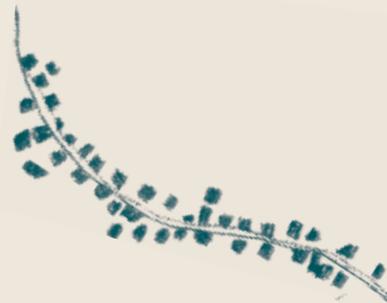


et changements climatiques

état des lieux & propositions





Coordination de la rédaction

Marion Richard - Chargée de mission climat et territoires - RAC-F

Rédaction

Marion Richard - Chargée de mission climat et territoires - RAC-F

Denis Voisin - Chargé de mission étalement urbain - RAC-F

Diane Vandaele - Chargée de mission agriculture - RAC-F

Philippe Quirion - Adhérent individuel - RAC-F

Julie Delcroix - Chargée de programme urbanisme et habitat durables
- WWF France

Relecture

James Boucher - Administrateur - FUB

Cyrielle den Hartig - Chargée de campagne Changements Climatiques
et Habitat écologique - Les Amis de la Terre

Didier Lenoir - Vice-Président du CLER

Yann André - chef de mission développement durable - LPO

Emmanuel Bernard - assistant de gestion - RAC-F

Ont été rencontrés en entretien

Jean-Charles Castel, directeur du groupe d'observation urbaine au CERTU

Vincent Renard, directeur de recherche au CNRS / IDDRI – Sciences Po

Marc Wiel, Urbaniste.

Conception graphique - faceauvent.fr

impression - Impro, 98 rue Alexis Pesnon - 93100 Montreuil

Juillet 2011.

Les propositions I.1, I.2, I.3, II, IV et V.1 sont issues des propositions communes du RAC-F et du WWF dans le cadre du comité de pilotage pour un urbanisme de projet.

Financements

Cette étude a été réalisée avec le soutien financier de la Caisse des Dépôts et Consignations et du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL).





SOMMAIRE

INTRODUCTION	5	<i>Préserver l'agriculture pour adapter les territoires</i>	19
LES FACTEURS DE L'ÉTALEMENT URBAIN	6	<i>Augmentation des risques d'inondation</i>	19
A. Demande	7	B. Impacts économiques et sociaux	20
I. Caractéristiques du logement : la maison individuelle largement plébiscitée.....	7	I. Coûts économiques : l'étalement urbain coûte-t-il plus cher que la ville dense ? ...	20
II. Localisation.....	7	1. Coûts de construction.....	20
III. Propriété.....	8	2. Coûts d'urbanisation.....	21
B. Offre	9	3. Coûts privés des déplacements.....	21
I. Apologie de la vitesse.....	9	4. Qui paie ?.....	21
II. Rétention foncière et construction en diffus.....	10	5. Surcoûts spécifiques liés à la densité ou différence de services et de besoins ?.....	21
III. Rôle de l'État.....	11	II. Augmentation du taux d'endettement des ménages.....	22
C. Marché	12	III. La ségrégation spatiale renforcée.....	22
I. État du marché immobilier.....	12	PRÉCONISATIONS DU RAC-F ET DE SES ASSOCIATIONS MEMBRES	23
II. Influence de l'État sur le marché immobilier.....	12	I. Une véritable planification stratégique à l'échelle du bassin de vie.....	23
III. Le coût de la mobilité sous-estimé.....	13	1. Transférer la compétence « élaboration du PLU » à l'intercommunalité.....	23
IV. Coût du foncier et étalement urbain.....	13	2. Intégrer une véritable stratégie foncière dans le rapport de présentation du PLU.....	23
Conclusion	14	3. Renforcer l'ingénierie territoriale en matière d'urbanisme et d'aménagement.....	24
LES IMPACTS DE L'ÉTALEMENT URBAIN	15	II. Réformer la fiscalité foncière et immobilière.....	25
A. Impacts environnementaux	15	III. Instaurer la contribution climat-énergie.....	26
I. Émissions de GES liées aux transports.....	15	IV. Réformer le PTZ+.....	27
<i>Densité et faible consommation d'énergie : une relation contestée.....</i>	15	V. Lancer un grand programme de rénovation des logements.....	28
<i>...qui joue cependant sur la mobilité locale et les modes de déplacement.....</i>	15	1. Obligation de rénovation des logements : réaliser l'étude prévue par la loi Grenelle 1 pour une mise en œuvre rapide.....	28
<i>Importance de la spécialisation fonctionnelle et sociale.....</i>	15	2. Focus sur les copropriétés.....	29
II. Émissions de GES liées aux bâtiments.....	17	VI. Construire et pérenniser des logements sociaux proches du centre.....	29
III. Impacts sur l'agriculture.....	18	VII. Au niveau local, réduire la vitesse et développer les alternatives à la voiture.....	30
<i>Une réduction significative des espaces agricoles.....</i>	18	VIII. Mieux articuler urbanisme et mobilité.....	31
<i>Activités agricoles.....</i>	18	IX. Renforcer l'utilisation par les collectivités locales des dispositifs de préservation des terres agricoles et naturelles.....	31
<i>Émissions de GES et stockage de carbone.....</i>	19	CONCLUSION	33
IV. Vulnérabilité des territoires aux impacts des changements climatiques.....	19		
<i>Fragilisation de la biodiversité.....</i>	19		

QUELQUES DÉFINITIONS

Le zonage en aires urbaines (ZAU) décline le territoire en deux grandes catégories : l'espace à dominante urbaine et l'espace à dominante rurale. L'espace à dominante urbaine regroupe les aires urbaines (pôles urbains et couronne périurbaine) et des communes multi-polarisées.

Ville-centre : centre d'un pôle urbain constitué d'une ou de plusieurs communes (les plus peuplées). Les communes qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue.

Pôle urbain = ville-centre + banlieue : ensemble de communes présentant une continuité du tissu bâti comptant au moins 5 000 emplois et qui n'est pas située dans la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

Couronne périurbaine : ensemble des communes dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans les communes qui y sont agrégées.

Aire urbaine : ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave constitué par un pôle urbain et par une couronne périurbaine. Elle mesure l'aire d'influence économique d'une grande ville. 75% de la population de France métropolitaine vit dans une de ces 354 aires urbaines.

Communes multi-polarisées : communes situées hors des aires urbaines, dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

Espace à dominante rurale : ensemble des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine. 18% de la population vit dans l'espace rural.

Source : INSEE.



Introduction

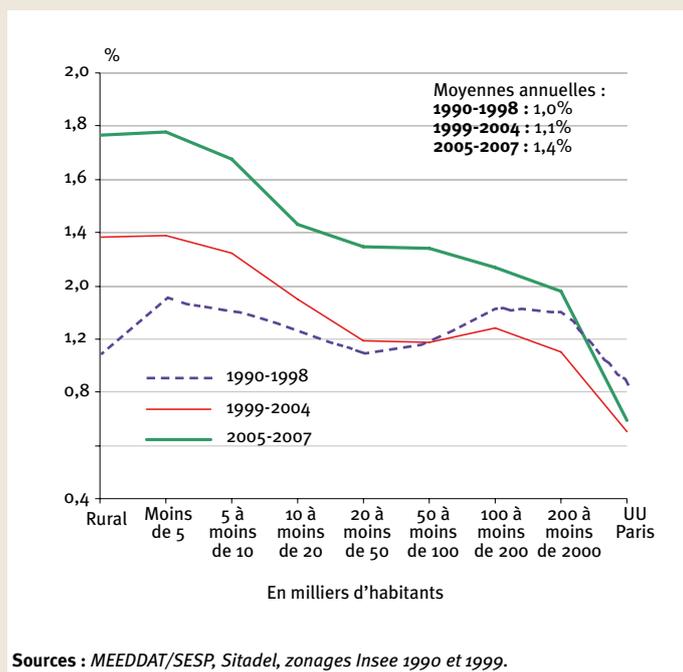
Entre ville et campagne, la maison individuelle, fortement plébiscitée, concilie plusieurs des principales attentes sociales contemporaines : l'accès à la propriété, l'intimité, la proximité temporelle aux services comme à la nature, l'espace vital et la mobilité.

Pourtant ce développement périurbain majoritairement non maîtrisé, qualifié « d'étalement urbain », induit une faible densité démographique dont les corollaires principaux sont une forte consommation d'espaces naturels ou agricoles, la multiplication des déplacements pendulaires et une lourde infrastructure de voies et de réseaux.

Les conséquences de ce phénomène, en termes d'émissions de GES, de vulnérabilisation des territoires face aux impacts des changements climatiques ou de ségrégation sociale, ne sont pas soutenables.

Ce constat est partagé depuis plusieurs dizaines d'années, et la lutte contre l'étalement urbain compte ainsi, depuis le vote de la loi Grenelle 1, comme objectif du droit de l'urbanisme. Plusieurs initiatives intéressantes ont été lancées (appels à projets EcoQuartier, démarche EcoCité, etc.), mais leur portée risque d'être limitée en l'absence d'une politique nationale cohérente.

Illustration 1 - Taux de croissance annuel moyen du parc du à la construction neuve selon les tranches d'unités urbaines



L'étalement urbain aujourd'hui

En France, jusque dans les années 1960, l'exode rural vide les campagnes et permet aux communes formant les actuels pôles urbains de se développer très rapidement. Dans les années 1960-1970, les grandes villes commencent à s'étendre et à se diluer. Les banlieues demeurent l'espace de plus forte croissance. Puis, jusqu'en 2000, les communes des couronnes périurbaines connaissent la croissance la plus vive – c'est le phénomène de « périurbanisation » - alors que la population en ville-centre diminue légèrement.

Ces dernières années, tous les espaces du paysage français ont retrouvé une dynamique de croissance de leur population, en particulier les villes-centres et les espaces ruraux. La croissance des villes-centres provient d'un solde naturel fortement positif, tandis que les espaces ruraux bénéficient quant à eux d'un solde migratoire positif. Les aires urbaines continuent à s'étendre bien que les situations locales varient. En outre, un tropisme à l'échelle nationale renforce l'urbanisation du sud-ouest, de la façade Atlantique, des Alpes et de la Côte d'Azur tandis qu'il l'atténue dans la « diagonale du vide »¹.

En fonction de leur taille et de leur situation, l'évolution des aires urbaines prend des formes différentes :

- polycentriques (capitales régionales à forte densité),
- monocentriques (villes moyennes et moins denses),
- resserrement sur la ville-centre (villes petites et très peu denses),
- aires urbaines sous influence d'autres aires urbaines (ville de petite taille à forte densité, avec une part importante d'actifs qui travaillent dans une aire urbaine voisine),
- espace rural.

¹ - On appelle « diagonale du vide » la large bande de territoire allant du Nord-Est (Meuse) au Sud-Ouest de la France (Landes) où les densités de population sont très faibles par rapport au reste de la France.

LES FACTEURS DE L'ÉTALEMENT URBAIN



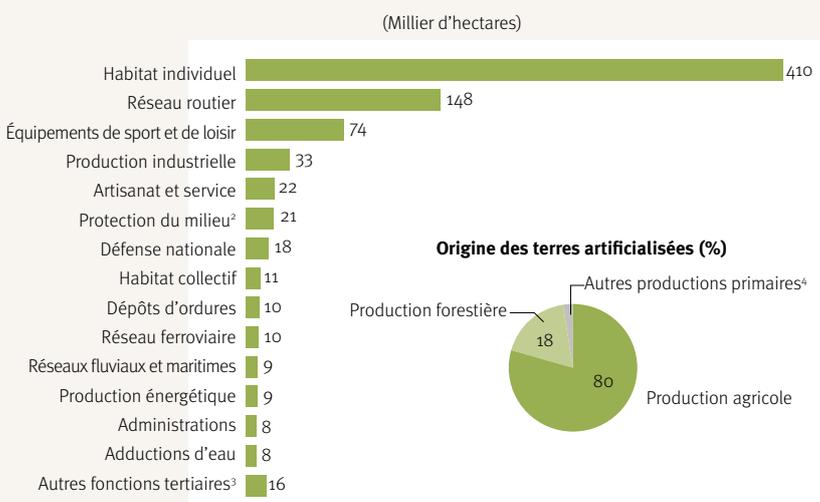
L'aire urbaine pourra se densifier, s'étaler en tâche d'huile ou en grappe sur le territoire en fonction de l'implantation des nouveaux logements. Au-delà de cette évolution dans la forme, elle pourra aller vers plus ou moins de cohérence dans la répartition des emplois, des services et des logements. Le principal moteur de l'étalement urbain est la construction de logements neufs et des infrastructures associées. Le développement des activités économiques y contribue également. (Voir illustration 2).

La construction de logements neufs s'explique notamment par la croissance démographique et la diminution du nombre de personnes par ménage - elle-même due au vieillissement de la population et au nombre croissant de familles monoparentales. En parallèle, l'augmentation du niveau de vie entraîne une augmentation

des surfaces, beaucoup plus importante pour les maisons que pour les appartements, et la banalisation de la double résidence.

Quel est le processus de décision qui guide les ménages dans le choix de leur habitat ? La demande d'un ménage issue d'un arbitrage entre des désirs parfois contradictoires sera confrontée à l'offre sur un marché immobilier très compétitif. Selon qu'il obtient un logement plus ou moins proche de son idéal, son sentiment ira de la satisfaction à la frustration. En agissant sur la demande, l'offre et donc les mécanismes de marché, les politiques publiques peuvent influencer cet arbitrage (Voir illustration 3). Tout enjeu pour les décideurs nationaux et locaux est alors d'optimiser la satisfaction des ménages tout en contrôlant les impacts de leurs choix sur l'environnement, l'économie et la société.

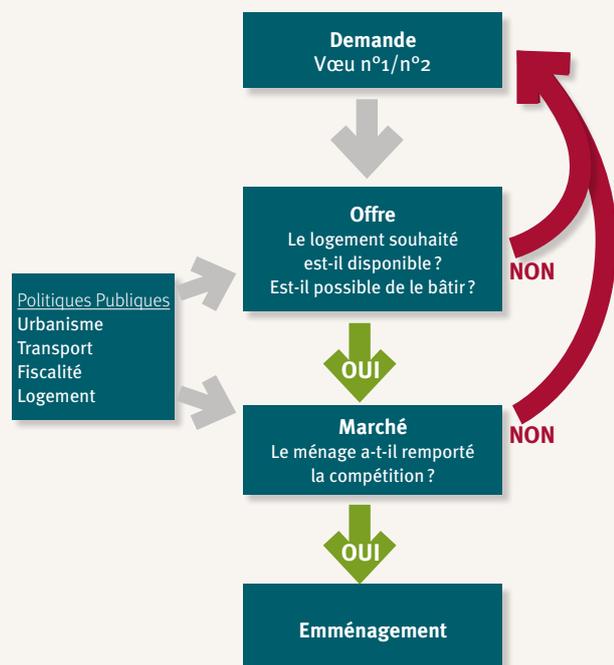
Illustration 2 - Superficies artificialisées¹ entre 1992 et 2004 selon leur fonction de 2004



1. Superficies agricoles, forestières ou consacrées à une autre production primaire en 1992 et qui sont utilisées pour une activité secondaire, tertiaire ou résidentielle en 2004.
 2. Contre le feu, les glissements de terrain ou les inondations.
 3. Équipements sociaux, établissements d'enseignement...
 4. Production minière, agricole occasionnelle et aquacole.

Source : Agreste - Enquêtes sur l'utilisation du territoire 1992 et 2004.

Illustration 3 - Processus décisionnel de choix de l'habitat



URBAIN



A. DEMANDE

A défaut d'une étude publique connue, qui semblerait pourtant essentielle sur le sujet, il semble que seules deux études privées interrogent les souhaits des ménages. L'une a été réalisée par la Sofres² et financée par Bouygues Immobilier (producteur majeur de logements collectifs), l'autre par le CREDOC³ et financée par l'UNCFI (Union Nationale des Constructeurs de Maisons Individuelles). Les résultats des deux études se recoupent sur plusieurs points et expriment une nette préférence pour la maison individuelle.

I. CARACTÉRISTIQUES DU LOGEMENT : LA MAISON INDIVIDUELLE LARGEMENT PLÉBISCITÉE

Ces deux études évaluent à 90% la proportion des ménages souhaitant être propriétaires d'une maison individuelle. Aujourd'hui près des deux tiers des Français vivent dans ce type de logement. La période de la vie et la structure familiale sont des facteurs importants pour le choix du logement : jeunes et célibataires logent plus souvent en appartement tandis que les couples, en particulier après la naissance d'enfants, ont une nette préférence pour la maison individuelle. À l'inverse, **les seniors retraités sont moins de 40% à choisir la maison individuelle isolée.** Les désirs varient également selon la catégorie socioprofessionnelle et la classe économique-sociale : les ménages les plus riches ont, comparativement aux autres catégories, un faible pour l'habitat haussmannien (leur deuxième option à 17%), de même que les cadres supérieurs et professions intellectuelles (14%).

Ce qui **motiverait les Français à quitter leur logement actuel serait principalement un jar-**

din, une pièce en plus ou une vue agréable et dégagée. Plus étonnant, le simple fait « d'être une maison » est un trait important. C'est le mot qui résume le mieux, pour les Français, leurs attentes en matière d'habitat.

Selon le sociologue Guillaume Erner, le jardin symbolise *le désir de posséder une partie de l'espace environnant et de s'ancrer dans le terroir, en en possédant un bout*⁴. Il est également fortement lié au désir d'intimité et de tranquillité. Agnès Fernandez pour le PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) indique que les Français plébiscitent la maison individuelle avec jardin et garage – une maison dont on puisse faire le tour, qui incarne le rêve d'une vie bien à soi, la satisfaction d'un désir de tranquillité familiale à distance des nuisances des voisins et le moyen ostentatoire d'exprimer un certain statut social.

