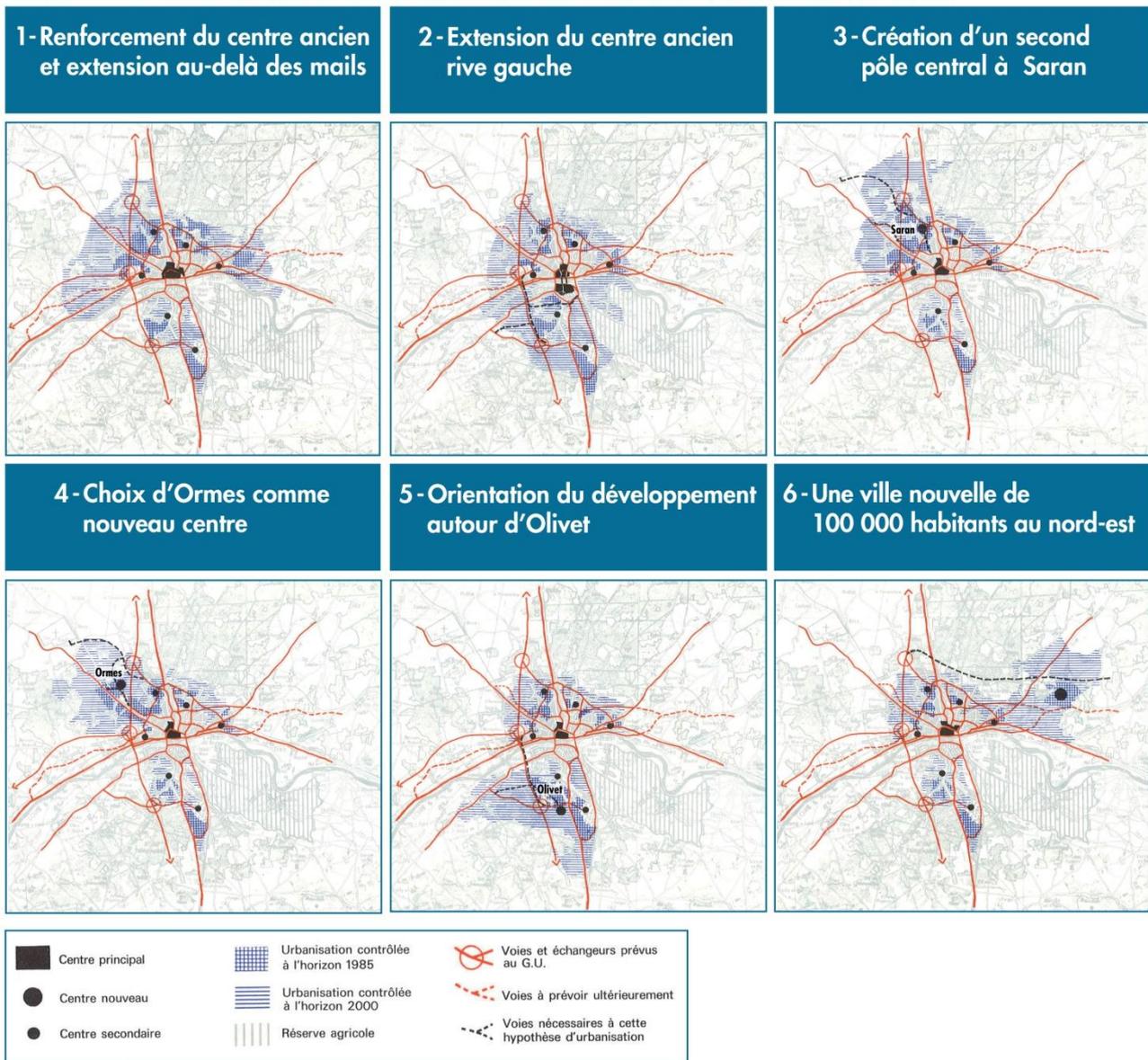
Source : Vers la métropole jardin, 1971

Un contexte de fort développement urbain

L'extension urbaine et l'organisation en pôles ont été profondément repensées : initialement, le quartier de la Source était, dans l'esprit de ses concepteurs, la ville moderne se développant en-dehors de la ville historique, sur l'autre rive de la Loire, et reliée directement à Paris par un transport du futur, l'aérotrain. La seconde direction explorée était celle d'un développement polycentrique, avec des pôles puissants équilibrant le rôle de la ville-centre, dont les principales traductions ont été l'urbanisation moderne de Fleury-les Aubrais ou Saint-Jean de Braye, l'apparition des pôles commerciaux périphériques à Saran et sur la RD2020 au sud de la Loire, tandis que le pôle prévu à Ormes évoluait de fait vers le strictement économique.

Le choix de densités faibles ou moyennes conduit à une forte extension des espaces urbanisés, que les documents de planification ont entérinés tout en soulignant les dangers sur le plan du développement durable : le SDAU de 1974 prévoyait 16 200 hectares urbanisés en l'an 2000 (en fait elle était de 10 500 hectares en 2004), le schéma directeur de 1994 prévoyait 14 200 hectares urbanisés en 2014 (11 500 hectares en réalité),

➤ SIX HYPOTHÈSES DE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION



Source : ODE Loiret (livre blanc de la région d'Orléans, 1969)

Scénarios de développement envisagé par l'État pour la région d'Orléans (Source : projet de livre blanc de la région d'Orléans, 1969)

Un modèle de développement résolument moderne

Des opérations d'envergure

Au niveau local, deux réalisations emblématiques témoignent de la conception du développement urbain d'alors :

Dans le quartier de La Source, le bâti est conçu selon des critères hygiénistes (air et lumière) et fonctionnalistes, avec des barres et des tours, de larges avenues privilégiant la circulation automobile, tandis que les piétons disposaient d'un réseau de cheminements distincts, sur dalle ou en cœur d'îlots, et la dissociation des fonctions en grands espaces monofonctionnels : le parc d'activités, le campus universitaire, les espaces résidentiels en logements collectifs ou en pavillonnaire. La recherche de l'harmonie se faisait au travers de la juxtaposition et de l'étendue des espaces plutôt que de la mixité.

Ces principes antagonistes ont connu des évolutions bien différentes : le bâti de la reconstruction a été totalement digéré par la ville, au point de faire gommer sa modernité de conception et de fabrication, tandis que les quartiers de grands ensembles sont passés

d'une remarquable modernité à des statuts de zones à problèmes, pour lesquels il a fallu investir lourdement pour compenser le vieillissement et la paupérisation des immeubles. La vision collective de la modernité par le bâti et le fonctionnalisme en est ressortie amoindrie.



