

Les logiques foncières de l'étalement urbain

Depuis le milieu des années 1990, la lutte contre « l'étalement urbain » et pour « la reconstruction de la ville sur la ville » est devenue un thème obligé du discours institutionnel dominant de la planification territoriale

La lutte contre l'éparpillement de l'urbanisation est à peu près aussi vieille que l'urbanisme, mais l'objectif n'est plus le même qu'autrefois. Lorsque déjà, dans les années 1950, les « [plans directeurs](#) » cherchaient à imposer des « [périmètres d'agglomération](#) » l'enjeu n'était nullement de préserver l'environnement. Il était plutôt d'assurer à moindre coût la réalisation des travaux publics. Comme dans les pays pauvres aujourd'hui, les programmes étaient souvent livrés avant même d'être viabilisés. Pour gagner la course entre les équipements et les constructions, il fallait cibler les efforts publics sur quelques quartiers nouveaux bien choisis. On y réussit bien. Trop bien. Ce furent les « [zones à urbaniser en priorité](#) », les fameuses « ZUP » des années 1960 qui furent de beaux succès de maîtrise foncière et urbanistique avant de devenir les cauchemars qu'on sait. Mais c'est une autre histoire.

Les temps ont changé. Certains continuent de prétendre qu'il faut lutter contre l'étalement urbain parce que cela coûte cher en équipements, ce ne sont que de mauvais arguments au service d'une cause honorable. En réalité, sur le plan économique, l'étalement urbain, s'il n'est pas excessif, est moins coûteux que la densification. C'est d'ailleurs pour cela qu'il marche si bien.

Les deux seules justifications qui tiennent pour lutter contre l'étalement sont de nature environnementale :

1. Préserver les espaces naturels et des terres agricoles, auquel cas, pour être cohérent, il faut également lutter contre les pratiques agricoles qui constituent aujourd'hui une atteinte à l'environnement et à la biodiversité, autrement plus grave que l'étalement urbain.
2. Lutter contre les pollutions liées aux distances de déplacements urbains auquel cas la cohérence voudrait que les mesures contre tous les déplacements et toutes les sources d'émission de CO2 devraient être placées à la même enseigne, la part de responsabilité des déplacements automobiles résidentiels étant mineure dans cet ensemble.

Une troisième motivation de la lutte contre l'étalement urbain est rarement évoquée bien qu'elle sous-tende, en réalité, le discours de la plupart des partisans de la ville compacte traditionnelle : c'est un choix de civilisation. On peut, comme le cas de l'auteur de ces lignes, préférer vivre dans une ville dense, lourde d'histoire, que dans le lotissement des Jonquilles. Mais il faut accepter que tout le monde ne partage pas nécessairement vos goûts et qu'il est plus facile d'aimer vivre dans une grande ville

dense lorsqu'on a les moyens financiers d'en sortir pour rejoindre sa maison de campagne ou partir en vacance à l'autre bout de la planète.

Quoi qu'il en soit, cette lutte contre l'étalement urbain, menée depuis plus de dix ans est son échec dramatique. La dispersion de l'urbanisation nouvelle n'a jamais été aussi forte que depuis qu'on prétend la combattre.

Cela devrait faire naître quelques doutes sur le bien fondé des politiques mises en œuvre. Celles-ci reposent, selon nous, sur une incompréhension de la croissance urbaine, incompréhension qui résulte elle-même de l'utilisation de concepts erronés et de mauvais instruments de mesure.

Qu'est-ce que la croissance urbaine ?

Les multiples études qui sont censées orienter la planification territoriale assimilent la croissance d'une ville à l'augmentation de sa population et, selon elles, la perte de population que peut subir une commune ou un quartier central ancien y est interprétée comme un processus de désurbanisation. Le bon sens commun devrait pourtant suffire à constater que, sauf exception rarissime, le cadre bâti de ce centre, soit n'a pas changé, soit a même accueilli des constructions nouvelles plus importantes que celles qui ont été détruites.

Pourquoi y a-t-il plus de bâtiments qu'avant et moins de population ? Il peut se faire que des activités remplacent les logements. Ce n'est pas le plus fréquent, le volume des nouvelles activités tertiaires n'arrivant généralement pas à compenser la disparition des anciennes activités secondaires en tissu existant. Beaucoup plus simplement, il se passe que la population habite plus au large qu'avant parce que, l'un dans l'autre, son niveau de vie s'est amélioré.