II. LOCALISATION

Les ménages se soucient dans l'ensemble moins de la localisation de leur habitat que des caractéristiques de ce dernier. **Ils aspirent globalement à une certaine proximité aux services.** Selon l'étude Sofres, près des deux tiers des personnes souhaiteraient disposer **des services quotidiens**

essentiels (école, modes de garde et commerces) et d'un médecin à moins d'un kilomètre de leur domicile. La distance idéale pour l'hôpital et les services liés aux loisirs est plutôt à 10 kilomètres du domicile, et c'est également le souhait de deux personnes sur cinq pour les amis, la famille et le travail. Cependant, seuls les ménages (en particulier âgés) qui vivent dans des espaces ruraux sous influence urbaine ou dans de très petites agglomérations (moins de 2000 habitants) **seraient prêts à déménager pour un meilleur accès aux commerces et aux transports** (25% des citations).

Si tout ceci apparaît contradictoire avec la prédilection pour un habitat isolé, c'est que, dans les faits, les Français recherchent la proximité temporelle aux services « urbains » et au bassin d'emploi plus qu'une proximité géographique qui semble plus difficile à atteindre. En effet, la **polarisation et la précarisation de l'emploi (disparition de la carrière unique) conjuguée à la généralisation des couples biactifs, contraignent les tentatives de rapprochement.**

Les désirs (intimité, espace, « nature ») qui conduisent les Français à privilégier la maison individuelle, combinés au rejet des nuisances urbaines, entraînent leur préférence vers les « grands espaces périphériques ». L'habitat individuel isolé reste un échappatoire à un environnement urbain ressenti comme malsain (bruit, ondes, polluants). En effet, 65%⁵ des Français pensent que la densité est quelque chose de négatif. La ville est donc associée à une densité repoussoir qui fait peur parce qu'elle renvoie à l'idée des tours et barres, symboles de

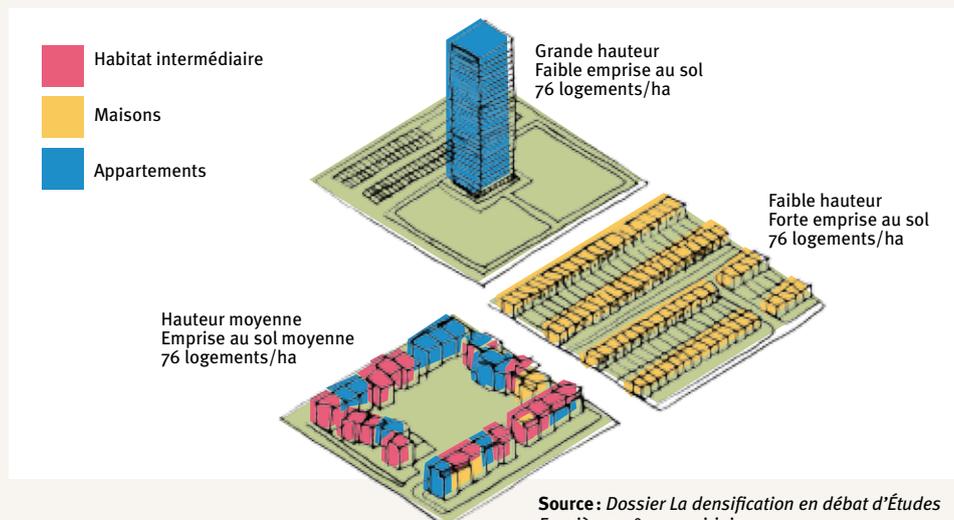
² - TNS Sofres, Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat. Principaux enseignements du sondage réalisé pour l'Observatoire de la Ville du 10 au 12 janvier 2007.

³ - CREDOC : Quelques opinions et aspirations en matière de logement, juin 2008

⁴ - Erner G., La maison individuelle au cœur de la renaissance des territoires, Étude commandée par l'UNCFI, 2006.

⁵ - Sondage TNS SOFRES, Les Français et leur habitat, 2007

Illustration 4 - Une même densité pour trois formes urbaines différentes



l'insécurité et de l'anonymat urbain. Pourtant, la densité des grands ensembles, mesurée par le COS (coefficient d'occupation des sols), est égale voire inférieure à des opérations de type maisons en bande, comme le montre l'illustration 4.

C'est la campagne ou a minima la périphérie de la ville qui séduisent deux Français sur trois – ce qui signifie tout de même qu'un tiers des Français ferait le choix de la ville, dont un sur deux au centre-ville même. La ville emporte plutôt l'adhésion des 65 ans et, cas particulier, celle des habitants de l'agglomération parisienne. Le centre-ville est relativement plébiscité par les cadres et professions intellectuelles (22%) et les classes les plus aisées (24%). **La périphérie est le domaine des couples avec enfants.**

Pour certains ménages, le choix de la périphérie va de pair avec un goût pour l'automobile. On observe en effet des différences de taux de motorisation entre urbain et périurbain, qui ne sont pas uniquement imputables à la nécessité. Plusieurs études sociologiques⁶ réalisées autour de grands pôles urbains révèlent que les périurbains contraints (désireux d'un habitat urbain) ont tendance à utiliser beaucoup plus les transports collectifs que les périurbains volontaires, à localisation équivalente. Le phénomène réciproque se produit avec les urbains contraints qui utilisent beaucoup plus la voiture que les urbains volontaires.

Ainsi, les périurbains sont souvent à la recherche d'un mode de vie dont le véhicule particulier est partie intégrante.

III. PROPRIÉTÉ

La propriété est un paramètre clé du désir des ménages : d'après le CREDOC, près de la moitié des locataires souhaiteraient accéder à la propriété dans un avenir proche. C'est principalement entre 25 et 40 ans que ce souhait s'exprime le plus, quand la famille s'agrandit et que le ménage voit ses revenus augmenter. En outre, plus les Français sont diplômés, plus ils aspirent à la propriété. D'après une enquête Ipsos de 2006⁷, **la plupart des accédants à la propriété de maison individuelle habitaient déjà en maison individuelle (73%) et 44% d'entre eux étaient déjà propriétaires de leur précédent logement.**

Exprimer le souhait de la propriété revient à placer sa demande sur un marché très compétitif. Cela se traduira pour beaucoup par une relégation, non souhaitée, en zone périurbaine et par conséquent par un sentiment de frustration. Cependant, le fait de ravalier ce désir de propriété engendre un sentiment de déclassement : la probabilité de se percevoir en bas de l'échelle est deux fois plus élevée chez les locataires que chez les propriétaires à niveau socio-économique équivalent. Par conséquent, encourager la propriété des classes moyennes exacerbe le malaise des plus pauvres.



Pourquoi ce désir de propriété est-il si fort ?

Premièrement, la propriété représente **une sécurité au niveau psychologique** dans une société où l'avenir est de moins en moins garanti (chômage, retraites). C'est aussi l'assurance de laisser un patrimoine à ses enfants. Ensuite, la « pierre » est un investissement très rentable sur un marché immobilier tendu et orienté tendanciellement à la hausse. **La propriété est ainsi un signe de réussite sociale.** Enfin, les politiques publiques et le discours politique encouragent ces sentiments. La propriété est une priorité gouvernementale et les aides publiques sont nombreuses : PTZ+, aides localisées, etc. ■

⁶ Boamet and Crane 2001, Cervero and Duncan 2001, Srinivasan and Ferreira 2002, Van Wee et al 2003, Schwanen and Mokhtarian 2005

⁷ Ipsos/Caron Marketing, Sensibilité des ménages acquéreurs d'une maison individuelle aux thèmes de l'environnement et du développement durable, 2006.



B. OFFRE

Pendant des siècles, les villes ont crû en se densifiant : Paris a ainsi grandi d'un étage en deux siècles. Quelle est la raison de l'évolution qui a conduit à leur détente spatiale ? Certes, comme le montrent les études citées ci-dessus, la demande a évolué.

Les forces de concentration de l'habitat qui faisaient l'intérêt de la ville ont diminué : la ville n'est plus garante de sécurité, les loisirs se sont individualisés et les interactions sociales ont évolué. C'est pourtant une rupture brutale dans l'offre qui est principalement responsable de l'extension spatiale des agglomérations. Le développement des infrastructures de transport et la généralisation des transports motorisés, en premier lieu de l'automobile, ont augmenté les vitesses de déplacement. L'équilibre qui encadrait le développement des agglomérations s'est alors brisé, et comme une rupture de digue libèrerait un trop plein, les populations urbaines se sont déversées sur le rural proche.

I. APOLOGIE DE LA VITESSE

Vincent Fouchier, directeur délégué de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), résume : *la réduction des coûts de la mobilité et l'augmentation des vitesses ont ainsi bouleversé en quelques décennies la morphologie des villes, permettant d'aller habiter plus loin pour un temps de déplacement pratiquement identique*. Si les distances nécessaires pour se rendre au travail ou aux diverses destinations de proximité varient très fortement selon la localisation de l'habitat, il n'en va pas de même pour les durées de trajet. L'accès aux services de proximité est garanti partout en moins d'un quart d'heure, et les temps de transport quotidiens des urbains apparaissent globalement supérieurs ou équivalents à ceux des périurbains.

Cette harmonisation des temps d'accès est possible sur un large périmètre grâce aux routes, rocadés périphériques et autres voies rapides.

Dopée par son corps d'ingénieurs des ponts et chaussées, la France est la championne des infrastructures routières en Europe. Un seul raisonnement prévaut : accroître la fluidité du trafic, donc la vitesse, pour éviter la congestion. Pourtant, chaque fois que cette « fluidité » est, dans un premier temps, accrue, la zone d'influence de l'agglomération est augmentée, ce qui nourrit l'étalement urbain et la congestion par la même occasion : Paris est par exemple la ville la plus embouteillée d'Europe⁸.

Ainsi, selon une étude réalisée dans le cadre du PREDIT, *si à court terme la vitesse accroît assurément l'accessibilité, à long terme, il en va tout autrement : la vitesse contribue si fortement à « dédensifier » l'agglomération, que l'accessibilité finit par être au moins deux fois moindre en périphérie qu'au centre. Les calculs de l'accessibilité à l'emploi montrent de façon univoque que*

*l'accessibilité est bien plus importante dans les zones centrales qu'elles ne le sont en périphérie.*⁹

Paradoxalement, les transports en commun rapides contribuent dans une moindre mesure à ce processus. Les TGV et TER GV (grande vitesse) sont même au cœur d'un nouveau phénomène : l'hypermobilité. Aujourd'hui, 10% des salariés travaillent dans une autre aire urbaine que celle dans laquelle ils logent. Jusqu'à présent, le budget temps moyen des ménages destiné à la mobilité quotidienne était supposé constant (conjecture de Zahavi¹⁰). Un gain de vitesse moyenne de déplacement résultait en un allongement proportionnel des distances. Sans nouvelles infrastructures rapides, l'étalement urbain était alors destiné à s'essouffler au fur et à mesure, ce qui commence à être effectivement le cas dans certaines aires urbaines (Paris, Lyon).

Cette hypothèse néglige toutefois un critère essentiel : ce temps n'est plus consacré seulement à la mobilité. Le développement des technologies de l'information et de la communication, associé au confort grandissant des trains, change la donne. Les hypermobiles, souvent aisés, n'hésitent plus à ajouter plus d'une demi-heure de train à leur temps de transport quotidien sous couvert de travailler, lire ou surfer sur Internet, s'ils sont installés confortablement. Ce faisant, le budget temps moyen des ménages destiné à la mobilité repart à la hausse et l'étalement urbain se déplace vers des aires urbaines plus petites

⁹ Heran F. et Ravalet E., La consommation d'espace temps des divers modes de transport. Application au cas de l'Île de France, rapport PREDIT

¹⁰ La conjecture de Zahavi suppose que les budgets temps de transport (BTT) quotidiens des personnes dans les zones urbaines sont constants. Elle explique la dilatation des espace-temps de la ville.

⁸ « Paris, métropole la plus embouteillée d'Europe », Le Monde du 4 novembre 2010.



subissant ainsi l'influence des plus grosses qui arrivent à saturation.

Un réseau rapide autorise une spécialisation toujours plus grande des espaces urbains. Les métiers sont de plus en plus inégalement répartis.

La fabrication, le bâtiment et les travaux publics s'éloignent peu à peu des grandes aires urbaines car ils ne nécessitent pas la proximité des centres urbains. Le prix de l'immobilier et du foncier ainsi que le faible niveau de qualification de la main-d'œuvre recherchée incitent les entreprises de ce secteur à se localiser à l'écart des grands pôles urbains. Les emplois de proximité (environ 1/3 des emplois) sont mieux répartis car ils suivent, avec un temps de retard, l'habitat. Les emplois cadres et les professions intermédiaires sont quant à eux concentrés dans les pôles urbains. Globalement, l'accent est mis sur l'attractivité de pôles conférant ainsi aux territoires satellites une dépendance accrue.

Quant au commerce, il s'est profondément transformé en France, accompagnant les évolutions de la société en terme de consommation et d'habitat. Le développement des transports et des équipements ménagers (permettant de stocker la nourriture plus longtemps) a favorisé l'implantation de grandes surfaces ou de centres commerciaux en périphérie urbaine. **Cette implantation s'accroît aussi au développement de la périurbanisation¹¹ puisque les centres commerciaux se rapprochaient ainsi d'un nombre croissant de clients (résidant en périphérie).** Malheureusement, si l'emploi suit dans une certaine mesure le

déplacement des habitants, il n'est pas à même de créer de nouvelles centralités. Trop souvent, ces services et commerces se regroupent dans une zone commerciale fonctionnelle au bord d'une voie rapide. Les communes portent une part de la responsabilité : les localisations des nouveaux services apparaissant avec la croissance périurbaine sont l'objet de négociations acharnées, dans les intercommunalités, entre les communes qui en bénéficieront. Pour maintenir un statu quo, plutôt que d'implanter le service au centre d'une des communes, les élus locaux préfèrent bien souvent le positionner en marge, dans une sorte d'entre-deux.

II. RÉTENTION FONCIÈRE ET CONSTRUCTION EN DIFUS

De toute évidence, l'évolution de l'offre de transport est la condition permissive d'un nouveau modèle de développement urbain, mais elle n'explique pas la forme que ce développement a pris en France et non, par exemple, en Allemagne ou aux Pays-Bas : l'éparpillement des constructions nouvelles par mitage du territoire. Pourquoi de nombreuses parcelles restent-elles non bâties à proximité des agglomérations tandis que l'urbanisation se poursuit beaucoup plus loin ?

D'une part, comme le décrit Eric Charmes, Directeur du Laboratoire de Recherches Interdisciplinaires Ville Espace Société, *l'une des premières préoccupations des périurbains est de préserver leur environnement, en partie pour des raisons patrimoniales (...) mais surtout pour des raisons hédonistes (continuer à jouir de l'environnement dont ils ont fait l'acquisition).* Beaucoup de périur-

bains sont ainsi atteints du syndrome du « dernier arrivé »¹². Ce discours n'est bien entendu pas propre aux périurbains, mais 100 habitants d'une commune périurbaine ont beaucoup plus de poids électoral que 100 habitants d'une agglomération, étant donné que la plupart des communes périurbaines sont de petite taille.

D'autre part, les communes rurales ou périurbaines désirent à la fois accueillir un nombre d'habitants suffisant pour maintenir les services de base (poste, école, boulangerie...) et optimiser leurs équipements existants (réseau d'eau, d'assainissement) et, en même temps, ne pas dépasser un certain seuil de population qui les obligerait à engager de nouveaux investissements. Elles se reposent alors sur les investissements des villes plus importantes aux alentours. Ce phénomène de rétention foncière est nommé le « malthusianisme foncier ». En pratique, la mairie refuse d'ouvrir de nouvelles zones à urbaniser, ce qui oblige les migrants à bâtir plus loin, entraînant un phénomène de mitage du territoire, c'est à dire de croissance urbaine discontinue, éparpillée.

Ces comportements sont rendus possibles par une organisation territoriale à la française. La France est l'un des seuls pays européens à ne pas avoir redéfini les périmètres communaux et elle compte 36 000 communes. À titre de comparaison, en 2005, l'UE à 27 en comptait 90 000 en tout !¹³ La commune dispose encore très souvent de la compétence urbanisme, et le territoire se retrouve ainsi morcelé par la somme des intérêts communaux voire particuliers, sans

¹¹ - Se reporter aux travaux de Solard G., Le commerce en France, À la campagne, comme à la ville, des commerces traditionnels proches de la population, 2009 ainsi qu'au rapport Charité sur l'urbanisme commercial.

¹² - Charmes E., Le malthusianisme foncier, Version 3, mai 2010.

¹³ - Source : « L'analyse des comptes 2004 des communes ». Site Internet du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et du Ministère du Budget, des Comptes publics et de la réforme de l'État.



LES DIFFÉRENTS TYPES D'HABITATS INDIVIDUELS

Diffus : On parle de terrain isolé ou en « secteur diffus » dès lors que la parcelle n'émane pas d'une division d'un même bien (plus de deux lots). Il s'agit du mode le moins organisé et le plus consommateur d'espace.

Lotissement : Toute division de propriété foncière qui a pour effet de porter à plus de deux le nombre de parcelles construc-

tibles. Le produit vendu est un terrain à bâtir viabilisé.