Source : AUAO 2014

Une place importante accordée à la voiture

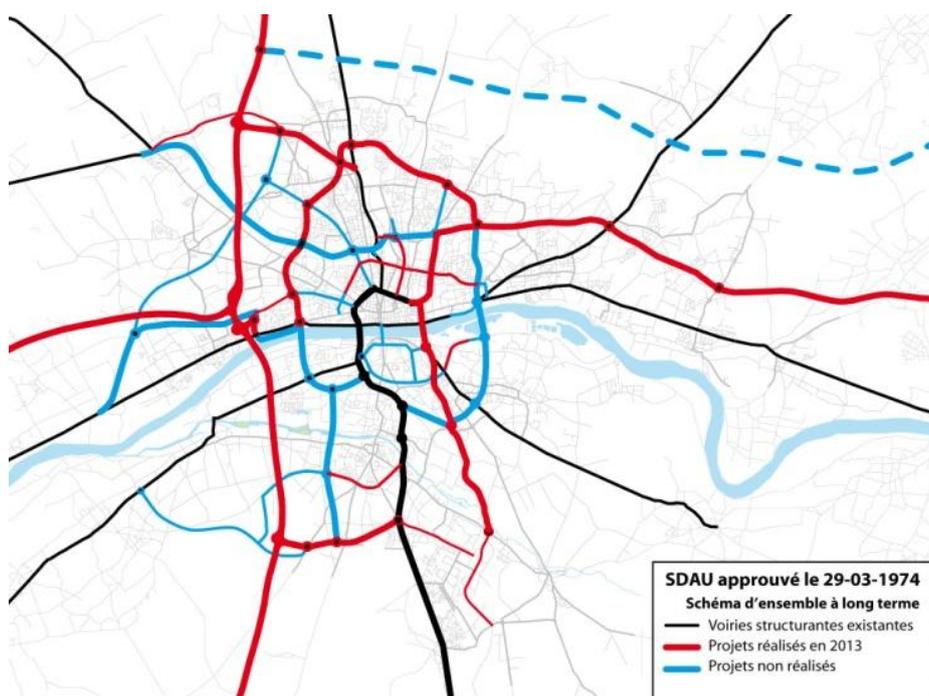
Le SDAU de 1974 planifiait un développement routier de grande envergure pour adapter la ville à l'automobile et permettre une très forte croissance urbaine. L'essentiel de ce plan routier a été mis en œuvre en créant un important réseau de voies rapides : les autoroutes A10 et A71, les tangentiels, les RD2060, 2271 et 2060, l'axe Droits de l'Homme, Jean Zay, Gaston Galloux... Le cas de l'autoroute A19 est particulier, car elle a bien été réalisée, mais selon un tracé bien plus au Nord que celui de l'époque (en pointillé dans la carte).

Toutefois l'ensemble du plan de 1974 n'a pas été mis en œuvre du fait d'un développement urbain moins rapide que prévu, mais aussi d'évolutions dans la manière de construire la ville ainsi que

d'une hostilité croissante envers les projets d'infrastructures routières en milieu urbain, jugés coûteux et destructeurs.

Les tronçons non réalisés expliquent le caractère incomplet du contournement de l'agglomération qui ne bénéficie pas d'un périphérique intégral.

L'achèvement du plan de 1974 apparaît aujourd'hui compromis. Toutefois, la programmation de certains barreaux a été maintenue jusqu'au SCoT de 2008 : c'est le cas par exemple de la voie pôle 45 - Libération ou d'un franchissement de Loire à l'Est. En revanche se pose aujourd'hui la question de leur pertinence et de leur faisabilité au regard des évolutions de territoire.