Il s'agit là d'un phénomène de grande ampleur, mais il n'existe pas d'études pour en rendre compte, faute de données sur les surfaces du parc existant, alors qu'on a une surabondance de données démographiques. Cela peut paraître absurde, mais par paresse intellectuelle, on donne toujours plus d'importance à un phénomène mineur bien mesuré, qu'à un phénomène majeur sans données. Il est plus facile de faire un rapport en brassant des statistiques existantes, même si elles sont peu utiles au sujet traité, qu'en créant péniblement quelques données plus pertinentes.

Les rares enquêtes générales dont on dispose sur les conditions d'habitat des ménages, indiquent en effet qu'en une génération, de 1972 à 2006, la surface moyenne de plancher de résidence principale dont dispose chaque habitant, est passé de 25 m² à 40 m², soit une progression de 60%. C'est considérable¹. Quelle agglomération française a connu une telle progression de sa démographie pendant la même période ? Aucune. La progression des agglomérations dynamiques aura plutôt été de l'ordre de 30% au cours de la même période.

En première approximation, le taux de croissance d'une agglomération devrait donc être abordée comme le produit de deux facteurs, l'augmentation des surfaces de plancher par habitant et l'augmentation du nombre d'habitants, le premier de ces facteurs étant nettement plus important que le second, même s'il est beaucoup moins connu. Et si la croissance de la population urbaine se fait à un rythme moitié moindre, que l'accroissement des surfaces de plancher par habitant, on peut dire que sur la longue durée, à l'échelle de l'ensemble du pays, les deux tiers de l'accroissement du volume résidentiel bâti est dû à l'amélioration des niveaux de vie tandis que seulement un tiers est dû à l'augmentation de la population.

¹ Voir Etudes foncières n°135, septembre 208, page 4

La prise en compte des surface de plancher par habitant devrait également permettre de mieux comprendre les modifications de peuplement d'un quartier par rapport aux autres. A volume bâti constant, la « *gentrification* » d'un quartier s'accompagne en effet d'une diminution du nombre de pièces comme du nombre de logements (les petits logements sont regroupés en grands logements et les petites pièces sont décloisonnées). L'inverse s'observe lorsqu'une commune ou un quartier s'appauvrissent : une vieille maison bourgeoise va alors être divisée en trois ou quatre petits logements, etc. Et on notera au passage à quel point il est inadéquat de se contenter de comptabiliser les logements (ou les ménages) pour caractériser le volume bâti d'un secteur géographique par rapport à un autre.

C'est ainsi que, paradoxalement, un quartier ancien va perdre d'autant plus de population que son attractivité augmente, et inversement. Rien qui ressemble à un processus de « désurbanisation ».

Au contraire. Il faudra que la taille de la ville augmente uniquement pour maintenir sa population. Et si les autorités refusent (ou simplement négligent) d'aménager de nouveaux terrains pour construire en continuité de l'urbanisation existante, les habitants iront chercher plus loin les espaces bâtis supplémentaires qu'ils recherchent et qu'ils sont prêts à payer grâce à l'augmentation de leurs revenus.

La moitié de l'urbanisation nouvelle est oubliée

Presque toujours, la lutte contre l'étalement urbain ne vise que le logement et, singulièrement l'habitat individuel, seul et unique responsable, pour ne pas dire bouc émissaire de l'étalement urbain.

On oublie que le logement ne représente, dans les statistiques nationales, que la moitié des surfaces de plancher construites chaque année, parfois un peu plus, parfois un peu moins. L'autre moitié est constituée de grandes surfaces commerciales, d'entrepôts de stockage, de bâtiments agricoles, de locaux industriels, de bureaux, etc. Or personne ne semble se soucier de la contribution majeure que ces programmes apportent à l'étalement urbain. Il suffit pourtant de circuler autour d'une grande agglomération pour constater que ce sont bien les hypermarchés, les plateformes logistiques et autres « parcs d'activités » qui dominent les paysages périurbains. Nullement les logements. Pire, ces implantations d'activités en avant-garde du front de l'urbanisation, ont un effet d'entraînement puissant. On raisonne toujours comme si les ménages qui quittaient le centre pour aller s'installer en périphérie, allaient subir un allongement de leurs trajets habitat-travail alors qu'il arrive aussi qu'ils se rapprochent ainsi de leur travail en distance et encore plus souvent en temps, les trajets automobiles en contournement étant plus rapides que les trajets centre-périphérie.