Groupé : Les opérations d'habitat groupé consistent à commercialiser des pavillons, non des terrains à bâtir. À ne pas confondre avec l'expression « habitat groupé » qui correspond en fait à un habitat partagé entre différents foyers.

qu'il soit possible de développer une réelle planification à l'échelle du bassin de vie. En plus de générer un mitage du territoire, cette situation est très dommageable, car c'est dans les communes proches des centres qu'il est envisageable pour les promoteurs de construire des logements collectifs sans subir une forte concurrence de l'habitat individuel.

Ce phénomène de rétention foncière se conjugue avec la construction anormalement élevée de maisons individuelles en diffus (80%¹⁴ des maisons individuelles construites), ce qui est dû à deux raisons principales : d'une part, le passage du lotissement au groupé, puis à l'immeuble collectif, suppose des frais croissants (frais financiers, assurances et garanties bancaires). Les petites entreprises ne se lancent donc pas dans de grands projets.

D'autre part, les économies d'échelles générées par le collectif sont inexorablement inférieures à celles généralisées par l'industrialisation de la maison individuelle (cf. partie « Impacts », rubrique « Coûts économiques : l'étalement urbain coûte-t-il plus cher que la ville dense ? »). Le code de l'urbanisme comme la fiscalité de l'urbanisme introduisent des effets de seuil favorables aux très petites opérations, qui présentent par conséquent les meilleurs rendements financiers par logement pour les petits promoteurs ou investisseurs particuliers.

Enfin, le manque d'articulation entre dispositifs financiers et fiscaux d'une part et politiques d'urbanisme d'autre part constitue également un

obstacle à l'atteinte des objectifs d'un urbanisme durable, pourtant affirmés par les politiques publiques. Vincent Renard prend l'exemple du renouvellement urbain, prôné par le discours politique. Une telle opération est particulièrement coûteuse et complexe et n'a donc de réelles chances de succès, en l'absence de subventions fortes, que si d'une part elle présente une situation foncière relativement claire et simple, et si d'autre part elle est génératrice de plus-values significatives. Ces deux hypothèses limitent fortement les perspectives¹⁵. Dans le même temps, les dispositifs de financement du logement (de type Scellier anciennement Robien, PTZ, etc.) favorisent la construction en milieu diffus¹⁶. À noter que la réforme de la fiscalité portée par le comité de pilotage pour un urbanisme de projet, mis en place en juin 2010 par le Ministère de l'Écologie, vise notamment à mieux lier fiscalité et élaboration des documents d'urbanisme.

III. RÔLE DE L'ÉTAT

L'action de l'État n'est pas sans effet sur l'offre immobilière. D'une part, la politique qui vise à encourager la fluidité du trafic en développant les infrastructures rapides pour réduire la congestion ne s'amende pas. La reprise des projets autoroutiers, l'avant-projet consolidé de SNIT de janvier 2011 ou encore le projet du gouvernement pour le Grand Paris en sont autant d'exemples révélateurs.

D'autre part, les dispositions fiscales et programmatiques favorables à la maison individuelle perdurent. Jean-Charles Castel, directeur du groupe d'observation urbaine au CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions), explique par exemple que *les acheteurs d'habitat collectif ou d'habitat groupé doivent supporter la TVA sur le prix du terrain, alors qu'elle ne s'applique pas dans le cas de terrains achetés dans un lotissement. Compte tenu du niveau des prix fonciers, cet effet est loin d'être négligeable. Par ailleurs, les normes, par exemple sur les bassins de rétention, peuvent être très favorables aux petites opérations.* ■

¹⁵ - Renard V., « Les urbanistes doivent-ils se préoccuper du développement durable ? », 26 janvier 2010, vincentrenard.eu

¹⁶ - Contrairement au dispositif Robien, le dispositif Scellier n'est pas applicable en zone C, sauf dérogation du Ministère. Il semble que le Ministère ait tiré les leçons de la « suroffre » générée par le précédent système dans certaines zones. Reste que ce dispositif semble, selon Vincent Renard, plutôt un facteur de développement périphérique que de renouvellement urbain.



C. MARCHÉ

L'échec des grands ensembles a durablement inscrit dans la conscience politique le rejet de la population pour la densité, et les sondages nourrissent l'idée d'un désir univoque pour la maison individuelle. L'État n'est plus désireux de créer directement l'offre, et préfère se reposer sur le marché immobilier en supposant qu'il satisfera au mieux la demande.

I. ÉTAT DU MARCHÉ IMMOBILIER

Les prix de l'immobilier ont explosé. Selon une étude du CREDOC¹⁷, à l'opposé d'un sentiment répandu, les prix évoluent au même rythme quels que soient le lieu et le type de bien (appartement ou maison). Même si en valeur absolue les écarts se creusent, les arbitrages entre maison ou appartement ou entre zones résidentielles différentes n'ont peu ou pas changé. Lorsque l'attractivité et donc les prix d'un quartier augmentent, le quartier voisin devient relativement plus attractif, et donc plus cher.

Autre enseignement à tirer de cette dernière étude, les prix des logements neufs sont actuellement déconnectés du coût de la construction – et par conséquent de l'offre. Ils suivent l'évolution du marché de l'ancien (marché dominant en termes de volumes). En 2009, alors que le marché est en difficulté, la diminution instantanée du coût de la construction reflète bien le jeu des constructeurs : quand la demande est forte, les constructeurs de logements neufs profitent du rapport de force pour élever leur marge. Lorsque la demande chute, ils diminuent rapidement leurs tarifs. Au final, le secteur de la promotion immobilière est de plus en plus lucratif, en particulier celui de la maison individuelle.

Le patrimoine des ménages a lui une forte influence sur le prix des logements pour plusieurs raisons – même si, depuis les années 2000, d'autres facteurs interviennent, comme la spéculation. Au niveau individuel, l'augmentation du patrimoine entraîne un sentiment de richesse et par conséquent un engagement facilité dans un investissement de long terme tel que l'achat d'un logement. Deuxièmement, l'augmentation du patrimoine est une garantie financière auprès des banques qui prêtent alors plus facilement. Au niveau individuel comme au niveau macro-économique, la croissance du patrimoine a donc un effet d'amplification de la demande de logements, et donc du prix de ces derniers.

Cette relation recèle un risque important. Le logement des ménages constitue 60% de la valeur de leurs actifs en 2008 : quand la valeur des logements augmente, le patrimoine augmente également, d'où un mécanisme problématique d'auto-entraînement. L'augmentation du prix des logements accroît la richesse des ménages propriétaires qui investissent leurs actifs sur le marché immobilier, contribuant à entretenir la demande et donc à revaloriser le prix des logements. Le patrimoine étant encore plus inégalement réparti que les revenus, le CREDOC relève que *la spirale joue en défaveur des locataires désirant acquérir un logement qui voient les prix*

*s'envoler et s'éloigner ainsi leur projet*¹⁸. Sans surprise, l'accession à la propriété ne se réalise pas de manière homogène en France. Certes, la proportion de ménages propriétaires (accédants ou dégagés des crédits d'achat) a globalement progressé pour atteindre 57% aujourd'hui. Mais la progression a surtout concerné les hauts revenus et les classes moyennes : les catégories modestes sont au contraire moins propriétaires aujourd'hui qu'il n'y a 20 ans.

Devant ce problème, il est légitime de s'interroger sur l'action de l'État, qui s'éloigne de plus en plus du rôle de promoteur – en témoigne la diminution de l'activité des bailleurs sociaux – et préfère se reposer sur le marché immobilier, qu'il influence par ses aides.

II. INFLUENCE DE L'ÉTAT SUR LE MARCHÉ IMMOBILIER

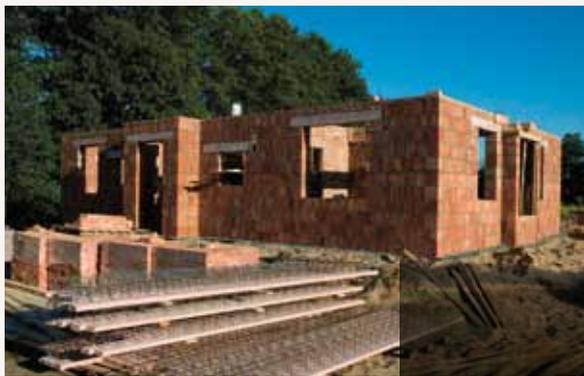
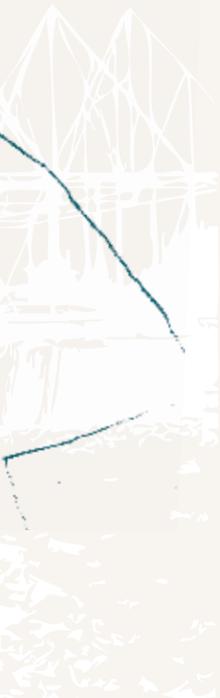
Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) dans ses multiples variantes est l'une des expressions les plus visibles de l'influence de l'État sur le marché. La vocation première de ce dispositif est de soutenir l'accession à la propriété de ménages précaires. Cependant, 90% des acquisitions financées par le PTZ sont des maisons individuelles, le plus souvent neuves, et plus souvent construites en individuel diffus que la moyenne. Un rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées conclut ainsi que le PTZ, sans en être la cause centrale, *agit donc comme un accélérateur d'une tendance lourde de l'étalement urbain*¹⁹.

Malgré une volonté affichée de combiner acces-

¹⁷ - Bigot R., et Hoibian S., Les difficultés des français face au logement, pour le CREDOC, 2009.

¹⁹ - Welhof F., Effets du prêt à taux zéro sur le développement des territoires périurbains et ruraux, CGPC, Février 2004.

¹⁷ - Bigot R., et Hoibian S., Les difficultés des français face au logement, pour le CREDOC, 2009.



sion à la propriété et lutte contre l'étalement urbain, la réforme du PTZ (création du PTZ+) manque son but en continuant à favoriser le neuf en zone tendue et en restant à aides égales en zone peu tendue. Par ailleurs, le PTZ+ est accordé, contrairement au PTZ, à tous les ménages primo-accédant sans limite de revenus – pour une facture estimée à 2,6 milliards d'euros. Ce dispositif perd ainsi sa vocation sociale puisque dans les zones où les prix de l'immobilier explosent, les moins aisés passeront inévitablement derrière les dossiers plus compétitifs des ménages plus riches, et devront s'exiler toujours plus loin des centres-villes. Cela renforcera les mécanismes de ségrégation sociale et le mitage.

Le remboursement partiel des intérêts d'emprunt pour l'immobilier contribuait (jusqu'à son remplacement par le PTZ+) de la même façon à l'augmentation des prêts immobilier en contribuant à l'abaissement des taux d'intérêt ressentis. Ainsi, plusieurs observateurs relevaient que la baisse des taux d'intérêt comme l'allongement de la durée des crédits étaient responsables de la poursuite de l'augmentation des prix en 2003, alors que ces derniers étaient déjà très élevés.

Enfin, l'action de l'État est ouvertement orientée vers le neuf au prétexte d'un déficit de logement : le PTZ a toujours avantagé le neuf sur l'existant et les dispositifs Scellier et autres de même type soutiennent eux aussi la demande dans le neuf et font monter les enchères. Pourtant, le parc de logements compte 2 millions de logements vacants²⁰ – dont une partie, certes, est insalubre. L'incitation à la rénovation du parc insalubre, à la réhabilitation thermique des logements et à

la remise sur le marché des logements vacants en zone centrale n'est pas d'une ampleur suffisante, alors même qu'elle serait très fortement génératrice d'emplois.

III. LE COÛT DE LA MOBILITÉ SOUS-ESTIMÉ

La sous-estimation de la mobilité joue également un rôle sur la localisation des ménages. En témoigne notamment le fait que le choix des banques d'accorder ou non un prêt logement est aujourd'hui basé essentiellement sur le rapport entre le coût du logement et les revenus du ménage. Le coût de la mobilité locale, fonction de la localisation, n'est pas pris en compte. Nicolas Coulombel, chercheur au laboratoire Ville Mobilité Transport²¹, montre pourtant que le contrôle des coûts « logement + mobilité » réduit plus efficacement l'étalement urbain.

Les ménages eux-mêmes ont du mal à estimer la part réelle de ce poste dans leur budget qu'ils résumant trop souvent aux prix de l'essence à la pompe. Alors que l'ADEME estime le coût de possession d'une voiture à 330€ par mois pour une petite voiture à essence, 540€ pour un diesel moyen et 830€ pour un monospace diesel, les ménages l'estimaient en 2008 à 185€ par mois (sondage CSA d'octobre 2008)²². De plus, avant le pic de 2007/2008, les carburants automobiles avaient en fait baissé de 45% en prix réels pendant 35 ans pour le salarié moyen, grâce à une réduction de la fiscalité, à la diésélisation du parc et à l'augmentation plus rapide du salaire net

moyen²³. Aujourd'hui, le prix du carburant n'est pas réellement un frein à la mobilité automobile bien qu'il puisse avoir un impact psychologique. Au moment du dernier pic pétrolier cependant, une étude du CREDOC révélait que les ménages commençaient à donner « plus de poids » au critère proximité au lieu de travail dans leurs recherches de logements : *Au-delà d'une trentaine de kilomètres du lieu de travail, les Français hésitent à acheter ou louer.*

IV. COÛT DU FONCIER ET ÉTALEMENT URBAIN

Quel est l'effet de la hausse des prix sur la localisation des ménages ? Comme le rappelle Cyria Emelianoff, *l'immobilier comme placement financier rend de plus en plus inaccessibles les centres urbains*. Cependant, comme vu précédemment, la localisation et le type d'habitat ne résultent pas uniquement d'une dynamique financière – en témoigne le fait que la périurbanisation se produit aussi autour des villes petites et moyennes aux centres beaucoup plus accessibles financièrement.

Certes, selon les chiffres 2008 de l'INSEE, la capacité des primo-accédants en ville est de 27m², contre 90m² en zone pavillonnaire périurbaine. Ainsi, une étude sur les attentes des ménages périurbains conduite pour le Schéma directeur de Rouen (2000), montre que, pour la majorité, leur localisation est la conséquence d'un niveau de prix fonciers ou immobiliers leur interdisant encore la banlieue résidentielle. Une personne interrogée indiquait ainsi : *ça coûte moins cher mais ce n'est pas forcément là que l'on souhaite*

²⁰ - Bigot R., et Hoibian S., Les difficultés des français face au logement, pour le CREDOC, 2009.

²¹ - Coulombel N. « Mieux maîtriser l'étalement urbain : une analyse monocentrique de politiques de solvabilisation des ménages » in Economie et développement urbain durable. Modèles économiques appliqués à la ville. Financement et coût de l'investissement durable, Presse des Mines, 2010.

²² - ADDRN, Etalement urbain et coût de la mobilité individuelle. Document introductif à l'observatoire mobilités modes de vie, mars 2009.

²³ - «1970-2005 : essence moins chère, transports collectif moins attractif», FNAUT-INFO n°156, juillet-août 2007.



habiter ou que l'on habitera toujours. Cependant, une analyse croisée des types de maisons (d'économique à luxueuse) et des zones de construction montre que cette explication est partielle. D'une part, les ménages aisés choisissent aussi majoritairement le rural pour y construire leur maison. D'autre part, une large partie des ménages moins aisés déclare préférer la maison isolée en périphérie voire à la campagne. Peut être est-il plus juste de dire que le pavillon en lotissement périurbain est la villa en banlieue « riche » ou en campagne par défaut. À ce titre, leurs habitants ne s'en déclarent pas nécessairement satisfaits. ■

CONCLUSION

L'envolée des prix du foncier est moins responsable de la détente spatiale des agglomérations que le développement de l'automobile et la prédilection pour l'habitat individuel, si possible isolé. En revanche, elle alimente la ségrégation en interdisant aux plus pauvres certains secteurs (centre-ville/proche banlieue/quartiers valorisés...). Ces ménages, contraints dans leurs choix de localisation, ne peuvent se rapprocher de manière optimale de leur travail, ce qui contribue aux émissions de GES importantes liées aux déplacements domicile-travail.

Ceci fait dire à Éric Charmes que *les familles les plus frustrées ne sont donc pas celles qui rêvent d'une maison à la campagne, mais celles qui souhaitent habiter au centre d'une grande ville, car leur souhait n'est réalisable*

***qu'au prix de fortes concessions sur leurs conditions de logement.* Vincent Kaufman, du laboratoire de sociologie urbaine (Lausanne) pointe lui aussi cette réalité après une étude portant sur plusieurs agglomérations : *S'il existe effectivement un modèle d'aspiration dominant associant l'automobile, l'insertion sociale par connexité et l'habitat individuel, d'autres modèles ont pu être mis en relief. Toute la population n'aspire pas à l'usage de l'automobile et à l'habitat périurbain, un jeu de contraintes lié à la dynamique urbaine pousse les personnes porteuses d'autres désirs vers le modèle dominant.* Ces personnes y sont « poussées » soit que des mécanismes de spéculation leur interdisent l'accès à la propriété en centre-ville (qu'ils peuvent habiter néanmoins en tant que locataires), soit qu'il y ait un déficit de logement collectif en centre-ville et proche banlieue par rapport à la demande.** ■

LES IMPACTS DE L'ÉTALEMENT URBAIN

A. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

I. ÉMISSIONS DE GES LIÉES AUX TRANSPORTS

Densité et faible consommation d'énergie : une relation contestée...

La relation inverse entre densité et consommation d'énergie dans les transports a été mise en valeur par de nombreuses études, dont la courbe de Newman et Kenworthy (**Voir illustration 5**).