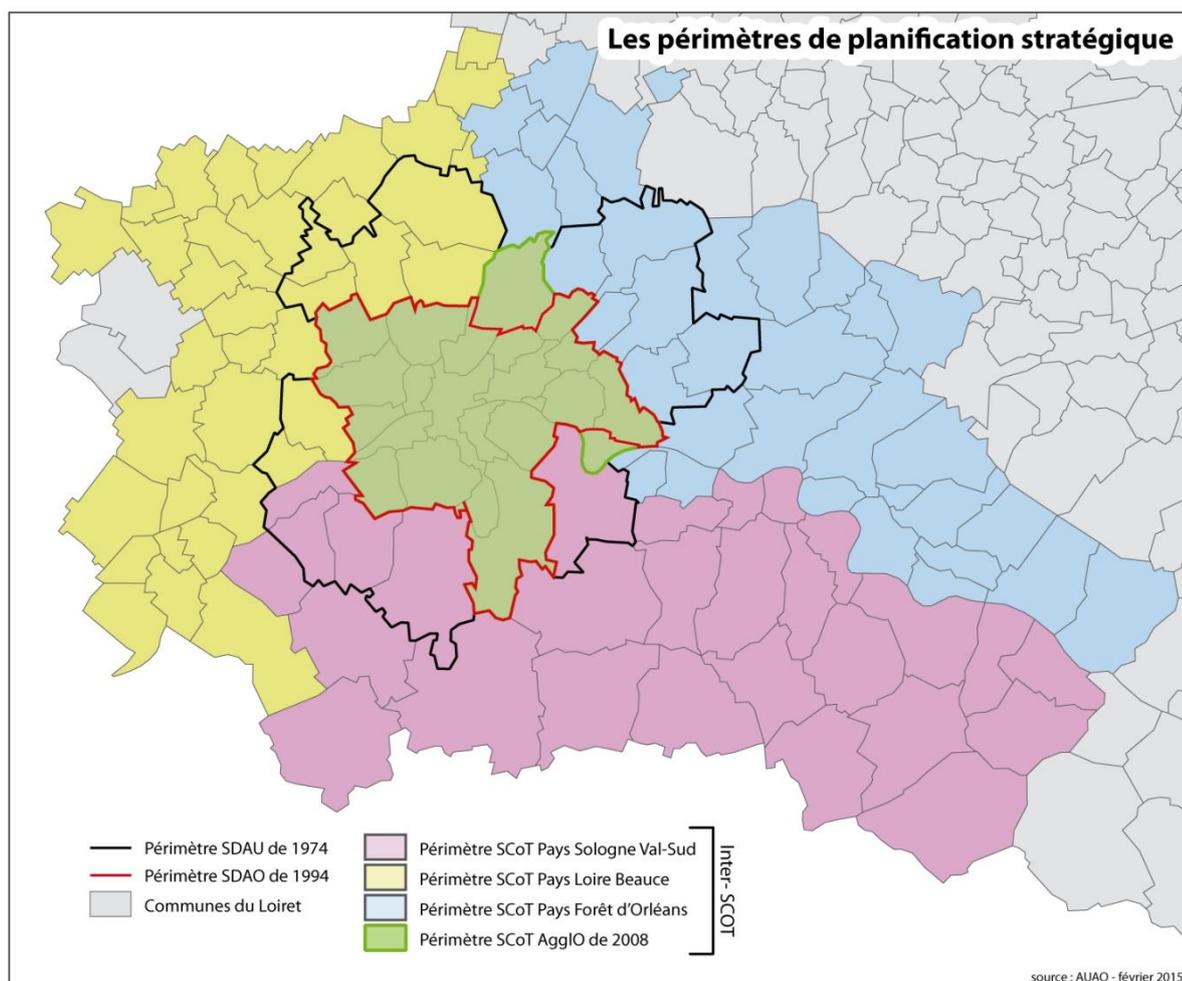


Une vision prospective qui s'est toutefois resserrée

Un périmètre géographique réduit

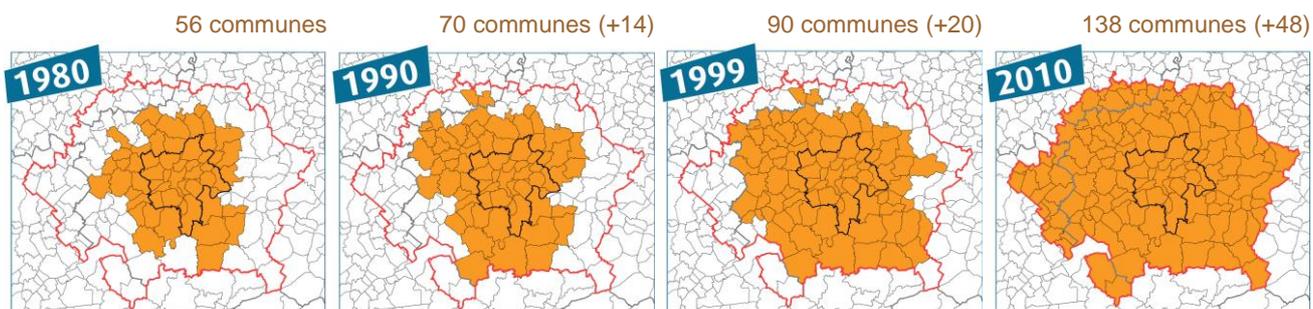
Les réflexions préliminaires du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) de 1974, ancêtre du SCoT actuel, comprenaient 54 communes et s'étendait de Beaugency à Châteauneuf-sur-Loire. Finalement, ce schéma sera adopté à l'échelle de 40 communes (*voir carte des périmètres de planification stratégique*).

En 1994, lorsque la révision du SDAU de 1974 est apparue nécessaire, son périmètre s'est resserré jusqu'à se superposer avec celui des 20 communes du Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple (SIVOM) de l'agglomération orléanaise. Pour les 20 autres communes, cela impliquait le maintien des dispositions du SDAU de 1974, la partie centrale devant alors veiller à la continuité et la cohérence entre les schémas (20 communes sur le Schéma Directeur de l'Agglomération Orléanaise (SDAO) de 1994 et 20 communes sur le SDAU de 1974).



L'élaboration du SCoT de 2008 s'est inscrite dans le prolongement de cette logique de resserrement. Le passage à 22 communes est davantage lié à l'élargissement du périmètre de la structure intercommunale orléanaise (plus qu'à un élargissement du périmètre de planification stratégique).

Parallèlement à la réduction de ce périmètre de vision prospective, s'observe déjà la croissance assez nette de la taille de l'aire urbaine d'Orléans. Si en 1980, l'aire d'influence du bassin d'emploi orléanais comprenait 56 communes (la réflexion prospective du SDAU de 1974 concernait 54 communes), celle-ci s'est accélérée jusqu'à atteindre 70 communes en 1990, 90 communes en 1999 et 138 communes en 2010. Ce processus traduit une dissociation assez marquée entre l'échelle de vie des habitants, notamment actifs, et celle de la stratégie de développement et de la prospective



Évolution de l'aire urbaine d'Orléans de 1980 à 2010 (Source : AUAO, 2012)

Aujourd'hui, la révision concomitante du SCoT de l'AgglO avec l'élaboration des SCoT des trois Pays voisins constitue une opportunité de renouer avec cette tradition prospective à grand échelle, à travers la mise en place de l'Inter-SCoT.

Une plus grande difficulté à se projeter sur le long terme

Face aux évolutions auxquelles se retrouve confronté le territoire (voir 1.1. **Le territoire est-il en forte mutation ?**), force est d'admettre que l'avenir apparaît de plus en plus incertain. Le contexte des années 1970 a radicalement changé et la foi en une forte croissance démographique et économique, bref l'âge d'or du développement urbain, est moins vigoureuse. Les objectifs de 500 000 habitants, fixés en 1974 pour l'an 2000, sont encore loin d'être atteints, même à l'échelle de l'aire urbaine qui s'est considérablement étendue (138 communes et 421 047 habitants en 2011).

Dans ce contexte, les ambitions locales antérieures ont été revues et apparaissent désormais plus mesurée et raisonnable, ce qui constitue presque un gage de crédibilité de la projection. Ces éléments ont peut-être joué un rôle lors des arbitrages du SCoT de 2008 qui affiche des volumes d'accueil plus faibles. En restant sur l'exemple du poids démographique de l'agglomération, le SCoT n'affichait plus que 320 000 habitants en 2030. Cette revue à la baisse des ambitions de développement s'illustre également sur d'autres thématiques : le maillage routier est moins dense et tous les aménagements prévus en 1974 ne sont pas repris dans le SCoT, à l'exemple du prolongement de la tangentielle en une voie rapide de contournement par le sud, dans l'axe du pont de l'Europe.