Mais les collectivités locales voient dans les uns une base fiscale et dans les autres une source de dépenses. Le traitement des autorisations d'urbanisme est donc loin d'être le même. Tandis que tous les arguments environnementaux sont bons à écarter l'habitat populaire, on subventionne largement l'étalement urbain en offrant de grands terrains équipés en bordure de voie rapide aux « créateurs d'emplois ».

Par ailleurs, à l'intérieur même de la fonction résidentielle, il n'est pas non plus justifié de réduire la question de l'étalement urbain à celle de la maison individuelle. Car ce n'est pas l'habitat individuel en tant que tel qui est grand consommateur d'espaces, mais c'est l'utilisation de grandes parcelles pour y construire des maisons individuelles. La vraie question est donc « pourquoi ces grandes parcelles ? » et d'en identifier correctement les causes.

Pour partie, cela tient au report en plein espace rural de la construction nouvelle : il est évident que l'on va avoir tendance à utiliser un terrain plus grand si l'on est en bordure d'un village que si l'on se trouve en bordure d'une ville. Cela aura un impact fort dans les statistiques : en 2006, la surface moyenne des terrains sur lesquels ont été accordés des permis de construire une maison individuelle, était de 1.440 mètres carrés. Mais la cause première est alors le report de l'urbanisation nouvelle de la proche périphérie des villes vers la zone rurale.

Cependant lorsque l'on reste dans la périphérie urbaine, si les terrains pour maisons individuelles sont inutilement grands, la responsabilité en revient d'abord aux règlements d'urbanisme qui exigent ces grandes surfaces et d'importantes marges de reculs, sous prétexte de « préserver l'environnement² ». Cela ne correspond nullement à une demande du marché. Certes, si l'on donne à choisir, à prix égal, à situation géographique équivalente, entre un grand et un petit terrain, l'acquéreur va certainement préférer le plus grand ; mais en aucun cas, il ne sera prêt à payer deux fois plus cher le terrain de sa future maison, pour le seul plaisir d'avoir une pelouse deux fois plus grande à tondre le dimanche.

Aujourd'hui, ce sont donc les collectivités publiques qui sont directement responsables de la surconsommation d'espaces, non pas par laxisme, mais du fait même de leurs interventions mal conçues, qu'il s'agisse d'interventions opérationnelles (en matière de zones d'activités économiques) ou d'interventions réglementaires (en matière d'implantations résidentielles).

Pourquoi se déplace-t-on ?

La lutte contre l'étalement urbain est menée dans le but de réduire les déplacements. Mais là encore la question est abordée de manière partielle.

Tout d'abord, le déplacement est abordé comme une contrainte utilitaire. Il suffirait alors d'améliorer la vitesse des déplacements, ou de réduire les distances, pour obtenir une réduction des durées de déplacement et, par la même occasion, celle de toutes les pollutions induites. En réalité, les études de comportement montrent que sur la longue durée, les temps de déplacement sont pratiquement une constante, un peu de la même manière que la durée du sommeil. Il est par exemple d'observation banale que dans les petites villes où les distances sont courtes, les salariés font deux navettes habitat-travail dans la journée, alors qu'ils en font une seule dans une ville plus grande. Autre manière de le dire, lorsque la vitesse des déplacements augmente, les temps de déplacement ne se réduisent pas, ce sont les distances parcourues qui augmentent.

Par ailleurs, le principal défaut des études de déplacement est de se focaliser sur les déplacements entre habitat et travail, comme si le travail était la seule raison d'être des citadins. L'approche de la contribution de l'étalement urbain à la longueur des déplacements devrait pouvoir s'appuyer sur des enquêtes de budgets-temps plus complètes incluant, à côté de la navette habitat travail, les autres motifs de déplacements quotidiens (école, loisir, achats, etc.), mais aussi les déplacements des week-ends et des vacances. En effet, les habitants du périurbain ont une pratique des loisirs et des vacances significativement différente de celle des habitants des centres-villes. D'une certaine façon, on peut dire que le « déficit de déplacement » des habitants des centres-villes, pendant les jours de travail, est compensé par un surcroît de déplacements pendant les temps de loisirs. Au final, les banlieusards ne sont pas forcément les plus polluants car s'ils polluent plus pendant la semaine, ils polluent moins pendant les

² Il est bien évident que c'est le résultat inverse qui est atteint puisque cela conduit à l'urbanisation de territoires beaucoup plus vastes, mais c'est une autre histoire

week-ends. Et les actifs qui habitent près de leur travail font généralement des déplacements beaucoup plus longs durant leurs vacances.