Ces travaux sont cependant critiqués, notamment parce que la plupart d'entre eux ne tiennent pas compte de la répartition dans l'espace urbain des différentes fonctions (habitat, emploi, services). Par ailleurs, ils prennent uniquement en compte les déplacements de personne et de proximité (inférieurs à 100 ou 80 km de rayon autour du domicile, suivant les études), voire uniquement les déplacements effectués en semaine. Ils excluent donc les transports de marchandises et les déplacements longue distance, alors que l'avion comme les déplacements interurbains ont fortement augmenté, en particulier en raison de la forte croissance des déplacements liés aux loisirs²⁴.

À ce sujet, certains auteurs²⁵ avancent l'existence d'une forme de compensation par les habitants des zones denses de la forme urbaine et/ou du faible accès aux espaces verts par une mobilité longue distance plus importante. Cette mobilité étant effectuée généralement en avion ou en voiture, elle est très émettrice de gaz à effet de serre. Cette hypothèse, qui reviendrait à remettre en cause tout ou partie du bénéfice énergétique de la ville « dense », reste cependant à étudier, notamment pour faire la part du facteur « revenu » dans

cet effet : les dépenses de loisirs et de vacances sont fortement liées au revenu du ménage, qui est en moyenne plus élevé chez les habitants des centres urbains denses.

... qui joue cependant sur la mobilité locale et les modes de déplacement.

Reste que l'étalement urbain est générateur de surmobilité au niveau des déplacements de proximité, comme l'attestent de nombreux travaux. Les études sur les « Budgets énergie environnement déplacements » montrent par exemple qu'un ménage périurbain consomme 3 fois plus d'énergie pour ses déplacements de proximité qu'un ménage résidant au centre, à taille, composition et revenus égaux²⁶. Selon la dernière Enquête Nationale Transports et Déplacements (2008), cette mobilité locale ne cesse d'augmenter, et ce **essentiellement dans les zones les moins denses, en raison des déplacements contraints domicile-travail et domicile-études** qui continuent de s'allonger sur tout le territoire²⁷. (**Voir illustration 6**).

L'analyse par le CGDD de cette même enquête souligne que **la densité joue également sur le mode de déplacement** : l'utilisation de la voiture croît en fonction de la distance du trajet, mais de façon moins élevée dans les zones denses, où la voiture est moins compétitive (congestion, rareté du stationnement). De la même manière, la marche et le vélo ont progressé et sont davantage pratiqués dans les grands pôles urbains que dans leur couronne périurbaine ou l'espace à dominante rurale, où ils ont régressé. **Cette différence de mode de déplacement joue également sur leur durée**. Les habitants des communes périurbaines parcourent plus de kilomètres, mais ils se

déplacent plus vite car plus souvent en voiture. Au contraire, les habitants des centres se déplacent plus lentement car ils le font souvent à pied – la densité constituant alors, pour certains déplacements du moins, une alternative à la vitesse (cf. « conjecture de Zahavi », note 10).

Importance de la spécialisation fonctionnelle et sociale

D'après une étude de l'INSEE²⁸, la population se loge de plus en plus loin des centres-villes alors que les emplois restent encore largement concentrés dans les pôles urbains. Un actif qui habite dans un pôle urbain a potentiellement plus de chances de trouver un emploi proche de chez lui. Cependant, les emplois près du domicile ne correspondront pas nécessairement à la qualification de l'individu. (**Voir illustration 7**).

L'étalement urbain à proprement parler n'est donc pas le seul facteur de la forte croissance des déplacements. Il a ainsi été mis en évidence qu'une part importante des émissions de GES est due à l'incohérence de la ville, c'est à dire à la **spécialisation fonctionnelle** (logements, emplois, services), liée à une mobilité facilitée et à la **ségrégation spatiale**, liée aux coûts du foncier. Vincent Fouchier indique par exemple qu'en Île-de-France, entre 1982 et 1990, les distances moyennes domicile-travail ont augmenté rapidement (+17,6%) et surtout beaucoup plus vite que le rythme de l'urbanisation (+7,6%) ou de l'accroissement net de population et d'emploi²⁹.

La dernière Enquête Nationale Transports et Déplacements amène le CGDD à nuancer ce constat : *Davantage d'habitants des aires urbaines vont travailler en banlieue ou en couronne périurbaine ou dans une ville plus grosse [en 2008, par rapport à 1994]. Davantage de trajets domicile-*

24 - Voir par exemple l'article de Xavier Desjardins « 20 ans après. Que retenir de la courbe de Newman et Kenworthy ? » dans le dossier La densification en débat d'Études Foncières, n°145, mai-juin 2010.

25 - Voir à ce sujet l'article d'Hélène Nessi « Formes urbaines et consommation d'énergie dans les transports » dans le dossier La densification en débat d'Études Foncières, n°145, mai-juin 2010.

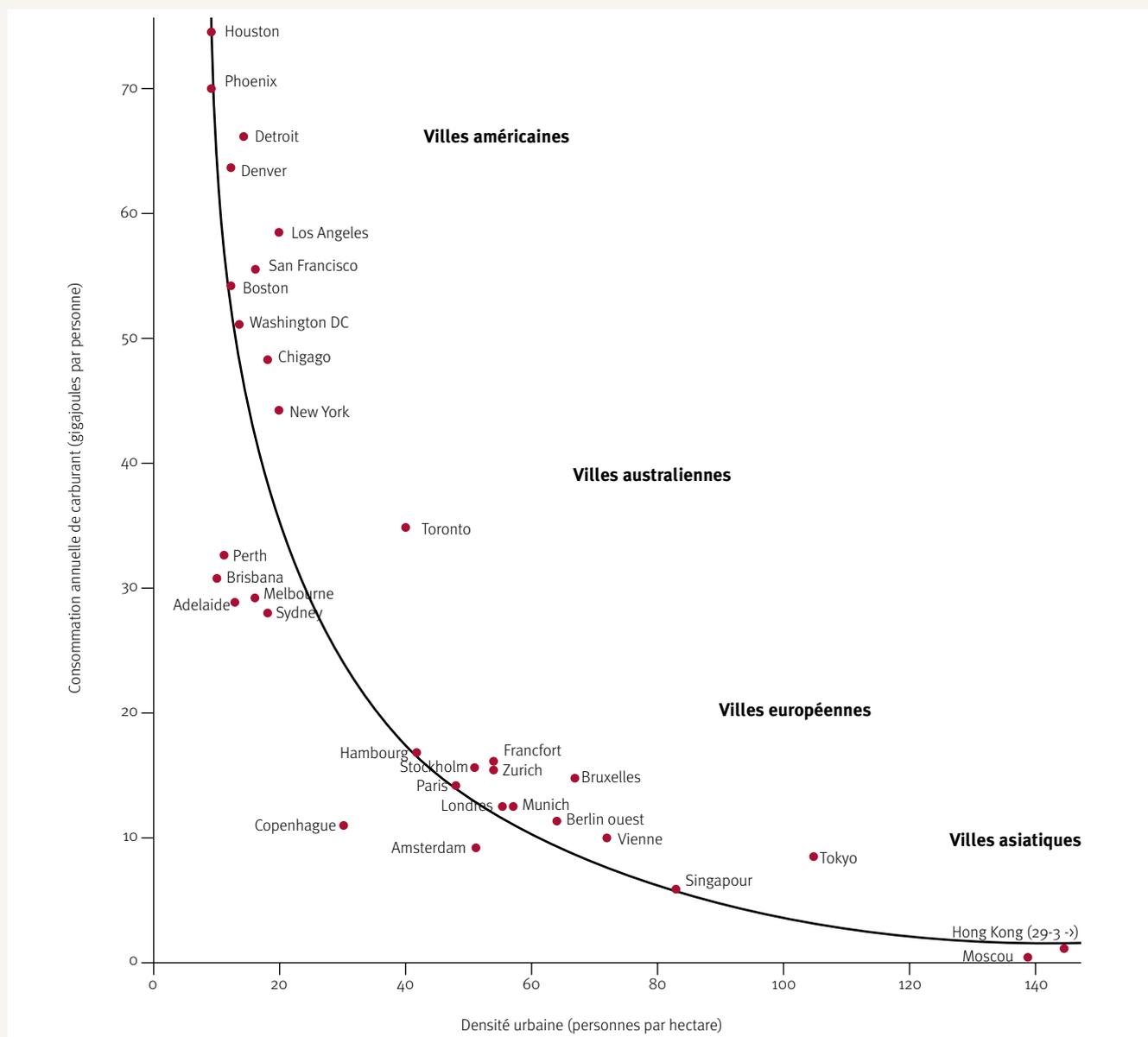
26 - Etudes sur les « Budgets énergie environnement déplacements » de l'INRETS, in Desjardins X. et Llorente M., Revue de littérature scientifique sur le lien entre les formes d'organisation territoriale, les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre. Quel rôle pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire face au changement climatique ? PUCA, Juin 2009.

27 - CGDD, La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, Décembre 2010.

28 - Baccaïni B., Sémécurbe F. et Thomas G., 2007, Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation, Insee Première n°1129.

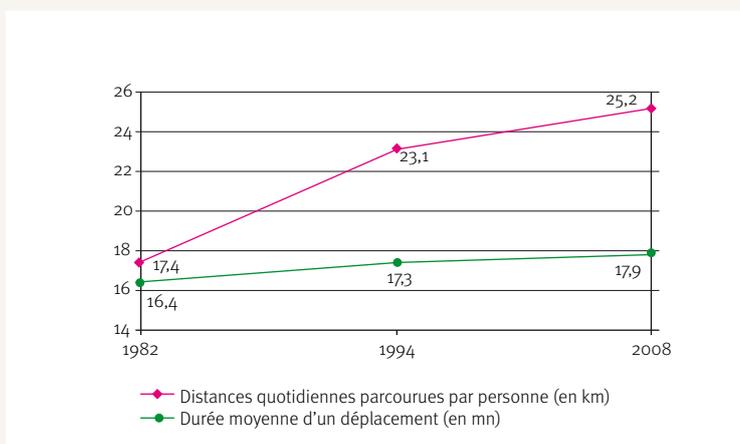
29 - Fouchier V., Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles, Editions du Secrétariat général du groupe central des villes nouvelles, 1997.

Illustration 5 - Courbe de Newman et Kenworthy publiée en 1989 à partir de l'étude de 32 métropoles dans le monde



Source : La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, CGDD, Décembre 2010.

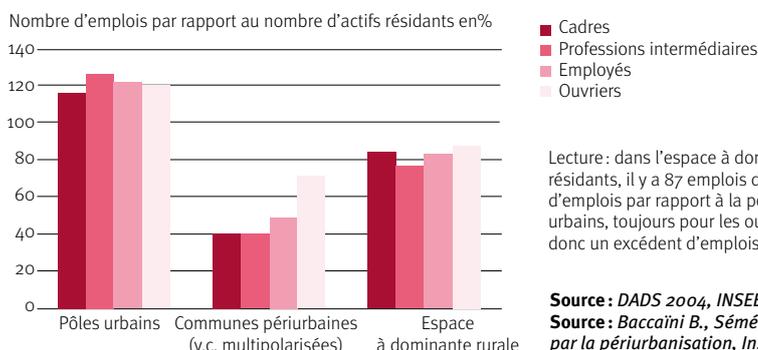
Illustration 6 - Distances parcourues et durées des déplacements locaux, entre 1982 et 2008



Source : La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, CGDD, Décembre 2010.



Illustration 7 - Taux de couverture de l'emploi selon le type d'espace et la catégorie socio-professionnelle



Lecture : dans l'espace à dominante rurale, pour 100 ouvriers résidents, il y a 87 emplois d'ouvriers : il y a donc un déficit d'emplois par rapport à la population résidente. Dans les pôles urbains, toujours pour les ouvriers, ce ratio est de 119 : il y a donc un excédent d'emplois.

Source : DADS 2004, INSEE.

Source : Baccaïni B., Sémécurbe F. et Thomas G., 2007, *Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation*, Insee Première n°1129.

travail sont donc réalisés dans un espace moins dense et moins structuré mais avec la fréquente contrainte de devoir traverser ou contourner le centre³⁰. Le CGDD conclut sur une perte progressive d'autonomie des agglomérations moyennes, qui deviennent de plus en plus polarisées, sous l'influence d'aires urbaines plus grosses – constat à mettre en relation avec les phénomènes croissants d'hypermobilité et de spécialisation des espaces urbains, facilités par un réseau toujours plus rapide (cf. partie « Facteurs »).

Au final, il existe une importante discordance dans la répartition des emplois et des logements dans l'espace. Des travaux menés dans le cadre du PREDIT (Programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres) sur la « ville cohérente »³¹ montrent d'ailleurs que le rapprochement de leur emploi d'une partie des actifs très éloignés de leur lieu de travail permettrait des économies importantes de distances parcourues – en restant toutefois très en-deçà du Facteur 4 (de 4 à 14% de réduction des déplacements tous motifs en jours de semaine). On voit bien l'importance, d'une part, d'agir de manière concertée sur la mobilité et l'organisation urbaine et, d'autre part, de faciliter la mobilité individuelle – c'est-à-dire la possibilité de déménager pour se rapprocher de son lieu de travail.

L'étalement urbain et la discordance dans la répartition des emplois et logements dans l'espace influent donc fortement sur la mobilité locale, qui représente, selon la dernière Enquête Nationale Transports et Déplacements,

99% des déplacements, 60% des distances parcourues et 70% des émissions de CO₂ dues à la mobilité des ménages. Les émissions liées à la mobilité locale ont progressé entre 1994 et 2008 de 17%, soit près de 3 fois plus que l'augmentation de population³².

Il est vrai que si l'on considère uniquement les déplacements automobiles dans les cadres urbains denses, soit l'objet principal des PDU, ces derniers ne représentent qu'environ 10% des consommations d'énergie liées au transport³³. On voit par conséquent l'intérêt d'agir aussi sur les déplacements de proximité mais hors centres urbains denses : déplacements de la périphérie au centre, de périphérie à périphérie ou d'une aire urbaine à une autre, par exemple.

Enfin, on peut également s'interroger sur le rôle de l'agencement des agglomérations sur le mode de déplacement des trajets interurbains – et donc sur les consommations d'énergie et émissions liées. En effet, un périurbain, situé loin d'une gare, et sans dispositif facilitant l'intermodalité (parking-relais, lignes de transports collectifs de rabattement vers la gare) n'est pas incité à prendre le train pour aller dans une autre ville, contrairement à une personne située près d'une gare.

II. ÉMISSIONS DE GES LIÉES AUX BÂTIMENTS

La compacité des bâtiments (rapport entre le volume et la surface d'enveloppe) et leur isolation

influencent largement sur la consommation d'énergie. Un tissu urbain récent et peu dense peut ainsi consommer moins – voire beaucoup moins – qu'un tissu très dense, donc potentiellement très compact, mais ancien donc mal ou non isolé³⁴.

Cependant, toutes choses égales par ailleurs, un tissu dense est moins énergivore qu'un tissu peu dense. Le logement collectif limite en effet la surface d'échange par m² occupé (économies de chauffage pouvant aller jusqu'à 30%³⁵). Construire dense permet ainsi de ne pas « tuer » le gisement densité – dans une certaine limite toutefois, afin de ne pas trop réduire l'ensoleillement et la ventilation naturelle ni de créer des îlots de chaleur urbains qui augmentent l'utilisation de la climatisation. Par ailleurs, en termes de production et de distribution d'énergie, le diffus ne permet pas d'exploiter la solution particulièrement efficace que représente le réseau de chaleur.

Enfin, selon les travaux de Charles Raux et Jean-Pierre Traisnel³⁶, la surface habitable (et donc chauffée) est croissante depuis le centre vers la périphérie, ce qui contribue à la hausse des émissions de GES des espaces périurbains ou ruraux peu denses par rapport aux zones les plus denses.

Au final, le taux de renouvellement du bâti étant de 1% par an, c'est avant tout sur la réhabilitation énergétique du parc existant que les efforts devront se porter.

30 - CGDD, La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, Décembre 2010.

31 - Korsu, Massot, Orfeuil, Le concept de ville cohérente : réponse aux débats entre ville étalée et ville compacte, PREDIT, 2009.

32 - CGDD, La mobilité des Français. Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, Décembre 2010.

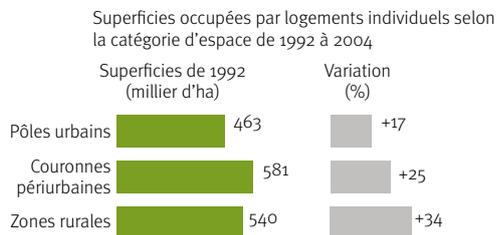
33 - Massot M.H et Orfeuil J.P. « La contrainte énergétique doit-elle réguler la ville ou les véhicules ? Mobilités urbaines et réalisme écologique » in Annales de la recherche urbaine n° 103, novembre 2007.

34 - Maizia M., « Densité énergétique versus densité urbaine » in La densification en débat, Etudes Foncières, n°145, mai-juin 2010.

35 - Raux C. et Traisnel J-P. « Prospective des émissions de gaz à effet de serre : quel couplage entre transport, lieux de résidence et habitat ? » in Economie et développement urbain durable. Modèles économiques appliqués à la ville. Financement et coût de l'investissement durable, Presse des Mines, 2010.

36 - Raux C. et Traisnel J-P. « Prospective des émissions de gaz à effet de serre : quel couplage entre transport, lieux de résidence et habitat ? » in Economie et développement urbain durable. Modèles économiques appliqués à la ville. Financement et coût de l'investissement durable, Presse des Mines, 2010.

Illustration 8 - La maison individuelle s'implante partout



Source : Agreste - Enquêtes sur l'utilisation du territoire 1992 et 2004.