Au-delà de cette prise en compte logique de réalités observées, force est de constater que quelques uns des plus gros changements n'ont pas été planifiés : l'avènement d'Internet, de la téléphonie mobile, l'émergence des principes du développement durable, la maîtrise des dépenses énergétiques et la « ville des courtes distances » etc. Tout cela impose une plus grande prudence dans l'exercice de prospective et complique notre capacité à nous projeter dans l'avenir. À cela s'ajoute un contexte économique moins favorable qui rend une forte ambition de développement plus difficile à financer.



Sur ce domaine, les travaux de prospective publiés par la DATAR en 2012⁵² ne sont plus de même nature que ceux d'hier. Loin d'avoir permis de choisir un modèle de développement à décliner localement (les métropoles d'équilibres...), ils ont mis en lumière une série de modèles de développements pouvant se décliner à chaque fois en quatre scénarios.

Le champ des possibles pour le devenir du territoire est très vaste mais c'est le défi que doit relever le SCoT. Le travail engagé en 2008 avec le premier schéma de cohérence territoriale de l'agglomération orléanaise, a déjà produit des effets concrets. Pour sa révision, il s'agit de redéfinir un projet de territoire qui tienne compte de la conjoncture actuelle. Ce projet doit être suffisamment précis en fixant des objectifs à atteindre (à partir desquels des actions concrètes pourront se mettre en œuvre) et assez souple et évolutif pour s'adapter aux évolutions futures.

À retenir pour le SCoT

- Une vision prospective de longue date mais aux ambitions plus mesurées aujourd'hui et sur un périmètre qui se réduit, contrairement au territoire de vie des habitants qui s'élargit.

Les enjeux du SCoT

- *Développer des réflexions prospectives communes sur le territoire à l'échelle de l'Inter-SCoT.*

⁵² DATAR, Programme *Territoire 2040*, 2012.

7.1. Les citoyens sont-ils associés et participent-ils activement aux décisions publiques ?

Définitions

Citoyens : centré sur les résidents permanents mais extension possible aux actifs travaillant dans l'agglomération, aux visiteurs.

Participation active : s'entend à différents niveaux d'implication (information, concertation, militantisme...).

Décisions publiques : liées à la gouvernance institutionnelle : élaboration, mise en œuvre, suivi des projets et des politiques publiques.



*« Clisthène voulait mêler davantage les citoyens les uns aux autres et faire participer un plus grand nombre d'hommes à la vie politique. »
Aristote, Constitution d'Athènes.*



L'information des citoyens au cœur des politiques publiques

Une tendance au renforcement de la démocratie participative

Avec l'émergence du développement durable depuis la fin des années 1990, et l'inscription dans la loi de l'obligation pour certaines collectivités ou certains types de projets, d'avoir recours à la concertation des citoyens, l'intégration de la parole des habitants au projet est devenue au fil des ans une préoccupation grandissante des pouvoirs publics. Toutefois, il existe différents niveaux d'intégration des habitants dans la construction des projets :

- **Information/communication**

Il s'agit de porter à leur connaissance les différentes données et décisions relatives à un projet. Alors que l'information bénéficie d'une certaine neutralité, la communication relève d'une stratégie de diffusion de l'information par le biais d'un message orienté.

- **Consultation**

La consultation consiste à recueillir des opinions une fois que tout ou partie d'un projet est arrêté. Le citoyen peut éclairer le décideur avant une décision, mais ce dernier n'est pas obligé de suivre cet avis.



- **Concertation**

La concertation est un processus de discussion organisé entre des groupes de personnes qui produisent des propositions contribuant directement à la définition d'un point de vue et d'une action. Elle s'occupe d'éléments de projet qui ne sont pas encore définis (contrairement à la consultation).

- **Participation**

La participation des habitants va de la coproduction à la codécision. Les habitants contribuent à la réalisation ou aux décisions des projets.

Dans le cas de la coproduction, ils ne se contentent pas seulement de faire des propositions dont disposent ensuite les techniciens pour définir les éléments du projet, mais ils collaborent plus directement avec ces derniers.

Dans le cas de la codécision, les élus partagent une partie de leur pouvoir de décision avec les habitants. Ils acceptent de négocier avec ces derniers pour prendre une décision.

Information/ communication	Consultation	Concertation	Participation
Expositions	Questionnaires	Ateliers	Forums
Lettres/prospectus	Entretiens ciblés		Ateliers thématiques
Articles de presse ou numériques	Enquêtes publiques Référendum		Pratique des enveloppes budgétaires de quartier
Réunions/débats publics			

L'élaboration des documents stratégiques des collectivités est un exemple révélateur de la difficulté à associer pleinement la population à l'élaboration des politiques publiques et ainsi de participer à la maîtrise de leur destin. Pendant longtemps, les schémas directeurs et autres documents stratégiques sectoriels, se sont contentés d'une vision technicienne arbitrée par des instances dirigeantes et politiques. La participation citoyenne n'était pas envisagée, l'approche technicienne étant perçue comme peu compatible avec la co-construction des stratégies de territoires.

Un usage encore restreint d'internet comme outil de démocratie participative

Avec l'avènement d'internet, l'accès des citoyens à l'information des collectivités s'est démocratisé. L'émergence du label « Ville-internet » depuis 1999, avec en 2015 sa transformation en label « Territoires, Villes et Villages internet » montrent l'intérêt grandissant au niveau national pour le développement du numérique citoyen et l'augmentation du nombre de collectivités intéressées. L'usage d'internet rend plus aisée la diffusion d'informations et l'utilisation de nouvelles pratiques de démocratie participative, même pour de petites communes aux budgets communications modestes. Sur leurs sites, les communes peuvent mettre à disposition des habitants une information régulière et actualisée sur les projets communaux ou intercommunaux, et sur les moments importants de la vie de la commune. Au sein de l'agglomération orléanaise, toutes les communes disposent ainsi d'un site internet permettant de diffuser les comptes-rendus des réunions municipales (Conseils municipaux, etc.) et de mettre en ligne les documents importants (PLU⁵³, DICRIM⁵⁴, etc.).