L'idée ancienne qui ne voyait dans le déplacement qu'une contrainte, un coût de temps et d'argent, conduisait à ne retenir, dans les choix de localisation résidentielle des ménages, qu'une optimisation dans laquelle on pouvait échanger des coûts d'habitat contre des coûts de déplacement. Manifestement, cela ne constitue plus le critère le plus important. Il existe aujourd'hui des ménages qui choisissent d'habiter plus loin de leur travail, dans des quartiers beaucoup plus chers que s'ils avaient choisi d'habiter près de leur lieu de travail. Tout se passe comme si le coût et la pénibilité des déplacements étaient devenus des critères moins importants que d'autres critères, en particulier celui du « marquage social » du lieu de résidence.

Combien ça coûte ?

Selon une opinion largement répandue, l'étalement urbain coûte cher, aussi bien pour les budgets privés que pour les budgets publics. Il recèlerait de nombreux coûts cachés et c'est justement pour cela qu'il faudrait le combattre.

Malheureusement, on manque là encore de données pour porter un jugement valable, aussi bien sur les coûts sociaux que sur les coûts privés des différentes formes d'urbanisation. Par exemple, on sait bien, qualitativement, que les coûts de la construction sont d'autant plus élevés que l'habitat est dense, au point qu'un promoteur n'a pas toujours intérêt, financièrement, à utiliser toute la constructibilité d'un terrain³. Les différences de coûts vont pratiquement du simple au triple, entre la maison individuelle sur une parcelle ne présentant aucune contrainte de chantier, et l'immeuble de grande hauteur en tissu dense. Mais on ne dispose d'aucune véritable statistique.

Le bon sens se trouve lui-même parfois pris en défaut. Ainsi, il peut sembler évident que la facture énergétique d'un ménage en maison individuelle sera plus élevée que celle d'un ménage en immeuble collectif puisque les déperditions de chaleur doivent y être moindres. Pourtant c'est le contraire qu'on observe souvent. Non pas que les maisons individuelles soient mieux isolées qu'on le croit ; mais les ménages en individuel ferment le chauffage en partant alors que ceux qui vivent en collectif le laissent ouvert.

Même chose pour le coût des réseaux. En bonne logique, on est en droit de penser qu'une urbanisation très dense est très coûteuse du fait des contraintes techniques, des enterrements d'infrastructures, etc. On peut également prévoir qu'une urbanisation exagérément dispersée sera, elle aussi, coûteuse à cause de la longueur des réseaux à mettre en place. Entre les deux, il est donc logique qu'il existe, quelque part, un optimum. Mais où se situe-t-il ? Aucune étude fiable ne sait répondre et en l'absence de données vérifiables, les affirmations les plus contradictoires restent possibles.

Ainsi, une étude⁴ publiée par l'Adef en 2001 a pu montrer que la plupart des arguments économiques avancés en faveur des plus fortes densités, n'avaient tout simplement aucun fondement repérable dans la littérature technique.

Un test statistique rapide sur les budgets des 248 communes situées entre 15 et 30 kilomètres de Paris a pu montrer, au contraire, que « toutes choses égales par ailleurs » (taille, richesse, distance), il existait une corrélation statistique vérifiable, entre l'augmentation du taux de logements individuels dans une commune et la diminution de

³ Voir Arnaud Bouteille, « Les déterminants économiques de la densité », Etudes foncières n°135, septembre 2008.

⁴ « Coûts et avantages des basses densités résidentielles : un état des lieux », Olivier Morlet, 93 pages, Adef, janvier 2001

son budget de fonctionnement par habitant. Un tel résultat est d'ailleurs facile à comprendre puisque les ménages qui habitent en collectif sont également davantage utilisateurs d'équipements collectifs que ceux qui habitent en individuels, mais elle contredit l'opinion la plus répandue.

Pour tout dire, si l'étalement urbain se développe si bien, il est même raisonnable de penser que c'est sans doute parce qu'il est plus économique, tout au moins dans les conditions actuelles des marchés.

Cela ne signifie nullement que le marché doive régner en maître. Mais si l'on veut agir vraiment contre l'étalement, il faut comprendre qu'on agit contre le marché et que cela aura un coût.

Texte issu d'un article publié sous le titre «*Une ville doit croître ou mourir* »,
in *Ponts et Chaussées Magazine*, décembre 2008

comby-foncier.com