« ARTIFICIALISATION des sols »

La définition communément utilisée de l'artificialisation des sols concerne l'occupation bâtie (habitations, locaux commerciaux, etc.) ou revêtue (voies de circulation, parkings...), les activités d'extraction et de stockage des déchets ainsi que la transformation d'espaces naturels ou agricoles en espaces verts (pelouses, jardins...). Selon les données Agreste, les zones artificialisées sont passées de 8,4 à 8,8 % entre 2006 et 2009. Une définition plus large de l'artificialisation des sols inclut cependant les pratiques agricoles et forestières dites « intensives » (grand parcellaire, utilisation abondante d'intrants, monoculture...). Selon la LPO, les sols artificialisés par l'agriculture représenteraient ainsi environ 50% du territoire français.

1 - La part des espaces verts est d'ailleurs croissante dans le nombre de surfaces artificialisées et ils ne compensent pas la disparition des zones naturelles et agricoles. En effet, la végétation de ces espaces est essentiellement composée de pelouse rase, milieu peu favorable à la biodiversité. Par ailleurs ces espaces, selon les modes de gestion adoptés, peuvent contribuer au déclin de la biodiversité.

Les espaces agricoles et naturels perdent actuellement la superficie d'un département français moyen (61 000 ha) tous les sept ans, alors que sur la période 1992-2003 cette perte était d'un département tous les dix ans. De par son caractère permanent et l'implantation d'activités économiques, la transformation d'un sol agricole ou naturel en un sol urbain revêt un caractère difficilement réversible².

Le logement individuel est fortement consommateur d'espace : la superficie de terrain consommée par une maison individuelle « pure » est en moyenne supérieure à 1000 m², soit plus de deux fois celle utilisée par une maison individuelle groupée³. La différence entre logement individuel et collectif est encore plus importante : selon l'IFEN, elle relevait en 2003 d'un facteur 1 à 12.

2 - « Des territoires de plus en plus artificialisés. La maison individuelle grignote les espaces naturels », Agreste Primeur Numéro 219 - janvier 2009.
3 - ADDR, Etalement urbain et coût de la mobilité individuelle. Document introductif à l'observatoire mobilités modes de vie, mars 2009.

équipements en raison de leur localisation (à proximité des zones les plus peuplées) et parce que les surfaces boisées sont en partie protégées par la réglementation. (Voir illustration 9).

Activités agricoles

L'artificialisation des sols cultivables et la réduction de la surface agricole utile s'accompagnent d'une recomposition des activités agricoles : l'élevage recule tandis que les productions végétales progressent³⁸. Ce phénomène est également lié aux conditions de marché (augmentation du prix des céréales).

La déprise de l'activité agricole, combinée à la forte pression foncière, provoque la vente de terres fertiles. En effet, la valeur des terres agricoles proches des villes intègre souvent les plus-values d'urbanisation potentielles et le prix actuel des terres agricoles est d'autant plus important que les villes sont proches et grandes³⁹. Selon le Ministère de l'Écologie, « la valeur médiane d'un terrain agricole devenu constructible correspond à 40 fois son prix d'acquisition, et il n'est pas rare d'atteindre des multiples supérieurs à 100 »⁴⁰.

Ces terres agricoles revendues seront alors destinées soit à l'urbanisation, soit, lorsqu'elles restent dans le domaine agricole, destinées entièrement ou partiellement à agrandir des structures agricoles existantes, souvent orientées vers la production en grandes cultures céréalières. Ces dernières augmentent depuis 1950 avec des impacts environnementaux importants à cause de la réduction des rotations et de l'utilisation

38 - « L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009 », Agreste Primeur n°246 - Juillet 2010.

39 - « Les effets de la proximité de la ville sur les systèmes de production agricoles », Agreste cahiers n° 2 - Juillet 2007.

40 - MEDDTL, « Urbanisme de projet - Fiche mesure 19. Réforme de la fiscalité du foncier constructible », 2011.

III. IMPACTS SUR L'AGRICULTURE

Une réduction significative des espaces agricoles

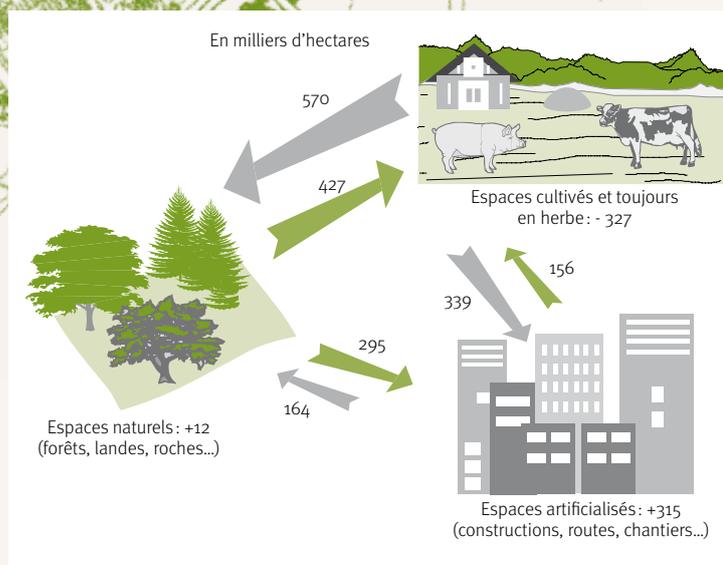
En France, entre 1960 et 2009, la surface agricole utile (SAU) a diminué d'environ 15%, passant de 34 à 29 millions d'hectares (ha). L'enquête Teruti-Lucas menée en 2008 sur l'utilisation du territoire

montre que l'artificialisation est le deuxième facteur de réduction des surfaces agricoles après le boisement lié à la déprise agricole³⁷.

Ce sont souvent les meilleures terres agricoles qui sont mobilisées pour les constructions et les

37 - « L'artificialisation atteint 9% du territoire en 2009 », Agreste Primeur n°246 - Juillet 2010.

Illustration 9 - Changements d'occupation des sols entre 2006 et 2010 en métropole



Occupation 2010	Occupation 2006			Total 2010
	Sols artificialisés	Sols cultivés et toujours en herbe	Sols naturels	
Sols artificialisés	4268	339	295	4902
Sols cultivés et en herbe	156	27 662	427	28 245
Sols naturels	164	570	21 038	21 772
Total 2006	4588	28 572	21 760	54 919

La **lecture en ligne** indique quelle était l'occupation en 2006 des points qui ont l'occupation X en 2010 (origine). En fin de ligne, on lit la surface totale de l'occupation X en 2010.
 La **lecture en colonne** indique quelle est l'occupation en 2010 des points qui avaient l'occupation X en 2006 (devenir). En bas de colonne, on lit la surface totale de l'occupation X en 2006.
 La **diagonale** indique les surfaces des points qui n'ont pas changé d'occupation.

Source : SSP - Agreste - Teruti-Lucas.

massive d'intrants, responsables d'importantes émissions de gaz à effet de serre⁴¹.

Ce phénomène pose par ailleurs le problème de l'accès à la terre pour les agriculteurs souhaitant s'implanter dans un périmètre rapproché des villes, notamment en maraîchage, et par conséquent la question de la proximité des productions agricoles par rapport aux bassins de consommation. En ce qui concerne les modalités de transfert de terres, l'enjeu majeur est moins l'artificialisation en tant que telle (même si elle génère les impacts présentés ici) que la forte incertitude sur les choix d'urbanisme, qui conditionne les choix de transmission ou non de l'exploitation et induit des logiques d'agrandissement préventif⁴².

Émissions de GES et stockage de carbone

Les sols français stockent globalement plus de carbone qu'ils n'en rejettent. En effet, le stockage du carbone dans les sols et dans la biomasse forestière augmente et les émissions de CO₂ liées au changement d'utilisation des sols restent modestes (13 MtCO₂ pour la conversion des cultures et 3,2 MtCO₂ pour l'artificialisation des sols). **Cependant l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain et en particulier la disparition de prairies permanentes (liée notamment à la baisse des activités d'élevage), induit une réduction des capacités de stockage de carbone dans les sols et la biomasse⁴³.**

De plus, l'emprise de l'urbanisation sur les terres les plus fertiles repousse les activités agricoles sur

des terrains moins favorables, augmentant ainsi le besoin d'utilisation d'intrants, générateurs de GES, et de l'irrigation⁴⁴.

IV. VULNÉRABILITÉ DES TERRITOIRES AUX IMPACTS DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

L'étalement urbain contribue à augmenter la vulnérabilité de la biodiversité, de l'agriculture et plus généralement des territoires aux changements climatiques.

Fragilisation de la biodiversité

La consommation d'espace au profit de l'artificialisation implique la destruction ou le dérangement d'habitats naturels. Alliée à la progression rapide des réseaux linéaires de transport, elle génère également une fragmentation des habitats, engendrant un isolement des populations, une perte de diversité génétique et par conséquent l'homogénéisation des espèces.

Enfin, la perte de mobilité liée à la fragmentation ainsi que la raréfaction de « stocks » de population engendrent une augmentation de la vulnérabilité de la biodiversité aux changements climatiques⁴⁵. En effet, une augmentation des températures moyennes de 1°C correspond environ à un déplacement des isothermes de 200 km vers le Nord et de 200 m vers les altitudes supérieures. Le morcellement des espaces devient alors un obstacle à la migration des espèces.

Les impacts négatifs de l'étalement urbain et du mitage sur la biodiversité ont des conséquences

sur la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques. En effet, la biodiversité est un rempart majeur contre les impacts du changement climatique. Elle permet par exemple de mieux résister aux événements climatiques extrêmes (sécheresses, inondations, tempêtes) car la résilience des écosystèmes permet d'absorber les chocs.

Préserver l'agriculture pour adapter les territoires

L'agriculture, en tant que secteur très dépendant du climat, est particulièrement sensible aux modifications climatiques. Le rapport des groupes de travail de la concertation nationale sur le Plan National d'Adaptation aux Changements Climatiques recommande dans le secteur de l'agriculture de faire particulièrement attention à l'artificialisation des sols : *La préservation des espaces agricoles et forestiers est essentielle pour maintenir leur capacité d'adaptation. Ils jouent également un rôle important dans l'adaptation des territoires au changement climatique. Ce rôle renforce la nécessité de lutter contre l'artificialisation des sols⁴⁶.*

Augmentation des risques d'inondation

Le changement climatique a pour conséquence l'augmentation du risque d'inondation, via d'une part l'augmentation du nombre et de la fréquence des phénomènes de très fortes précipitations, et d'autre part l'élévation du niveau des océans⁴⁷.

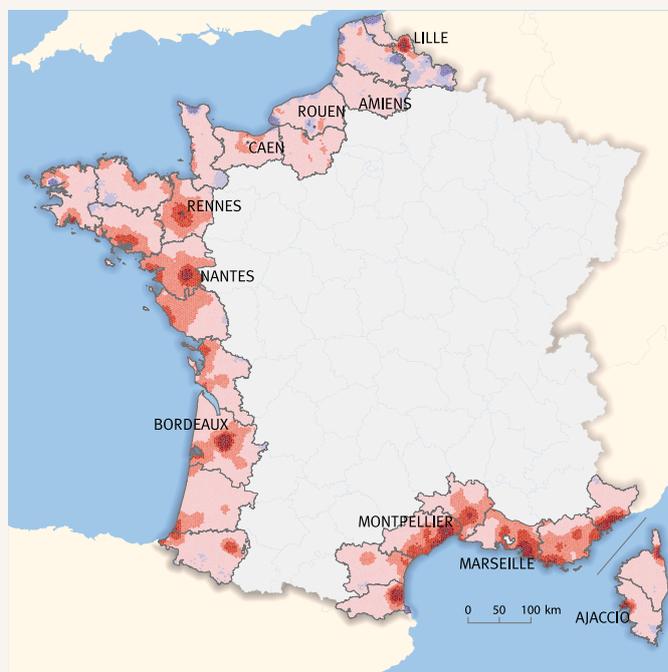
L'étalement urbain contribue à amplifier ce risque

41 - CGDD, L'environnement en France, Édition 2010, Références, Juin 2010.
 42 - Germain P. et Thureau B., « Les agriculteurs face à l'urbanisation. Préserver l'espace de production agricole. » in Etudes foncières n°145, Mai-Juin 2010.
 43 - Contribution à la lutte contre l'effet de serre : stocker du carbone dans les sols agricoles en France ? Expertise scientifique collective réalisée par l'INRA à la demande du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable - Janvier 2003

44 - EEA, Urban sprawl in Europe: The ignored challenge, Report No 10/2006 / ISSN 1725-9177.
 45 - Sources : LPO et CGDD, L'environnement en France, Édition 2010, Références, Juin 2010.

46 - www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_concertation_adaptation_17_06_2010.pdf
 47 - La fonte des glaces polaires et la dilatation des océans qui se réchauffent provoquent la montée des eaux. Dans le dernier rapport du GIEC (2007), cette élévation était évaluée à entre 20 et 60 cm à l'horizon 2100. Cependant, ces hypothèses semblent dépassées avec l'accélération de la fonte des calottes glacières et des études plus récentes tablent sur une hausse du niveau des océans qui pourrait dépasser un mètre, voire atteindre deux mètres d'ici 2100. Source : The Copenhagen Diagnosis, 2009: Updating the World on the Latest Climate Science.

Illustration 10 - Évolution de la densité de population entre 1999 et 2006 dans les départements littoraux



Variation annuelle de la densité de population (hab./km²).



Note : Lissage à 10 km.

Source : Insee, RP 1999, 2006 – © IGN, BD Carto®, 2006. Traitements : SOeS, 2009.

Illustration 11 - Localisation des zones basses sur le littoral métropolitain



■ Zones basses (< 5 m)

Note : Représentation des zones dont l'altitude est inférieure à 5 mètres.

Source : © IGN, GEOFLA®, 2006 – Courbe de niveau 5 m généralisée à partir d'Eurosion, 2004.

pour plusieurs raisons : d'une part, l'imperméabilisation des sols amplifie le ruissellement des eaux de pluie, ce qui augmente le niveau des crues. D'autre part, la course à la construction se fait également en zone inondable : entre 1999 et 2006, l'augmentation du nombre de logements a atteint 8% dans les zones inondables (hors risques de submersion marine et de remontées de nappe), soit autant qu'en dehors de ces zones à risques⁴⁸. Enfin, le littoral est soumis à une très forte pression, en particulier sur les côtes atlantiques et méditerranéennes. Entre 2000 et 2006, le taux d'artificialisation des communes littorales était le double de celui de la moyenne hexagonale et en 2006, le nombre de m² construit par habitant y était trois fois supérieur à la moyenne nationale⁴⁹. On estime actuellement le nombre de personnes résidant à moins d'un mètre d'altitude en France à plus de 60 000. (Voir illustrations 10 et 11).

B. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

I. COÛTS ÉCONOMIQUES : L'ÉTALEMENT URBAIN COÛTE-T-IL PLUS CHER QUE LA VILLE DENSE ?

En termes de coûts, il est important de différencier :

- le payeur : habitant, promoteur, commune, intercommunalité, État...
- le type de coût : construction, urbanisation, transport, coûts environnementaux...

La plupart des études sur le coût des différentes formes urbaines concluent à une carence ou un coût très élevé de l'information, ainsi qu'à une difficulté de mesure de ces coûts. En résulte la complexité, voire l'impossibilité de calculer le coût global pour chacun des acteurs, puis pour la société dans son ensemble – car c'est bien le coût collectif qui devrait guider la prise de décision publique.

1. Coûts de construction

Selon plusieurs études⁵⁰, les coûts de **construction sont plus élevés pour le collectif** que pour la maison individuelle, en raison d'une part de techniques de construction et de normes plus exigeantes ainsi que de coûts de transaction et

⁴⁸ - CGDD, L'environnement en France, Edition 2010, Références, Juin 2010.

⁴⁹ - CGDD, L'environnement en France, Edition 2010, Références, Juin 2010.

⁵⁰ - Voir notamment Morlet, O., « Coûts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux », Paris, ADEL, 2001 ainsi que les travaux de J-C Castel.



de gestion supplémentaires pour le collectif, et d'autre part de l'industrialisation de la production de logements individuels. J-C Castel indique *qu'un mètre carré habitable d'immeuble collectif aujourd'hui a un coût de construction d'environ 30% à 50% plus élevé qu'un mètre carré de maison individuelle*⁵¹. Selon Arnaud Bouteille, Gérant-Directeur général d'un réseau de promoteurs, *les mécanismes économiques ne conduisent à de fortes densités que sous condition que les valeurs immobilières des zones concernées y soient élevées*⁵².

2. Coûts d'urbanisation

Les coûts d'urbanisation, qui sont des coûts collectifs, peuvent être décomposés d'une part en coûts d'aménagement ou de viabilisation et d'autre part en coûts de production des services publics locaux.

Une étude réalisée sur l'agglomération rennaise⁵³ souligne que les **coûts d'aménagement diminuent avec l'augmentation de la densité**. À noter que pour ce même type de coûts, la rénovation du tissu urbain ancien revient beaucoup plus cher que la construction neuve, tous modes compris. Cette étude conclut en revanche sur **l'augmentation des coûts de production de services publics locaux avec la densité**: l'arrivée d'un nouvel habitant coûterait ainsi environ 50% de plus dans une commune de 200 000 habitants que dans une commune de 500 habitants.

Deux études suisse et belge⁵⁴ montrent quant à elles le surcoût de l'étalement urbain sur les réseaux d'infrastructures (en particulier sur l'électricité, l'eau potable, les eaux usées et la voirie).