⁵³ Plan Local d'Urbanisme



L'usage d'internet par les collectivités reste encore parfois limité à la mise à disposition d'informations et moins à encourager la démocratie participative. De même, les informations disponibles sur internet sont inégales selon les sites des communes. Certaines accordent une importance particulière à la mise à disposition des informations et à la participation des habitants. Elles y consacrent des rubriques spécifiques, tel qu'un onglet « citoyenneté », « vie citoyenne » ou encore « démocratie participative ». Il est parfois possible d'accéder à un outil de participation directe via internet : inscription en ligne aux réunions citoyennes, contact mail direct avec les élus, Tchat. Le site internet permet également à certaines communes de faciliter l'accès des habitants aux services municipaux (numéro de chaque service et nom du responsable) et leurs démarches administratives (inscription sur les listes électorales, recensement, permis de construire, etc.). Ainsi, l'usage d'internet par les communes du territoire apparaît surtout comme un moyen d'informer les habitants des projets et des actualités de la commune, ainsi qu'à faciliter certaines démarches administratives ou certains contacts avec les services municipaux. Il existe encore peu d'initiatives de démocratie participative directe grâce à internet hormis quelques communes, qui ont mis en place un Tchat (Olivet, Orléans, l'Agglo). Ces dispositifs interrogent également sur leur pérennité, dans la mesure où pour fonctionner correctement, ils nécessitent une communication importante auprès des habitants pour les faire connaître, et sur leur accessibilité, puisque malgré leur utilité pour apporter des réponses aux citoyens, ils sont encore inaccessibles à certains habitants « non-connectés » ou n'ayant pas la maîtrise de cet outil pour communiquer. Ils s'adressent essentiellement à un public jeune, peu enclin à participer à la vie démocratique, qui peut trouver ainsi un moyen d'expression. Malheureusement, ce public est aussi difficile à capter et à conserver en raison de sa « volatilité » sur les réseaux (phénomène de zapping) et de la rapidité avec laquelle toute nouveauté sur internet perd de l'attractivité à mesure qu'elle devient trop ancienne. Pour continuer à capter ce public, la démocratie participative doit régulièrement communiquer sur ses outils et les renouveler, ce qui entraîne des coûts et des changements de pratiques souvent difficiles à concilier pour les collectivités et les élus. Malgré tout, l'usage d'internet s'est beaucoup démocratisé en France, puisque une très grande majorité des foyers sont dorénavant connectés (ordinateurs, tablettes, smartphones...). Il y a donc un intérêt majeur pour les collectivités à trouver de nouveaux moyens pour utiliser ce potentiel dans le cadre de la participation citoyenne.

L'association des habitants sur le territoire de l'Agglo

D'une manière générale, les communes de l'agglomération orléanaise montrent un réel intérêt à communiquer auprès de leurs habitants avec des informations relatives à la vie municipale, à leurs projets. Toutes les communes ont au moins un outil permettant d'informer les habitants des projets communaux. Le bulletin ou journal municipal constitue l'outil le plus répandu. La plupart du temps sa diffusion est trimestrielle ou bimestrielle. Celui-ci est parfois complété par une lettre aux habitants à diffusion plus fréquente (mensuelle), voire par un journal rédigé par les habitants eux-mêmes, comme à Saran, où la municipalité publie un journal écrit par des jeunes de la commune. Toutefois, les pratiques de concertation apparaissent encore parfois peu développées et les habitants sont parfois simplement informés ou consultés, sans réellement pouvoir contribuer à l'élaboration des projets. La méconnaissance des méthodes de participation engendre une méfiance des élus ou des habitants. Pourtant les pratiques de certaines communes montrent que la participation citoyenne apporte une réelle plus-value au projet et facilite son acceptation.

⁵⁴ Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs



De l'information des habitants à la participation citoyenne

L'émergence de nouvelles pratiques

Les outils de la participation citoyenne sont anciens, puisque dès l'antiquité les grecs avaient inventé un système démocratique particulièrement efficace et structuré. Aujourd'hui, les exemples montrent que la participation citoyenne est un élément essentiel pour l'appropriation des objectifs d'un projet, et son acceptabilité, même si cela conduit à des évolutions et des compromis perçus comme contraignants au départ. Elles trouvent finalement un avantage incontestable par la suite dans une démarche associant pleinement la population. La confiance envers la démocratie et les représentants élus est améliorée, par l'acceptation d'une autre forme d'écoute régulière et d'un certain partage du pouvoir. L'échelle du projet importe peu finalement, car il existe toujours un moyen d'associer les habitants.

Ainsi, dans le cadre de la mise en place d'une démarche de « Territoire Hautement Citoyen » à Mulhouse, Jean Rottner (Maire de Mulhouse et Président de la Fnau) témoignait : *« Pendant la campagne municipale de mars 2014, j'ai observé l'envie fantastique des citoyens de participer [...] La démocratie citoyenne se limite trop souvent à la sanction ou la validation, il faut passer à une démocratie d'action. Nous avons déjà, à Mulhouse, les conseils de quartier et de jeunes, les budgets participatifs, ou encore le bistrot des associations, mais ces outils ne concernent que les « habitants professionnels », il fallait ouvrir encore plus [...] [Il s'agit de] s'appuy[er] sur l'expertise d'usage citoyenne [pour permettre] une meilleure compréhension des politiques publiques par les habitants, laissant la place à leur épanouissement [...] Mon rôle est celui d'un animateur du territoire, d'un facilitateur. Je me connecte avec les initiatives qui foisonnent sur le terrain afin de faire le lien entre elles et ainsi créer l'émulation ».*

Aujourd'hui, le renouveau de la démocratie participative, parallèle au rapprochement des lieux décisionnels faisant suite à la décentralisation, permet d'imaginer de nouvelles méthodes participatives faisant appel à la proximité des citoyens, mais également aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

Des approches différentes selon les territoires

Solliciter la participation des habitants, au-delà des exigences réglementaires (concertation dans le cadre de la procédure de ZAC, PLU, etc.), est assez répandu sur le territoire. Selon la taille des communes, la mise en place de structures participatives est plus ou moins formalisée et structurée. Les communes de plus 80 000 habitants ont l'obligation de se doter de conseils de quartiers, et cela est possible pour les communes de plus de 20 000 habitants après délibérations du Conseil municipal. Sur le territoire, alors que seule la ville d'Orléans est soumise à l'obligation réglementaire, huit autres communes ont mis en place des « Conseils » ou « Comités » de quartiers, regroupant les habitants souhaitant participer à la vie municipale et défendre les intérêts de leur quartier. Plutôt que de créer des comités de quartier, les élus de la ville de Saran ont choisi d'aller directement à la rencontre des habitants des quartiers en organisant des itinéraires au cours desquels les habitants sont invités à venir discuter avec eux. D'autres communes cherchent également à s'appuyer sur la proximité des élus avec les habitants pour faire remonter les besoins et les avis sur les projets. Enfin, beaucoup de communes ont également créé un Conseil municipal des Jeunes, ou Conseil des enfants.