3. Coûts privés des déplacements

Selon le CERTU, un ménage est dit « vulnérable » à l'augmentation du prix des carburants s'il dépense plus de 18% de ses ressources à se déplacer (mobilité urbaine). C'était le cas de 9 millions de Français en 2009⁵⁵. Le coût de la mobilité quotidienne augmente avec la distance au centre : selon J-P Orfeuill, la part du revenu familial affecté au transport est inférieure à 10% en zone dense et, en zone éloignée, égale à 25% pour un locataire et à 30% pour un propriétaire. Ainsi, une étude de la DRIEA (anciennement DREIF) et de l'ADIL révèle que dans certains cas, les ménages disposant de deux voitures dépensent autant dans leurs déplacements que dans le remboursement de leur emprunt immobilier⁵⁶.

Si le prix des carburants a baissé en valeur réelle entre 1973 et 2007, il a augmenté en valeur nominale durant ces dernières années. C'est également le cas du prix d'entretien et de réparation des véhicules, hors achat de pièces détachées et accessoires (+35% depuis 1998)⁵⁷. Et la tendance à la hausse, du moins pour le prix des carburants, n'est pas prête de s'inverser...

4. Qui paie ?

Les coûts sont répartis entre différents acteurs et ce de manière différente suivant les modes d'urbanisation. Premièrement, au sein même des acteurs publics : de plus en plus, les coûts d'infrastructure et de production des services publics sont payés par l'intercommunalité, tandis que c'est encore le plus souvent la commune qui dispose de la compétence urbanisme – hors communes membres d'une communauté urbaine et les rares communes ayant accepté de déléguer cette compétence à l'intercommunalité. Ainsi, l'acteur qui décide d'urbaniser n'est pas (directement) celui qui doit porter les coûts.

D'autre part, les coûts des modes les moins denses sont plus éclatés entre différents payeurs (la collectivité, le promoteur, le particulier...)⁵⁸. Enfin, une grande partie des surcoûts de la densité est portée par la collectivité, tandis que les surcoûts du diffus, en matière de transports notamment, sont portés par les particuliers – sans parler des externalités négatives en matière d'environnement, non prises en compte.

5. Surcoûts spécifiques liés à la densité ou différence de services et de besoins ?

La densité engendre également des coûts spécifiques : maintenance (usure plus rapide, entretien et réparation plus fréquents...), gestion et congestion (stationnement, temps perdu dans les embouteillages...), manque de place (impermeabilisation des sols, canalisation des eaux pluviales, réalisation de sous-sols et constructions en étages...), etc⁵⁹.

51 - Castel J-C, Coûts immobiliers et arbitrages des opérateurs : un facteur explicatif de la ville diffuse, Juillet 2007.

52 - Bouteille, A., « L'étalement urbain coûte cher. Où en est le débat ? », in Repenser le périurbain. La ressource foncière au cœur du changement, Les colloques de l'ADEF, novembre 2010.

53 - Guengant, A. « Des coûts d'urbanisation aux coûts de congestion des services publics locaux. », contribution à un ouvrage collectif : Lacour C., Perrin E., Rousier N. (Coord.), Les nouvelles frontières de l'économie urbaine, L'aube, 2005, in CGDD, Coûts et avantages des différentes formes urbaines. Synthèse de la littérature économique, Etudes et documents n°18, Mars 2010.

54 - ODT – Office Fédéral du Développement Territorial, 2000, Les coûts des infrastructures augmentent avec la dispersion des constructions, Dossier 4,00 ainsi que Brüel L. et al., Les surcoûts des services publics collectifs liés à la périurbanisation : les réseaux d'infrastructures et les services de desserte, Liège, SEGEFA, Rapport de recherche, 2000 in CGDD, Coûts et avantages des différentes formes urbaines. Synthèse de la littérature économique, Etudes et documents n°18, Mars 2010.

55 - Verry D. et Vanco F., La vulnérabilité des ménages face à l'augmentation du prix des carburants : une comparaison française, CERTU et ENTPE, 2009.

56 - DREIF et ADIL, La prise en compte des dépenses de transports dans les projets d'accès : une aide à la cohérence des choix résidentiels, 2005.

57 - Centre d'analyse stratégique, Sortie de crise. Vers l'émergence de nouveaux modèles de croissance, rapport du groupe de travail présidé par Daniel Cohen, Paris, La Documentation française, décembre 2009.

58 - Castel J-C, Le marché favorise-t-il la densification ? Peut-il produire de l'habitat alternatif à la maison individuelle ?, 2005.

59 - J-C Castel insiste sur ces surcoûts dans nombre de ses publications. Nous ne disposons cependant pas d'éléments chiffrés concernant ces coûts, notamment en ce qui concerne le « seuil critique » de densité au-delà duquel ces surcoûts interviennent.



Il faut cependant noter qu'il existe une différence de **niveau de services offerts** et de **besoins** entre la ville dense et les espaces diffus. En ce qui concerne les besoins, on peut par exemple citer la collecte des ordures ménagères : les distances effectuées sont moins longues en zone dense et le coût unitaire d'une tournée y est inférieur. En revanche, ces dernières ont besoin d'une tournée quotidienne en moyenne, au lieu d'une à deux tournées par semaine en espace diffus⁶⁰.

En termes de services, l'une des raisons pour lesquelles le coût de production des services publics est plus élevé en zone dense est la présence de « méga-services » en ville (hôpital spécialisé, Préfecture, Hôtel des impôts...). Par ailleurs, la ville propose un certain nombre de services, notamment en termes de réseaux, que les espaces diffus ne peuvent pas offrir précisément parce que la faible densité rend leur coût prohibitif : réseaux de chaleur (voire de gaz), transports en commun... Le fait même que la ville étalée ne puisse offrir ce type de services plus efficaces énergétiquement engendre des externalités négatives, non prises en compte ou reportées sur les particuliers.

En raison de cette différence d'offre et de besoin et de la difficulté de mesure du coût global (sur le long terme) pour l'ensemble de la société, les deux types d'espace sont difficilement comparables en termes de coût. Au final, plutôt que de parler de coût de la ville dense ou des espaces diffus, il semblerait plus pertinent de raisonner

en termes d'optimisation des services rendus.

II. AUGMENTATION DU TAUX D'ENDETTEMENT DES MÉNAGES

Le taux d'endettement des ménages (lié majoritairement à des emprunts immobiliers) a atteint un niveau extrêmement élevé : il était de 75% en 2008 contre 23% trente ans auparavant. En effet, étant donnée la très forte augmentation des prix de l'immobilier, la durée du crédit et par conséquent son coût s'accroissent. En parallèle, la part de l'apport personnel dans le financement de l'achat de logements ou de travaux afférents a quasiment été divisée par deux, passant de 49% à 27% entre 1993 et 2006. Ainsi, entre 2005 et 2009, le nombre de dossiers déposés dans les commissions de surendettement impliquant des crédits immobiliers a crû de 45%⁶¹.

L'augmentation du prix des logements ne freine pourtant pas la croissance du marché immobilier et les ménages sont prêts à sacrifier beaucoup sur l'autel de la propriété. Le logement constitue une part croissante des dépenses courantes des Français : ainsi, l'ensemble des dépenses liées au logement (consommation et investissement) représentait en 2008 33% du revenu disponible des ménages, contre environ 22% en 1984⁶².

Le poids du logement dans le budget des ménages est inversement proportionnel à leur niveau de vie, et ces disparités se sont accrues

au cours des vingt dernières années. De plus, le niveau de vie des locataires s'est progressivement dégradé. Cette catégorie se vide ainsi peu à peu des ménages disposant de ressources suffisantes pour accéder à la propriété et seuls les plus riches d'entre eux deviennent propriétaires⁶³.

III. LA SÉGRÉGATION SPATIALE RENFORCÉE

Selon l'ADEF, la présence de population d'une classe sociale inférieure dans son quartier constitue une externalité négative sur la valeur patrimoniale. Une sélection sociale facilitant « l'entre-soi », l'homogénéité économique et sociale d'un quartier non mixte, constituerait alors un moyen d'éviter le risque d'une baisse de valeur de son patrimoine⁶⁴.

La forte augmentation des prix du foncier renforce ainsi la ségrégation spatiale. On appelle « gentrification » le phénomène de retour des populations aisées dans les centres-villes réhabilités. Les prix augmentant, les populations en place dans ces quartiers à l'origine populaires quittent peu à peu le centre pour emménager dans des zones où le coût du foncier est moins élevé. Jacques Donzelot qualifie ce phénomène de « ville à trois vitesses » : la gentrification ou embourgeoisement des centres-villes, la périurbanisation des classes moyennes dans un espace moins coûteux et protégé et la relégation des cités d'habitat social⁶⁵. ■

⁶³ - Accardo J. et Bugeja F., Dossier « Le poids des dépenses de logement depuis vingt ans », Cinquante ans de consommation en France.

⁶⁴ - ADEF, in Castel J.-C., Coûts immobiliers et arbitrages des opérateurs : un facteur explicatif de la ville diffuse, juillet 2007.

⁶⁵ - Donzelot J., « La Ville à trois vitesses », Revue Esprit, mars 2004, in ADDR, Étalement urbain et coût de la mobilité individuelle. Document introductif à l'observatoire mobilités modes de vie, mars 2009.

⁶⁰ - Castel J.-C., Les coûts de la ville dense ou étalée, novembre 2005.

⁶¹ - Bigot R., et Hoibian S., Les difficultés des français face au logement, pour le CREDOC, 2009.

⁶² - Bigot R., et Hoibian S., Les difficultés des français face au logement, pour le CREDOC, 2009.



PRÉCONISATIONS DU RAC-F ET DE SES ASSOCIATIONS MEMBRES

23

I. UNE VÉRITABLE PLANIFICATION STRATÉGIQUE À L'ÉCHELLE DU BASSIN DE VIE

1. Transférer la compétence «élaboration du PLU» à l'intercommunalité

Constat

Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) reste aujourd'hui majoritairement élaboré par la commune alors que ce niveau manque à la fois du recul nécessaire et des moyens humains et financiers pour réaliser et mettre en œuvre une politique d'urbanisme capable de répondre aux enjeux du développement durable.

Comment une commune de moins de 2000 habitants peut-elle avoir les moyens et représenter l'échelle adéquate pour construire un projet d'aménagement et de développement durable et le traduire réglementairement en droit d'usage du sol ; cela en intégrant l'ensemble des politiques d'habitat, de développement économique, d'équipement, de déplacements, d'action foncière, de lutte contre le changement climatique, d'adaptation à ce dernier, de prévention des risques, etc. ?

Ce constat, largement partagé par l'ensemble des acteurs (associatifs, urbanistes, économistes, etc.) s'intéressant à l'aménagement du territoire, a été réaffirmé par les quatre groupes de travail du comité de pilotage pour un urbanisme de projet, mis en place en juin 2010 par le Ministère de l'Écologie. Par ailleurs, la loi Grenelle 2 encourage

Il est fondamental de transférer la compétence «élaboration du PLU» à l'intercommunalité.

le PLU intercommunal en soulignant sa vocation intercommunale, sans toutefois procéder à un transfert d'attribution de la compétence.

Proposition

Il est donc fondamental de transférer la compétence «élaboration du PLU» à l'intercommunalité. Si cette mesure n'a pas pu être intégrée dans les lois «Grenelle», le gouvernement dispose, dans un premier temps, d'autres leviers pour les favoriser : «bonus» dans les dotations globales de financement par exemple.

Nous proposons dans un premier temps une incitation financière pour les communes qui choisissent de transférer cette compétence à l'intercommunalité, pour préparer, d'ici 3 à 5 ans, à une obligation de ce transfert.

2. Intégrer une véritable stratégie foncière dans le rapport de présentation du PLU

Constat

La loi Grenelle 2 a permis plusieurs avancées : le SCoT et le PLU doivent présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et fixer au vu de ce diagnostic des objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de consommation économe de l'espace. Par ailleurs, le SCoT peut imposer, préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un nouveau secteur, l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements ainsi que la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées.

Si ces mesures permettent de commencer à réfléchir à l'échelle des territoires à une consommation économe de l'espace, elles restent largement insuffisantes pour impulser une réelle stratégie foncière, indispensable

à un développement durable des territoires.

En effet, comment un territoire peut-il décider d'objectifs de consommation économe des sols et du calibrage des zones à urbaniser sans d'une part des hypothèses réalistes sur les besoins et les objectifs en logements et en locaux commerciaux et d'activités, et d'autre part une vision à court et moyen termes de la structure urbaine souhaitable en fonction des espaces disponibles à l'intérieur des périmètres urbanisés et en fonction de l'avenir des espaces ruraux et des espaces naturels à préserver durablement ?

Proposition

Il est nécessaire d'inclure, dans le rapport de présentation du PLU, une stratégie foncière incluant un diagnostic foncier qui identifie, échelonnées dans le temps, les opportunités de terrain disponibles à la construction (ou à la transformation en espaces verts, etc.), en lien avec la proximité aux services et commerces et aux dessertes en transport en commun existantes et projetées ainsi que la qualité et la densité du maillage de circulations douces. Ce diagnostic foncier doit être croisé avec le Programme Local de l'Habitat et les objectifs d'équipements commerciaux et en locaux d'activité. Cela demande en parallèle de développer et de mettre en œuvre un plan d'action foncier, afin que le foncier prévu à la construction soit réellement disponible.

À titre de comparaison, le Royaume-Uni a intégré depuis de nombreuses années une telle stratégie foncière dans ses documents d'urbanisme et développé toute une méthodologie d'appui : <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/399267.pdf>

Il s'agit au final de privilégier, de manière articulée à une politique de déplacements doux et collectifs :

Il est essentiel de renforcer l'ingénierie territoriale, interne aux collectivités mais également externe – au travers des Agences d'Urbanisme, des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) et des Établissements Publics Fonciers (EPF).

EXEMPLE d'amendements permettant d'intégrer le foncier dans le code de l'urbanisme

« Art. L. 123-1-2. – Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.

Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Il présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs **d'organisation urbaine** et de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques **ainsi qu'au regard du diagnostic des opportunités foncières au sein de l'emprise urbaine échelonnées dans le temps** ».

« Art. L. 123-1-3. – Le projet d'aménagement et de développement durables définit les orientations générales des politiques **d'organisation urbaine**, d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques.

Le projet d'aménagement et de développement durables arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs, retenues pour l'ensemble de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune.

« Il fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et lutte contre l'étalement urbain. Il établit une stratégie d'action foncière pour l'ensemble du territoire.

- La rénovation des quartiers et villages existants incluant le renforcement et/ou la création de centres secondaires permettant de structurer l'ensemble du bassin de vie considéré.
- « L'intensification » urbaine⁶⁶, c'est-à-dire le fait d'utiliser mieux et davantage les espaces urbains existants, sans nécessairement passer par une densification du bâti : possibilité d'accueillir plus de monde dans une grande maison, mixité d'usage, mais également pénalisation des locaux et logements vacants, etc.
- L'exploitation des opportunités foncières pour la construction ou la création d'« infrastructures » vertes : espaces verts, parcs, terrains de jeux, jardins familiaux ou collectifs, agriculture de proximité, etc.
- Si nécessaire uniquement et en fonction de la structure urbaine projetée, des projets d'extension urbaine économes en sol, avec des zones AU (à urbaniser) soumises à un seuil de densité minimum.

3. Renforcer l'ingénierie territoriale en matière d'urbanisme et d'aménagement

Constat

L'élaboration de documents d'urbanisme de qualité, incluant une véritable stratégie foncière, nécessite de disposer des compétences adéquates en matière d'urbanisme et d'aménagement, mais également de mobilité, de logement, d'énergie, de protection de l'environnement...

Ceci est d'autant plus important que les lois Grenelle ont permis d'inscrire dans le code de l'urbanisme de nouveaux objectifs aux documents d'urbanisme, en particulier concernant :

- La « diminution des obligations de déplacements et [le] développement des transports collectifs ».

⁶⁶ Voir à ce sujet l'article de Vincent Fouchier « L'intensification urbaine » dans le dossier La densification en débat d'Études Foncières, n°145, mai-juin 2010



• La « réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. » (Loi Grenelle 2 Art. 4).

Il est donc fondamental de renforcer l'ingénierie territoriale, interne aux collectivités mais également externe – au travers des Agences d'Urbanisme, des Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE) et des Etablissements Publics Fonciers (EPF)

Proposition

Nous proposons donc, d'une part, de renforcer la mission d'accompagnement à l'élaboration de PLU et à la conduite d'opérations d'urbanisme des CAUE, Agences d'Urbanisme et EPF, avec en contrepartie un renforcement de leur expertise en matière d'urbanisme durable et du financement de ces structures.

D'autre part, il est nécessaire de développer les formations à destination des élus et services des collectivités relatives à l'urbanisme et ses enjeux majeurs (climat, énergie, mobilité, environnement...).

Nous insistons particulièrement sur le fait que les territoires ruraux et les espaces naturels sont d'une importance fondamentale pour la qualité de vie future sur notre planète, sans commune mesure avec l'importance de leur population. En conséquence, les territoires ruraux doivent disposer de compétences et de moyens d'étude

et d'action analogues aux territoires urbains, soit qu'ils utilisent l'Agence d'urbanisme, le CAUE ou l'EPF le plus proche, soit qu'ils mutualisent des moyens mis en œuvre au niveau départemental ou régional.

II. RÉFORMER LA FISCALITÉ FONCIÈRE ET IMMOBILIÈRE

Constat

La fiscalité foncière des terrains bâtis et non bâtis (mais constructibles) est basée sur la valeur locative cadastrale de ces terrains et non leur valeur vénale, c'est-à-dire la valeur qu'elles ont réellement sur le marché. Cette fiscalité n'est donc pas basée sur des valeurs réelles⁶⁷.

D'autre part, l'actuel système fiscal sur le foncier non bâti n'a pas pour objectif de lutter contre la rétention foncière et ne permet pas de récupérer les plus-values foncières et immobilières induites par la collectivité – par exemple par la création d'infrastructures de transport en commun à proximité du terrain.

En effet, dans le système français de fiscalité annuelle sur le foncier non bâti, un terrain à bâtir (c'est-à-dire situé en zone AU - « à urbaniser ») est classé comme « friche » par le fisc et comme tel très peu imposé. Les propriétaires du foncier n'ont ainsi aucun intérêt à vendre leurs terres devenues constructibles pour la construction. Au contraire, les abattements progressifs des taxations sur les plus-values les poussent à attendre le plus longtemps possible l'appréciation de leur terrain.

Ceci contribue d'une part au surdimensionnement des zones « AU » par de nombreuses collectivités, qui permettent ainsi aux propriétaires fonciers de voir la valeur de leur terrain augmenter

par rapport à un classement en zone agricole. D'autre part, ce système entretient le phénomène de « malthusianisme foncier » qui repousse la construction de logements dans des communes toujours plus lointaines du centre urbain, engendrant ainsi mitage du territoire et étalement urbain. En effet, nombre de ces terrains devenus constructibles n'ont pas vocation à être construits puisque dans le même temps, la collectivité ne souhaite pas accueillir de nouveaux arrivants et n'accordera donc pas de permis de construire...

En ce qui concerne la récupération des plus-values foncières et immobilières, les dispositifs actuels sont insuffisants, voire même contre-productifs. Leur objectif est de récupérer, au moment de la transaction, une partie des plus-values foncières et immobilières dans un contexte d'explosion générale des prix fonciers et immobiliers. Cependant, lorsque le marché est tendu, le montant de la taxe est répercuté sur l'acheteur et contribue à la hausse des prix des terrains et des logements. À l'inverse, sur des marchés détendus, les propriétaires ont tout intérêt à attendre avant de vendre leur terrain, dans l'espérance d'un changement des règles d'urbanisme.

Les travaux du comité de pilotage pour urbanisme de projet créé par le Ministère de l'Ecologie préconisent :

- La suppression de l'abattement pour durée de détention des terrains constructibles, afin de réduire l'incitation à la rétention foncière de ces terrains.
- La réévaluation de la valeur locative des terrains à bâtir en priorité et, en attendant la mise en œuvre de cette mesure (soit pas avant 2015), le renforcement de la majoration de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains constructibles.

⁶⁷ - Pour plus d'informations sur la fiscalité du foncier et de l'immobilier, consulter les travaux de Vincent Renard vincentrenard.eu

Ces propositions ont pour objectif de lutter contre le malthusianisme foncier et le surdimensionnement des zones AU. Cependant, elles restent encore basées sur une valeur locative et non une valeur vénale des terrains – même si un rapprochement de ces valeurs est prévu.

Proposition

Nous proposons donc de taxer annuellement les terrains bâtis et non bâtis constructibles sur la base de valeurs vénales réalistes, c'est-à-dire correspondant à la valeur marchande des biens, afin de répondre aux objectifs :

- d'efficacité fiscale, en générant une augmentation substantielle des produits,
- d'équité redistributive, en captant les plus-values générées par exemple par la création de nouvelles dessertes en transport collectif ou la proximité aux commerces et services,
- d'incitation économique « vertueuse » par rapport aux politiques d'urbanisme en supprimant l'incitation à la rétention foncière.

Cette réforme nécessite la mise à jour régulière des valeurs. Cette réévaluation peut se faire de manière déclarative – c'est ainsi le cas aux États-Unis. Ce dispositif nécessite un mécanisme de contrôle, qui pourrait se faire grâce à l'accès des données fiscales aux notaires. Ainsi, il serait facile de comparer les valeurs déclarées par les propriétaires à la valeur du bien lors de sa vente. Les fortes augmentations de montants des taxes qui en découleraient, pour être moins brusques, pourraient être étalées sur plusieurs années.

Ce revenu supplémentaire pourrait être affecté en partie aux aides locales à la rénovation.

III. INSTAURER LA CONTRIBUTION CLIMAT-ÉNERGIE

Constat

Les multiples outils réglementaires, fiscaux et financiers destinés à économiser l'énergie et à développer les énergies renouvelables ne peuvent suffire, à eux-seuls, à réduire suffisamment les émissions de gaz à effet de serre, en particulier parce qu'ils influencent uniquement le choix des équipements et non le niveau d'utilisation des équipements consommateurs d'énergie ni le choix de localisation des ménages et des entreprises.

Taxer la consommation d'énergie est efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, comme le montrent des centaines d'études statistiques. Un article récemment publié par l'ancien président de l'Association européenne des économistes de l'environnement et des ressources naturelles, le professeur Thomas Sterner⁶⁸, synthétise ces études et montre qu'à long terme, si l'on augmente de 1% le prix des carburants, la consommation diminue de 0,6 à 1%. Sur cette base, il montre que si l'ensemble des pays de l'OCDE adoptait le taux de taxe sur les carburants le plus faible (celui des États-Unis), la consommation de carburant dans l'OCDE augmenterait d'environ un tiers, et qu'elle baisserait d'environ un tiers s'il adoptait le taux de taxe sur les carburants le plus élevé (celui du Royaume-Uni).

Proposition

La contribution climat énergie constitue donc toujours un outil indispensable. Elle doit être mise en œuvre de manière ambitieuse et dans les plus brefs délais au niveau national, étant donné que la règle de l'unanimité empêche l'adoption d'une

La contribution climat énergie constitue toujours un outil indispensable. Elle doit être mise en œuvre de manière ambitieuse et dans les plus brefs délais au niveau national

taxation énergie-climat significative au niveau européen, comme l'a montré le rejet par les États-membres de la taxe carbone-énergie proposée par la Commission européenne au début des années 1990. Pour cela, il est impératif de respecter les points suivants :

Un outil simple : une contribution assise sur la consommation d'énergie

La seule solution faisable avec un coût de gestion limité consiste à taxer la consommation d'énergies non renouvelables (pour les émissions d'origine énergétique) et les émissions directes de gaz à effet de serre (pour les autres émissions).

Une trajectoire de prix conforme, au minimum, à celle des rapports Quinet et Rocard

Le rapport «Quinet» du Centre d'analyse stratégique publié en 2008⁶⁹ a permis d'aboutir à un compromis entre les représentants de l'administration, des ONG de protection de l'environnement, des syndicats et des entreprises autour d'une trajectoire de prix du CO₂ de 32 euros la tonne en 2010, 56 en 2020 et 100 en 2030, ceci en euros constants, c'est-à-dire déduction faite de l'inflation. Cette trajectoire augmente de 4% par an pour atteindre 200 euros en 2050. Elle a ensuite été retenue par le rapport Rocard.

Depuis la réalisation de ce rapport et du 4e rapport du GIEC, les dernières publications scientifiques invitent à renforcer l'ambition des politiques environnementales⁷⁰. Les valeurs indiquées dans le rapport Quinet constituent donc un minimum. En Suède, la taxe sur le CO₂ introduite en 1991 s'élève à environ 100 euros par tonne (au taux de change de 2009), soit le taux proposé pour la France par le rapport Quinet en 2030⁷¹.

⁶⁹ - Centre d'analyse stratégique, La valeur tutélaire du carbone, juin 2008, http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Valeur_tutelaiere_du_carbone-rapport_final-6juin2008.pdf

⁷⁰ - WWF, Climate change : faster, stronger, sooner, octobre 2008, www.panda.org

⁷¹ - Katrin Millock, La taxation énergie-climat en Suède, Document de travail, Centre d'Économie de la Sorbonne, juin 2009.

⁶⁸ - Sterner, Thomas (2007) Fuel taxes: An important instrument for climate policy, Energy Policy 35, pp. 3194–3202



Une taxation étendue à la consommation d'électricité

Les consommateurs d'électricité qui bénéficient de tarifs régulés (soit, de fait, la totalité des ménages et 90% de la consommation industrielle, depuis la mise en œuvre du tarif de retour TARTAM) ne paient pas le prix des quotas de CO₂. Si ces consommateurs paient une taxe sur leurs émissions directes de CO₂, dues par exemple à un chauffage au gaz ou au fuel, mais pas sur leur consommation d'électricité, cela pose deux problèmes au-delà même des impasses du nucléaire⁷² : d'une part, ce dispositif renforce l'incitation au choix du chauffage électrique, qui est pourtant plus émetteur de CO₂⁷³ qu'un chauffage au gaz. D'autre part, plus généralement, cela n'incite pas à réduire la consommation d'électricité alors que cette dernière augmente très rapidement, en particulier pour les usages spécifiques : le secteur résidentiel français a vu sa consommation d'électricité multipliée par 7 entre 1970 et 2010.

Une prise en compte de tous les gaz à effet de serre

Les autres gaz à effet de serre que le CO₂ comptent pour environ 25% des émissions françaises, dont 9% pour les émissions de N₂O des sols agricoles. Bien qu'il ne soit pas possible d'estimer ces émissions aussi précisément que celles de CO₂, on peut les approcher par la consommation d'engrais azotés. C'est d'ailleurs la méthode retenue pour l'inventaire national des émissions de gaz à effet de serre. Il est donc nécessaire de taxer la consommation d'engrais. Il y a ici un dividende multiple : réduction des gaz à effet de serre, des pollutions azotées (nitrates) et des consommations d'énergie fossile.

Il est par ailleurs nécessaire de prendre en compte les émissions de CO₂ des incinérateurs et les émissions de méthane des décharges (qui ne sont pas couvertes par le système de quotas européen). Enfin, il serait possible d'instaurer une taxe sur la vente de gaz fluorés en fonction de leur contribution au réchauffement.

Une taxe vraiment générale : pas d'exonérations, pas de baisse des taxes préexistantes

Les taxes existantes sur l'énergie (TIPP, TICGN et TICC) souffrent de multiples exonérations. Il est important d'éviter ces exonérations, sauf éventuellement pour les installations industrielles soumises au système de quotas européen. Il est également essentiel de ne pas baisser ces taxes préexistantes qui sont justifiées par d'autres externalités (dont le coût de l'entretien des routes pour la principale d'entre elles, la TIPP), auxquelles s'ajouterait la CCE, sans quoi cette dernière perdrait une grande partie de son efficacité.

Fléchage des recettes de la CCE

Les recettes de la contribution climat énergie doivent être utilisées pour compenser les ménages à faibles revenus et pour financer les économies d'énergie, en particulier les transports en commun et l'isolation des bâtiments. La compensation pour les ménages ne doit dépendre que du revenu du ménage et non de sa consommation d'énergie, afin de ne pas introduire d'effet pervers qui annulerait le résultat de la contribution.

IV. RÉFORMER LE PTZ+

Constat

Le Prêt à Taux Zéro avait pour objectif initial de faciliter l'accès à la propriété des ménages les moins aisés. Le PTZ+ ôte toute condition de ressources et subventionne ainsi considérablement la demande. Au-delà du risque de générer, dans

le contexte actuel de marché tendu, une augmentation généralisée des prix de l'immobilier, cela signifie que les ménages pauvres seront moins compétitifs en zone tendue : bien qu'accédant plus facilement à la propriété, ils devront toujours s'exiler plus loin, alimentant ainsi l'émiettement urbain et la ségrégation sociale. Par ailleurs, le PTZ+ facilite la construction par rapport à l'achat de logements existants. Enfin, le PTZ+ incite à l'achat de logements performants, en particulier

Il est nécessaire de rétablir des conditions de ressources pour le PTZ+ telles que dans l'ancien PTZ.

pour le neuf puisque des aides supérieures sont accordées pour les logements qui atteignent le niveau Bâtiment Basse Consommation. Or, l'ensemble des constructions nouvelles devrait atteindre ce niveau dès 2014 avec l'entrée en vigueur au premier janvier 2013 de la nouvelle réglementation thermique.

Proposition

Il est nécessaire de rétablir des conditions de ressources pour le PTZ+ telles que dans l'ancien PTZ.

En outre, afin de véritablement inciter à l'achat de logements existants, en particulier dans les zones peu tendues qui ne nécessitent pas de constructions nouvelles (zones B2 et C), il est fondamental d'augmenter les quotités pour l'ancien afin qu'elles soient supérieures à celles relatives au logement neuf.

⁷² Réseau Action Climat France, Agir pour l'Environnement, Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace, Réseau sortir du Nucléaire, WWF, Face à la menace climatique, l'illusion du nucléaire. Novembre 2007. http://www.rac-f.org/article.php3?id_article=1331

⁷³ Un chauffage direct par gaz naturel émet environ deux fois moins de CO₂ qu'un chauffage électrique par convecteur alimenté par une centrale à gaz, même si cette dernière est à cycle combiné, du fait des pertes importantes lors de la production de l'électricité (entre 45 et 50%) et de son transport (environ 10%).



Enfin, en ce qui concerne l'incitation à l'achat de logements performants énergétiquement, nous proposons :

- Pour les logements neufs, de rehausser progressivement, à partir de 2014, le seuil de performance énergétique des logements pour lesquels l'aide est bonifiée.
- Pour les logements anciens, d'accorder une aide bonifiée :
 - de plus en plus élevée pour les classes C à A de l'étiquette énergie-CO₂,
 - pour l'achat d'un logement ancien assorti d'un éco-PTZ permettant d'atteindre les classes C à A.

En effet, il est également nécessaire de soutenir l'achat et la rénovation de logements peu performants. Cette dernière mesure permettra de plus de rendre plus attractif l'éco-PTZ auprès des banques, qui n'ont aujourd'hui aucun intérêt à accorder d'éco-PTZ puisqu'elles n'en dégagent aucun profit.

V. LANCER UN GRAND PROGRAMME DE RÉNOVATION DES LOGEMENTS

1. Obligation de rénovation des logements : réaliser l'étude prévue par la loi Grenelle 1 pour une mise en œuvre rapide

Constat

Il semble que la construction de logements neufs soit considérée comme l'unique alternative au manque de logement dans les zones tendues – en témoigne ainsi l'objectif principal du comité de pilotage pour un urbanisme de projet mis en place par le MEDDTL en 2010 : « Libérer le foncier ». Le parc de logements comprend pourtant environ 2 millions de logements vacants, qu'il est nécessaire de remettre sur le marché, en particulier dans les zones à fort déséquilibre en

termes d'offre de logement. Pour ces logements comme pour l'ensemble du parc immobilier, la rénovation thermique est un enjeu fondamental.

En 2008, les émissions du secteur des bâtiments (résidentiel et tertiaire) représentaient 19% des émissions nationales de gaz à effet de serre. Ces émissions ont augmenté de plus de 11% depuis 1990. Le taux de renouvellement du parc national étant d'environ 1% par an, c'est sur l'ancien que doivent se concentrer la plus grande partie des efforts. Selon l'INSEE, le parc se composait en 2008 d'environ 33 millions de logements, dont près de 27 millions de résidences principales et plus de 60% construits avant 1975, soit avant la première réglementation thermique.

La rénovation de ce parc, à un niveau de performance énergétique correspondant aux exigences du Facteur 4 minimum – soit, selon le RAC-F et ses associations membres, 80 kWh/m².an en moyenne, doit se faire de manière étalée d'ici 2050. Car une incitation seule ne suffira pas pour rénover l'ensemble du parc, il est nécessaire de tendre vers une obligation avec un appui financier des pouvoirs publics pour les propriétaires les moins aisés. Cette obligation réglementaire devra être assortie d'une véritable programmation.

Le RAC-F et ses associations membres, inspirés par les travaux de l'association négaWatt, ont déjà poussé à plusieurs reprises pour l'instauration de cette obligation – sans succès. Cependant, la loi « Grenelle 1 » prévoit dans son Article 5 qu'une « étude analysera par ailleurs les possibilités

Le lancement d'une étude analysant les possibilités de mettre en œuvre des obligations de travaux de rénovation doit se faire dès à présent.

de mettre en œuvre à terme des obligations de travaux de rénovation ». Il est évident qu'une obligation de rénovation comporterait des implications fortes, qu'il convient d'analyser le plus rapidement possible afin de pouvoir mettre en œuvre cette mesure nécessaire dans les meilleures conditions possibles et de la généraliser à l'ensemble des collectivités territoriales dont les compétences devront être précisées à l'issue de cette étude nationale.

En effet, pour généraliser la rénovation des logements à l'échelle des objectifs 2020 et 2050 sur l'ensemble du territoire national, il serait illusoire de compter uniquement sur le volontarisme de l'État et des acteurs privés. Les exemples probants des OPATB (Opération Programmée d'Amélioration Thermique et énergétique des Bâtiments) et des OPAH (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat) avec volet « maîtrise de l'énergie » montrent que les collectivités locales, dès lors qu'elles en ont les moyens et la possibilité, constituent le niveau approprié pour la mise en œuvre d'actions programmées de rénovation du bâti.

Déjà, les lois Grenelle ont mis en évidence la nécessaire mobilisation des collectivités territoriales et leur ont créé des obligations nouvelles (SRCAE, PCET, exemplarité dans l'amélioration de leur patrimoine...). Elles ne prendront tout leur sens que si elles sont accompagnées par des compétences, des obligations et des moyens opérationnels venant renforcer ceux existants : généralisation des opérations d'amélioration énergétique des bâtiments, amélioration de l'iso-



lation phonique des logements, réglementation de la location ou de la vente de locaux énergétiquement insuffisants, possibilités de préemption de ces bâtiments...