Par ailleurs, des expériences de participation citoyenne originales et de co-construction de projet ont été mises en place depuis longtemps dans certaines communes. La commune de Saint-Jean-de-Braye, par exemple, a réussi à constituer une véritable « tradition » participative pour la définition de l'ensemble des projets portés par la collectivité. La commune s'est dotée de plusieurs outils de participation en plus de ses comités de quartier. Des « Ateliers de travail urbain » ont été créés pour co-construire des projets d'urbanisme avec les habitants. Ces ateliers, mis en place à partir de 2008, constituent l'une des expériences de participation citoyenne les plus exemplaires sur le territoire de l'agglomération. Récemment, la commune a également souhaité mettre en place trois « États généraux » pour réfléchir avec les habitants sur la politique communale à mener concernant l'éducation, le sport et la culture. De même, un projet d'habitat participatif a été lancé sur le territoire de la commune avec le soutien de la municipalité.

La commune de Saint-Jean-de-la-Ruelle a également mené un important travail de démocratie participative lors de l'élaboration de son PLU à partir de 2006, une démarche novatrice à cette date. D'autres communes ont également choisi d'associer étroitement la population à l'élaboration de leur document d'urbanisme (Saran, Chécy, Fleury-les-Aubrais, Boigny-sur-Bionne, Chanteau). Les démarches « Agenda 21 » donnent aussi l'occasion aux municipalités d'aller à la rencontre des habitants pour élaborer un projet participatif pour le développement durable de la commune. Ingré, Olivet, Orléans, Fleury-les-Aubrais, La Chapelle-Saint-Mesmin, Saint-Jean-de-la-Ruelle, Chanteau, Ormes, Boigny-sur-Bionne, Orléans ont toutes élaboré un Agenda 21 local, au cours duquel elles ont mené des réunions publiques. Pour la commune de Fleury-les-Aubray, l'élaboration du PLU a été l'occasion de mener un travail parallèle à celui mené dans le cadre de l'Agenda 21 local, permettant de la sorte un niveau élevé de concertation citoyenne.

L'élaboration du ScoT de l'Agglomération orléanaise est également l'occasion d'expérimenter de nouveaux modes de participation citoyenne. Ainsi, le Comité de pilotage a souhaité mettre en place une concertation élargie à l'ensemble des habitants de l'aire urbaine d'Orléans. Un sondage a été élaboré et diffusé sur le site internet de l'Agglo, et a permis l'obtention d'un peu plus 700 réponses. À l'issue du sondage, un « Panel citoyen » a été organisé, composé à moitié de personnes volontaires et à moitié de citoyens tirés au sort sur les listes électorales. 48 habitants ont ainsi participé à une journée de travail sur le SCoT en janvier 2015 ([voir Focus sur : Le sondage autour du SCoT](#)).



Panel citoyen de janvier 2015, organisé dans le cadre de l'élaboration du SCoT de l'agglomération orléanaise
(Source : AUAO, 2015)

À retenir pour le SCoT

- Des pratiques de concertation encore peu développées car souvent perçues comme complexes. Les habitants sont ainsi parfois simplement informés, consultés ou sondés sans réellement pouvoir contribuer à l'élaboration des projets.
- Mais des initiatives participatives, qui vont au-delà des exigences réglementaires, se développent dans l'agglomération.

Les enjeux du SCoT

- *Saisir l'opportunité de l'élaboration et de la mise en œuvre du SCoT pour intégrer davantage les habitants dans la construction du projet de territoire.*

Focus sur : La concertation autour du SCoT

Par délibération du 8 juillet 2014, la communauté d'agglomération a mis en révision son SCoT et a défini les modalités de concertation suivante :

- « Un registre de concertation ouvert dès l'affichage de la délibération au siège de la communauté d'agglomération. Sera également mis à disposition du public un dossier qui lui permette de s'informer du déroulement de la procédure et de prendre connaissance des orientations étudiées. Le dossier sera complété au fur et à mesure de l'avancée des travaux et consultable pendant toute la durée de l'élaboration du projet (jusqu'à l'arrêt du projet). Ces éléments seront accessibles et consultables aux horaires habituels d'ouverture des bureaux.
- Les étapes clés de la révision feront l'objet d'une information dans les outils de communication de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire (type « Lettre de l'AggLO »).
- Des (au moins deux) réunions publiques de présentation du travail et de débat sont organisées au cours de la procédure.
- La communauté d'agglomération Orléans Val de Loire prévoit également de s'appuyer sur les nouveaux moyens de communication afin de toucher un public plus vaste :
 - o Une adresse mail spécifique sera créée pour recueillir les remarques et les questions tout au long de la procédure (scot@agglo-orleans.fr).
 - o Les réseaux sociaux pourront être utilisés pour diffuser les éléments clés de la procédure ou les dates de réunions publiques (la communauté est présente sur Facebook).
 - o La page internet du SCoT sur le site de la communauté d'agglomération sera mise à jour lors des étapes clés de la démarche. »

Au-delà de ces dispositions, l'AggLO a organisé un sondage afin de recueillir l'avis des habitants sur l'évolution de leur territoire et leur façon de le pratiquer, d'y vivre et d'y travailler. Accessible sur internet du 15 septembre 2014 au 18 janvier 2015, le sondage a bénéficié d'une large diffusion et a été porté par plusieurs outils de communication : articles de journaux, gazettes et sites internet de l'AggLO et des communes, affiches dans des lieux publics, distribution de flyers dans des lieux de passages (gare, restaurants, etc.). Plus de 700 réponses ont été recueillies. (voir [Cahier de concertation – Sondage SCoT](#))

D'autre part, au-delà de la concertation avec les habitants, la communauté d'agglomération a également associé le conseil de développement et les communes (avec leurs élus et leurs services techniques). Trois types d'ateliers ont ainsi été organisés :

- L'atelier des communes a réuni 60 participants, élus ou techniciens. Il s'est tenu le 11/12/2014 à l'espace Reine Blanche à Olivet (voir [Cahier de concertation – Atelier des communes](#)).
- L'atelier du panel citoyen a réuni 48 habitants de l'aire urbaine. Ce dernier s'est tenu le 31/01/2015 à l'agence d'urbanisme à Orléans (voir [Cahier de concertation – Atelier panel citoyen](#)).
- Le groupe de travail du Conseil de développement composé de 10 membres. Il s'est réuni à plusieurs reprises pour travailler sur le SCoT : le 12/01/2015, le 03/02/2015, le 13/02/2015 et le 17/02/2015 (voir [Cahier de concertation – Conseil de développement](#)).

Toutes ces contributions constituent un matériau très riche qui a aidé à formaliser un document qui rend compte des points de convergence et de divergence des différents acteurs du territoire. De cette confrontation émerge une analyse partagée du territoire, utile à la définition d'un projet de territoire pour les 20 prochaines années.

Principales idées qui ont émergé des ateliers :

Réponse à la question : Oui
 Non
 Non traité

	Atelier panel citoyen	Atelier des communes	Conseil de développement
Le territoire est-il en forte mutation ?	<p>Développement des transports (bus, tram, vélo) mais des améliorations à apporter ;</p> <p>Forte urbanisation (et notamment en zones inondables) mais protection des zones agricoles ;</p> <p>Fort développement de l'activité logistique.</p>	<p>Plutôt logique de continuité sans rupture franche ;</p> <p>Mais des mutations de la société qui se répercutent sur le territoire.</p>	
La répartition des populations, des activités et des espaces naturels produit-elle des territoires spécialisés ?	<p>Secteurs monofonctionnels en périphérie de l'AggLO (notamment des zones commerciales et industrielles) + sud d'Orléans.</p>	<p>Secteurs spécialisés qui créent l'identité du territoire ;</p> <p>Mais davantage de complémentarité serait intéressant dans le développement futur.</p>	<p>Mode de développement (sous forme de zones spécialisées) hérité du passé et qui a tendance à se poursuivre ;</p> <p>Nécessité d'avoir une vision plus large ;</p> <p>Mais une certaine spécialisation est aussi nécessaire pour limiter nuisances et conflits d'usages et répondre à certains besoins ;</p> <p>Mixité dans les centres-villes ;</p> <p>Meilleure prise en compte de la mixité dans les nouvelles opérations.</p>
Les populations ont-elles le choix de leur logement ?	<p>Amélioration de la mobilité offre un choix de localisation plus large ;</p> <p>Bonne gestion et meilleure intégration des logements sociaux mais toujours des réticences ;</p> <p>Variété de logements à l'échelle de l'AggLO mais pas toujours à + petite échelle ;</p> <p>Mais choix très lié au critère financier et des contraintes à la construction existent.</p>	<p>Contrainte économique qui oriente les choix : tendance à l'éloignement du cœur de l'agglomération pour trouver des prix plus abordables.</p>	<p>Choix possible à partir d'un certain niveau de revenu ;</p> <p>Existence de logements vacants ;</p> <p>Mais manque de fluidité du marché et choix restreint pour certaines catégories de population en fonction de leur revenu.</p>

	Atelier panel citoyen	Atelier des communes	Conseil de développement
Les services et les équipements publics sont ils accessibles aux populations ?	<p>Bon accès général ;</p> <p>Bonne desserte en transports en commun et modes doux mais des améliorations à apporter ;</p> <p>Mais l'offre de soin apparaît très problématique, des problèmes de circulations et des adaptations nécessaires du fonctionnement de certains services/équipements.</p>	<p>Accessibilités « physique », « économique » et « dématérialisée » apparaissent problématiques pour certaines catégories de population ;</p> <p>Des équipements et services déséquilibrés selon la taille des communes ;</p> <p>Mais des équipements sportifs bien présents.</p>	<p>Présence d'un réseau de transports collectifs, facilité de circulation, stationnement performant, nombreuses pistes cyclables ;</p> <p>Bon maillage d'équipements de proximité, d'espaces verts ;</p> <p>Couverture numérique qui existe mais inégalement répartie ;</p> <p>Mais des difficultés d'accès pour certains équipements, des améliorations à apporter pour les pistes cyclable et transports en commun, disparition du commerce de proximité, manque parfois d'espaces verts et de certains équipements.</p>
Les habitants et les visiteurs s'approprient-ils les espaces publics du territoire ?	<p>Des espaces publics appropriés mais tous ne sont pas aussi qualitatifs.</p>	<p>Appropriation subjective ;</p> <p>Beaucoup de progrès pour favoriser l'appropriation mais des efforts restent à faire.</p>	
Existe-t-il une identité Orléanaise ?	<p>De nombreux éléments identitaires mais sans assemblage cohérent ;</p> <p>Subit une mauvaise image héritée du passé.</p>	<p>Identité floue et faible du fait d'une identité régionale imprécise et de la proximité de Paris ;</p> <p>Déficit d'image ;</p> <p>Mais une intercommunalité qui fédère peu à peu les identités locales, des efforts et de nombreux atouts pour améliorer l'image du territoire.</p>	<p>Identité liée à la Loire et à sa proximité avec Paris et à son dynamisme démographique ;</p> <p>Reconnaissance nationale et mondiale ;</p> <p>Mais une identité difficile à définir et peu mise en valeur.</p>
Les espaces de renouvellement urbain peuvent-ils répondre à eux seuls aux besoins de développement de l'agglomération ?	<p>Un potentiel important existe mais l'urbanisation de ces secteurs de renouvellement doit être raisonnée.</p>	<p>Renouvellement urbain contradictoire avec certains enjeux du territoire (préservation identité rurale/périurbaine, maintien espace aération, contraintes territoriales...) et avec des enjeux économiques et sociaux.</p>	<p>Des difficultés d'accès ;</p> <p>Moins cher et plus facile de s'étendre ;</p> <p>Nécessité de préserver des espaces verts ;</p> <p>Mais la priorité doit être donnée au renouvellement urbain avant l'extension, nécessité de préserver les espaces agricoles, rentabilisation des transports collectifs, possibilité d'amélioration de la qualité de vie et de la mixité.</p>