Proposition

Le lancement d'une étude analysant les possibilités de mettre en œuvre des obligations de travaux de rénovation doit se faire dès à présent. L'enjeu est de ne pas prendre de retard dans la réalisation des objectifs du Grenelle en termes de rénovation, soit la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013, la réduction d'au moins 38% des consommations d'énergie du parc des bâtiments existants d'ici à 2020 et le Facteur 4 d'ici 2050.

Nous proposons d'analyser plus spécifiquement les options suivantes de programmation de la rénovation d'ici 2050 :

- Par typologie de logements : copropriétés, logement social, individuel...
- Par année de construction, en commençant par les logements les plus anciens – avec une possibilité d'affiner cette répartition dans le temps pour les centre-villes des grandes agglomérations.
- Par classe énergétique suivant l'étiquette énergie-CO₂, en commençant par les classes G et F.
- Obligation de réhabilitation au moment des transactions immobilières pour les mises en ventes et les mises en location, qui risquerait cependant de générer un blocage du marché immobilier – avec un certain nombre de propriétaires préférant ne pas vendre ou repousser l'acte de vente – impliquant ainsi des conséquences fortes en termes de possibilités de déménagement pour réduire les déplacements domicile-travail.

Enfin, dans le cadre d'une vision globale du bâti-

ment, il sera nécessaire de prendre en compte l'énergie grise – notamment en privilégiant les éco-matériaux.

À l'issue de cette étude et après une large consultation publique, les compétences des collectivités territoriales seront organisées afin de doter chaque niveau territorial des compétences et des moyens permettant de faire face aux obligations fixées en fonction des orientations arrêtées au niveau national.

2. Focus sur les copropriétés

Constat

Les logements en copropriété représentent près du quart du parc total. Les travaux réalisés dans les copropriétés sont le plus souvent réalisés dans l'urgence, au coup par coup, ce qui ne permet pas de prendre le temps de réfléchir à une solution globale et ambitieuse pour l'immeuble. Par ailleurs, la rénovation énergétique – par exemple l'isolation par l'extérieur – nécessite de disposer de fonds parfois importants. Or, pour l'instant, rien n'oblige les copropriétaires à provisionner pour ces travaux, avec pour conséquence le risque d'opter pour la solution la moins chère – mais la moins efficace.

Selon de nombreux observateurs, notamment l'UNARC (Union Nationale des Associations de Responsables de Copropriétés), les freins à la rénovation énergétique en copropriété sont tels que les dispositifs actuels d'incitation à la rénovation ne permettront pas d'atteindre les objectifs

du Grenelle pour 2020 et du Facteur 4 a minima pour 2050. Ceci aura pour conséquence l'augmentation de la précarité énergétique dans les copropriétés, dont un grand nombre sont déjà en difficulté.

Proposition

Nous proposons donc, sur la base des propositions de l'UNARC, l'obligation pour les copropriétés :

- d'élaborer et de mettre en œuvre un plan pluriannuel de travaux de rénovation énergétique ;
- de créer un fonds de réserve obligatoire, comme cela existe par exemple au Québec, abondé chaque année par les copropriétaires. Ce fonds servira à financer les travaux de rénovation énergétique.

Par ailleurs, la réalisation de travaux de ravalement de façade constitue une opportunité trop souvent manquée par les copropriétés pour réaliser une isolation par l'extérieur. Nous proposons donc de rendre ces travaux obligatoires pour tout ravalement de façade.

VI. CONSTRUIRE ET PÉRENNISER DES LOGEMENTS SOCIAUX PROCHES DU CENTRE

Constat

Les prix immobiliers élevés des villes-centres alimentent le phénomène de ségrégation spatiale, interdisant ainsi aux ménages les moins aisés qui souhaiteraient s'en rapprocher de le faire.

(...) il faut pouvoir faciliter l'emménagement des ménages les plus pauvres dans des zones proches du centre bien desservies en transport collectif et à proximité des commerces et services.

Si le coût de la mobilité continue à augmenter en raison de la raréfaction des ressources et de mesures politiques visant à réduire les émissions de GES liées au transport, il faut pouvoir faciliter l'emménagement des ménages les plus pauvres dans des zones proches du centre bien desservies en transport collectif et à proximité des commerces et services.

Cependant, contrairement à l'opinion courante et partagée par les élus et professionnels de l'urbanisme et comme l'analyse l'urbaniste Marc Wiel⁷⁴, il ne suffit pas de construire des logements sociaux proches du centre pour contenir la périurbanisation. En effet, ces derniers finiront par prendre de la valeur en raison de leur situation et la ségrégation spatiale reprendra. Il est donc nécessaire de s'assurer que ces logements resteront accessibles aux ménages les plus pauvres.

Proposition

Il est donc essentiel :

- De construire des logements sociaux, dont une part importante de logements très sociaux, en centre-ville ou proches du centre, dans des zones bien desservies en transports collectifs reliées en modes actifs.
- Pour les logements sociaux en accession à la propriété, que l'intercommunalité (échelle territoriale à l'origine des infrastructures de transport collectif et, nous le souhaitons, responsable de la politique d'urbanisme) capte l'ensemble de la plus-value générée

à la vente. Ainsi, le prix de ces logements n'augmentera pas et restera abordable pour des ménages peu aisés.

VII. AU NIVEAU LOCAL, RÉDUIRE LA VITESSE ET DÉVELOPPER LES ALTERNATIVES À LA VOITURE

Constat

Marc Wiel résume ainsi : *Le principe de précaution devrait inciter à chercher l'organisation urbaine qui permette toujours d'interagir même si un renchérissement élevé de la mobilité devient inévitable. Au niveau urbain (au sein du bassin d'emploi), cela est possible si en gros les services de proximité restent accessibles en vélo et si l'essentiel des emplois d'une aire urbaine le sont en transport collectif quitte à perdre un peu de temps par rapport à la situation actuelle. Cette contrainte exigera un minimum de densité pour avoir des services de proximité suffisamment proches. Elle (...) supposera une suffisante cohérence habitat emploi (qualitative et quantitative) à la bonne échelle pour rendre aussi facile le déménagement que le déplacement.*

Au niveau du bassin de vie, il est nécessaire de mener, en parallèle, une politique de réduction de la vitesse automobile et de développement des modes actifs et des transports collectifs.

En effet, le fait de mener uniquement une poli-

tique restrictive sur l'automobile, sans développer ou améliorer les alternatives, rendrait la vie plus compliquée pour les automobilistes sans réellement leur permettre de changer de comportement. Inversement, le développement des transports collectifs non accompagné d'une politique de restriction des vitesses automobiles risquerait soit de ne pas attirer assez d'usagers des transports collectifs – la voiture restant considérée comme largement compétitive – en générant ainsi des coûts publics importants, soit d'alimenter l'étalement urbain en permettant aux ménages d'habiter en périphérie et de se rendre au centre en transports collectifs comme en voiture.

Proposition

a. Restriction de l'usage de l'automobile

- Réduction des vitesses dans toutes les aires urbaines (agglomérations secondaires y compris) sauf si elle est déjà très basse, afin de ne pas générer trop de congestion.
- Augmentation du coût du stationnement.

b. Développement des alternatives

Favoriser les modes actifs (ou modes doux) :

- Développement et sécurisation des pistes et itinéraires cyclables.
- Développement des stationnement vélos en particulier devant les lieux fréquentés, dont les stations de transports collectifs.
- Intégration de seuils minimaux de stationnement vélos dans le PLU.
- Installation de box vélos sécurisés devant les gares.
- Création de services vélo de type stations vélo⁷⁵, etc.

Améliorer et développer les transports collectifs :

- Renforcement des fréquences en heure creuse,
- Amélioration de la qualité de l'offre de transport.

Au niveau du bassin de vie, il est nécessaire de mener, en parallèle, une politique de réduction de la vitesse automobile et de développement des modes actifs et des transports collectifs.

74 - Wiel M., Le Grand Paris. Premier conflit né de la décentralisation, janvier 2010.

75 - Voir à ce sujet le site Internet de l'association suisse Provélo : http://www.provelo.org/spip.php?article191&var_recherche=v%Eglostation



Cette « possibilité » doit être renforcée et transformée en obligation de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de toute nouvelle zone à l'existence ou la création d'une desserte en transports collectifs et en modes actifs.

- Mise en site propre des transports collectifs urbains et des tronçons urbains des lignes départementales.
- Partenariat avec les collectivités rurales, les principaux employeurs et les établissements scolaires pour l'élaboration de Plans de Déplacements d'Entreprises, d'Administrations et d'Établissements Scolaires (PDE, PDA, PDES).
- Développement de solutions de transport à la demande, etc.

c. Utiliser la densité et l'intensité urbaines comme alternative à la vitesse

La densification, pour peu qu'elle ne soit pas trop importante afin de ne pas générer des effets pervers (congestion, îlots de chaleur urbains...) mais agréable à vivre grâce à la présence de jardins et d'espaces verts et le choix de formes urbaines conviviales, constitue une alternative très intéressante à la vitesse, et notamment la vitesse automobile.

Pour plus d'informations concernant le développement d'un « urbanisme des courtes distances », consulter la publication du WWF-France « Urbanisme pour une ville désirable »⁷⁶.

L'intensification urbaine⁷⁷ consiste quant à elle à utiliser mieux et davantage les espaces urbains existants, sans nécessairement passer par une densification du bâti : possibilité d'accueillir plus de monde dans une grande maison (location de chambres...), mixité d'usage (gymnase utilisé en journée pour les écoles et en soirée par des associations sportives, par exemple), mais aussi pénalisation des locaux et logements vacants, développement de solidarités de voisinages réduisant les déplacements (garde d'enfant, visite de personnes âgées, prêts d'outils), etc.

Cela rejoint, dans le milieu rural, le concept de « Bistrot de Pays », établissement qui assure à la fois une animation locale, la promotion des produits de terroir et une information touristique. Si ces derniers sont créés pour maintenir le lien social et constituer un frein à la désertification des zones rurales sensibles, ils permettent également, en centralisant plusieurs fonctions, de réduire les déplacements en dehors du bourg⁷⁸.

VIII. MIEUX ARTICULER URBANISME ET MOBILITÉ

Constat

Il est fondamental pour les collectivités de mieux articuler les politiques d'urbanisme et de mobilité à l'échelle du bassin de vie en identifiant dans leur stratégie foncière les terrains à bâtir ou densifier en priorité au regard des dessertes existantes ou prévues en transport collectif et des liaisons en modes actifs. Inversement, la densification autour des dessertes existantes ou prévues permet de renforcer la fréquentation des transports collectifs et ainsi d'assurer un meilleur financement de ces infrastructures nécessaires mais assez coûteuses.

La Métro (communauté d'agglomération de Grenoble) a d'ailleurs tout-à-fait compris cet enjeu en décidant, dans le cadre d'un contrat d'axe, d'organiser les nouvelles urbanisations et de densifier le long de l'axe de la nouvelle ligne de tramway.

La loi Grenelle 2 a permis d'effectuer un premier pas, intéressant mais trop timide, en donnant la possibilité au SCoT et au PLU de déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est conditionnée à l'existence ou la création d'une desserte en transports collectifs et de liaisons sécurisées en modes actifs.

Proposition

Cette « possibilité » doit être renforcée et transformée en obligation de conditionner l'ouverture à l'urbanisation de toute nouvelle zone à l'existence ou la création d'une desserte en transports collectifs et en modes actifs.

IX. RENFORCER L'UTILISATION PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DES DISPOSITIFS DE PRÉSERVATION DES TERRES AGRICOLES ET NATURELLES

Constat

Pour préserver les terres agricoles et naturelles, les collectivités disposent, en dehors des outils d'urbanisme, d'outils spécifiques plus ou moins durables et appropriés selon l'échelon administratif.

Département

Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)

Le département peut instaurer des périmètres d'intervention pour la protection des espaces périurbains, exercer un droit de préemption sur des espaces menacés d'artificialisation et élaborer un programme d'action qui précise les aménagements et les orientations de gestion destinées à favoriser l'exploitation agricole, la gestion forestière, la préservation et la valorisation des espaces naturels et des paysages au sein du périmètre délimité.

Communes ou communauté de communes Zone Agricole Protégée (ZAP)

Certaines terres agricoles dont la préservation présente un intérêt en raison de la qualité de leur production ou de leur situation géographique (préservation de l'espace agricole, du paysage ou de l'environnement) peuvent être classées en ZAP. La ZAP peut être créée conjointement à

⁷⁶ - <http://www.wwf.fr/s-informer/nos-missions/modes-de-vie-durables/documents/urbanisme-pour-une-ville-desirable-guide-complet>

⁷⁷ - Voir à ce sujet l'article de Vincent Fouchier « L'intensification urbaine » dans le dossier La densification en débat d'Études Foncières, n°145, mai-juin 2010

⁷⁸ - <http://www.bistrotdepays.com>

Ces outils existent déjà mais sont encore trop peu utilisés par les collectivités. Il est nécessaire de renforcer leur utilisation.



l'élaboration du PLU ou du SCoT ou modifier ces documents s'ils existent déjà. La délimitation de la ZAP, arrêtée par le préfet, est annexée au PLU, dans le cadre des servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. La création doit être menée en concertation avec les agriculteurs concernés par le projet de ZAP.

Ferme communale ou ferme relais

Une collectivité peut acquérir des biens agricoles pour les mettre à disposition d'un agriculteur et s'assurer du maintien à plus ou moins long terme d'une activité agricole sur son territoire.

- **La ferme communale (location) :** l'agriculteur loue à la commune propriétaire les parcelles et/ou les bâtiments. La commune reste propriétaire « à vie » du bien agricole.
- **La ferme relais (location-vente) :** l'agriculteur loue à la commune propriétaire les parcelles et/ou les bâtiments jusqu'au terme du contrat de location-vente, où il aura la possibilité d'acheter le bien agricole (en tenant compte des versements effectués au titre des loyers).

Recours aux SAFER et EPF

En ayant recours aux SAFER (Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural) et aux EPF (Établissements Publics Fonciers, d'État ou Locaux), les collectivités peuvent mener de façon plus efficace leur politique de protection de l'environnement et de l'agriculture.

- Les SAFER interviennent sur le marché foncier rural pour contribuer à la politique des structures agricoles, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement à l'échelle régionale. Elles disposent d'un droit de préemption lors des ventes de fermes ou de terrains agricoles, pour ensuite les rétrocéder aux agriculteurs afin de préserver cette activité.

- Les EPF peuvent se constituer à différents échelons. Ils créent des réserves foncières de terres et d'immeubles, biens qui pourront être rétrocédés à la collectivité qui le demande. Un des axes d'action de l'EPF peut être la politique de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains à l'intérieur d'un périmètre délimité (compatible avec le SCoT ou le PLU).

Préconisation

Ces outils existent déjà mais sont encore trop peu utilisés par les collectivités. Il est nécessaire de renforcer leur utilisation, à la condition qu'elle soit faite :

- À la bonne échelle – c'est-à-dire au niveau du bassin de vie.
- Suite à une réflexion transversale considérant l'ensemble des enjeux locaux : agriculture, urbanisme, transport, habitat, énergie...

En effet, ces instruments doivent servir à préserver les terres agricoles fertiles et les espaces

naturels. Ils permettent également de contribuer à assurer un cadre de vie périurbain agréable. Ils ne doivent cependant pas alimenter le phénomène de malthusianisme foncier, qui repousse la construction neuve toujours plus loin des villes-centres. ■



Conclusion

L'étalement urbain et la discordance dans la répartition des emplois et logements dans l'espace sont liés principalement au développement de l'automobile et à la prédilection pour l'habitat individuel, en particulier isolé. L'action des pouvoirs publics en matière de développement des infrastructures de vitesse – notamment autoroutières – et d'aides à la pierre, qui soutiennent principalement la construction neuve, jouent également un rôle majeur. Enfin, l'organisation territoriale laisse encore majoritairement la compétence urbanisme à la commune sans permettre aux collectivités de s'emparer véritablement des questions d'urbanisme, de mobilité, d'énergie ou d'agriculture à une échelle cohérente.

Les impacts en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation effrénée de terres agricoles et naturelles, d'augmentation de la vulnérabilité des territoires et de la ségrégation spatiale, les charges lourdes et souvent sous-estimées portées par les ménages et les collectivités... sont autant d'impacts particulièrement néfastes de la conjugaison de ces deux phénomènes.

La lutte contre l'étalement urbain figure aujourd'hui comme objectif des politiques publiques, à niveau national comme local. Elle a ainsi été inscrite dans les lois Grenelle.

Cependant, la seule affirmation de cet objectif ne suffira pas. Il est fondamental de mettre en œuvre le plus rapidement possible un programme d'actions cohérent permettant un aménagement durable des territoires via des mesures d'ordre réglementaire, fiscal et programmatique, mais également d'incitation et de renforcement des compétences locales. L'aménagement durable des territoires passera également par la révision de principes qui continuent de guider le développement urbain, en particulier celui de la séparation des lieux de vie, de loisir et de travail.

Enfin, un véritable changement ne pourra s'opérer qu'au travers d'une refonte de la gouvernance territoriale. Il est urgent de doter les collectivités des compétences et moyens de s'organiser, de planifier et d'agir à l'échelle du bassin de vie.

Au final, cette stratégie d'aménagement durable doit se faire non pas dans le cadre d'une métropolisation de plus en plus forte, qui augmente la dépendance de territoires de plus en plus nombreux à quelques aires urbaines. Il s'agit au contraire de tendre vers un rééquilibrage des territoires, permettant un nouvel essor des petites et moyennes agglomérations au sein de bassins de vie organisés de manière cohérente.