	Atelier panel citoyen	Atelier des communes	Conseil de développement
Le mode de développement permet-il de maîtriser l'évolution de la consommation énergétique ?	<p>Intégration des exigences de performance et sobriété énergétiques ;</p> <p>Utilisation des énergies renouvelables mais encore assez peu ;</p> <p>Amélioration de l'offre en transports en commun et des modes doux mais pas toujours adaptés ;</p> <p>Mais organisation spatiale et mode d'occupation de l'agglomération qui sont consommateurs d'énergie, et action nécessaire sur bâti existant.</p>	<p>Dissociation lieu de vie et lieu d'emploi engendre des déplacements importants ;</p> <p>Peu de projets innovants dans l'agglomération mais certains émergent progressivement ;</p> <p>Mais recherche d'une meilleure cohérence intercommunale, développement des transports en commun et des modes doux, et actions pour maîtriser la consommation énergétique du territoire.</p>	<p>Augmentation des déplacements ;</p> <p>Extension urbaine nécessite de nombreux équipements ;</p> <p>Des efforts nécessaires sur la rénovation et qualité des constructions ;</p> <p>Problème du chauffage urbain.</p>
La population est-elle exposée à des risques et nuisances ?	<p>Présence de nombreux risques ;</p> <p>Prévention pas toujours suffisante ;</p> <p>Impact parfois mal évalué ;</p> <p>Mais impact différent selon le risque.</p>	<p>Risques et nuisances multiples ;</p> <p>Mais des dispositifs et réponses opérationnelles existent.</p>	
L'offre de soin est elle adaptée à la demande et accessible à tous ?	<p>Existence d'une offre diversifiée ;</p> <p>Existence de pôles d'excellence ;</p> <p>Présence d'équipements ;</p> <p>Mais des problèmes d'accessibilité, des manques de médecins.</p>	<p>Offre de proximité pas adaptée ni accessible ;</p> <p>Peu de moyens pour agir ;</p> <p>Manques de médecins ;</p> <p>Mais des équipements sur le territoire.</p>	<p>Présence d'équipements, en nombre et en capacité suffisantes mais problème en termes de ressources humaines (peu de médecins) ;</p> <p>Difficulté d'accès aux équipements en transports en commun.</p>
Des coopérations existent-elles au sein du territoire et avec d'autres territoires ?	<p>Des coopérations depuis longtemps ;</p> <p>Mais la démocratie locale doit être mieux respectée et risque de perte d'emplois.</p>	<p>Emergence d'une coopération à différentes échelles de territoires.</p>	<p>Des coopérations existent surtout dans le domaine économique, en termes d'équipements ;</p> <p>Mais les communes ont du mal à avoir une vision collective, et les coopérations manquent de lisibilité et de visibilité.</p>
Existe-t-il une vision prospective collective de l'agglomération ?	<p>Existence des documents de planification ;</p> <p>Mais une vision prospective est à construire pour de nombreux sujets.</p>	<p>Une vision prospective doit se construire à une échelle plus large que celle de l'agglomération.</p>	<p>Travail collectif sur le SCoT ;</p> <p>Mais il y a des difficultés à élargir le point de vue communal vers l'Agglo.</p>
Les citoyens sont-ils associés et participent-ils activement aux décisions publiques ?		<p>Moyens pas toujours adaptés ;</p> <p>Mais des expériences locales existent et mériteraient d'être généralisées.</p>	
Les citoyens ont-ils été pleinement associés à la concertation pour participer à la définition de ce nouveau SCoT ?	<i>Sera abordé en fin de procédure pour le bilan de la concertation</i>		



Lexique



ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADEL	Agence de Développement Économique du Loiret
ADS	Application Droit du Sol
AFSSET	Agence Française de Sécurité Sanitaire et de l'Environnement
ALUR	loi du 24 mars 2014 pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat
ANFR	Agence Nationale des Fréquences
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
APF	Association des Paralysés de France
APL	Allocation Personnalisée au Logement
ARS	Agence Régionale de la Santé
AUAO	Agence d'Urbanisme de l'Agglomération Orléanaise
AVGBP	Association des Villes du Grand Bassin Parisien
BBC	Bâtiment basse consommation
BEPOS	Bâtiment à Énergie POSitive
BIT	Bureau International du Travail
BPE	Base Permanente des Équipements
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCQ	Conseils Consultatifs de Quartier
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CREDOC	Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de vie
CROUS	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Sociales
DAC	Document d'Aménagement Commercial
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DICRIM	Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs
EBC	Espace Boisé Classé
EPCI	Établissement Public de Coopération Intercommunale



EPFL	Établissement Public Foncier Local
EPL	Établissement Public Loire
FEVAD	Fédération E-commerce et Vente À Distance
FNAU	Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
FNAUT	Fédération Nationale des Associations d'Usagers de Transports
GES	Gaz à Effet de Serre
GIP	Groupement d'Intérêt Public
HLM	Habitation à Loyer Modéré
HT	Haute Tension
ICPE	Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MAPTAM	loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRe	Projet de loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
NTIC	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCELOR	Observatoire de la construction neuve en région Centre Loire
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPH	Office Public de l'Habitat
PCET	Plan Climat-Énergie Territorial
PCS	Plan Communal de Sauvegarde
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PGRI	Plan de Gestion du Risque Inondation
PIG	Programme d'Intérêt Général
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLPD	Programme Local de Prévention des Déchets
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUi	Plan Local d'Urbanisme intercommunal
PPA	Plan de Protection de l'Atmosphère



PPBE	Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement
PPI	Plan Particulier d'Intervention
PPRI	Plan de Prévention des Risques d'Inondations
PPRT	Plan de Prévention des Risques Technologiques
PSLA	Prêt Social Location-Accession
RAM	Relai Assistante Maternelle
RT	Règlementation Thermique
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAN	Schéma Départemental d'Aménagement Numérique
SDAO	Schéma Directeur de l'Agglomération Orléanaise
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Île-de-France
SIAEP	Syndicat Intercommunal d'Adduction d'Eau Potable
SICALA	Syndicat Intercommunal d'Aménagement de la Loire et de ses affluents du Loiret
SIRCO	Syndicat Intercommunal de la Restauration Collective
SIVOM	Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU	Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SMAEDAOL	Syndicat Mixte pour l'Aménagement et l'Exploitation de la Desserte Aérienne de l'Ouest du Loiret
SRCAE	Schéma Régional du Climat, de l'Air et de l'Énergie
SRCE	Schéma Régional de Cohérence Écologique
SRU	loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
TAO	Transports de l'Agglomération Orléanaise
TéP	Tonne équivalent Pétrole
THT	Très Haute Tension
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication



TWh	Terawattheure
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
VUE	Valeur Universelle Exceptionnelle
ZAC	Zone d'Aménagement Concerté
ZAP	Zone Agricole Protégée
ZICO	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Écologique, Faunistique et Floristique
ZPPAUP	Zone de Protection du Patrimoine Architectural, Urbain et Paysager

SCOT

Orléans Val de Loire
Schéma de COhérence Territoriale



agence d'urbanisme
DE l'agglomération orléanaise
www.auao.org

