

# L'étalement urbain

**Comment définir l'étalement urbain et peut-il faire l'objet de politiques publiques ? L'étalement urbain c'est l'extension urbaine qui se fait plus rapide que la croissance démographique : la surface consommée par habitant s'accroît, découplant croissance démographique et artificialisation du sol. En Europe ce n'est qu'à partir des années 1950 que le phénomène prend de l'ampleur, pour s'accélérer aujourd'hui.**

**Si l'étalement urbain constitue une question d'importance et d'actualité c'est parce qu'il va à l'encontre d'un certain nombre de principes clés du développement durable. Qui préconise, notamment, d'éviter les irréversibilités, de découpler la croissance économique des ressources naturelles, matières premières et facteurs de production employés, et de payer les vrais coûts. Or, le processus de l'étalement urbain se déroule en opposition à ces trois principes. Mais les outils pour le réduire existent déjà, ils ont prouvé leur efficacité.**

par Guillaume SAINTENY, *Directeur des Etudes économiques et de l'Evaluation environnementale, MEDAD*

Qu'est-ce que l'étalement urbain ? Comment se manifeste-t-il ? Est-il une bonne ou une mauvaise chose ? S'agit-il d'une question importante ? Peut-il faire l'objet de politique(s) publique(s) ? Telles sont quelques-unes des nombreuses questions qu'il pose et qu'on ne pourra ici qu'effleurer.

En effet, « saisir » le sujet est ardu. Il est protéiforme, au confluent de plusieurs autres questionnements ou politiques (urbanisme, transports, logement, ville, agriculture, biodiversité, eau, changement climatique...), diffus, à la fois cause et conséquence, relevant d'approches juridiques, économiques, scientifiques...

L'extension urbaine peut être considérée comme restant dans des normes acceptables si elle se poursuit au rythme de la croissance démographique à moyen terme.

On peut parler d'étalement urbain quand le rythme de cette extension se fait plus rapide que celui de la croissance démographique : la surface consommée par habitant s'accroît. Il y a découplage entre croissance démographique et artificialisation du sol. Or, comme on le sait, l'un des principes fondamentaux du développement durable réside dans le découplage (mais dans l'autre sens) entre la croissance (économique, démographique) et l'utilisation des ressources et matières premières, au premier rang desquelles les ressources finies, dont le sol.

On parle donc d'étalement urbain quand le processus d'urbanisation conduit à une diminution de la densité des zones urbanisées, du fait du développement de zones d'urbanisation peu denses en périphérie des pôles urbains et/ou, parfois, d'une diminution de la population en centre ville.

La précision des concepts est importante car ce domaine se prête aisément aux confusions réductrices, quand ce n'est pas aux contresens. Par exemple, certains assimilent la maîtrise de l'étalement urbain et la densification à la disparition des espaces verts et à une opposition tours *versus* logement individuel. Pourtant les quartiers de tours ne sont pas particulièrement denses quand le Paris haussmanien l'est ; Neuilly-sur-Seine est plus dense que Nanterre ou Aubervilliers ; et certains lotissements de maisons individuelles peuvent l'être davantage que des immeubles collectifs...

Une éventuelle maîtrise de l'étalement urbain ne s'oppose donc pas à la construction de logements, voire même à la construction de beaucoup de logements. Seules, certaines formes de croissance urbaine induisent de l'étalement urbain.

## Les évolutions récentes

Entre 1992 et 2004, les superficies artificialisées se sont accrues de plus de 600 km<sup>2</sup> par an en France métropolitaine, ce qui correspond à la superficie d'un département tous les dix ans. Depuis le début des années 1980, cette progression a même été quatre fois plus rapide que la croissance démographique, avec 40 % d'augmentation des superficies artificialisées entre 1982 et 2003. Cette artificialisation est, pour l'essentiel, irréversible.

L'extension de l'habitat individuel diffus et celle du commerce ont été particulièrement rapides. Entre 1992 et 2004, les superficies occupées par l'habitat individuel ont progressé 4,4 fois plus que la popula-

tion et celles du commerce et de l'artisanat 6,6 fois plus.

50 % des constructions se font aujourd'hui dans les communes de moins de 2 000 habitants, qui sont rarement outillées pour maîtriser la croissance urbaine.

250 km<sup>2</sup> sont imperméabilisés chaque année, avec des conséquences majeures sur les sols et la gestion des eaux pluviales.

A l'échelle européenne l'expansion spatiale des villes est rapide : 5,4 % sur 10 ans (8 000 km<sup>2</sup>), soit trois fois la superficie du Luxembourg. Les zones les plus concernées sont la Belgique, les Pays-Bas, l'Italie du Nord, l'Allemagne, l'Irlande, le Portugal, l'Île-de-France, la région madrilène et le littoral. Depuis le milieu des années 1950 la population des villes européennes a augmenté de 33 % tandis que leur surface s'accroissait de 78 %. La surface urbaine de la région madrilène a crû de 50 % dans les années 1990, tandis que sa population ne gagnait que 5,1 %. Ces tendances devraient se poursuivre. Par exemple, les zones résidentielles et les zones commerciales du grand Dublin devraient augmenter respectivement de 110 % et 100 % d'ici 2025 (1).

### Les causes

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer l'étalement urbain durant les dernières décennies.

Le coût du foncier plus bas en périphérie en est une cause essentielle. Une cause perverse parce qu'étant donné la prégnance du présent chez les candidats à l'achat, elle conduit *in fine* à un coût global (logement + déplacements), sans même parler du budget temps d'un logement périphérique, parfois supérieur à celui d'un logement plus proche de son emploi, contrairement à ce qui est parfois avancé et espéré.

Ce ne serait donc pas une éventuelle préférence des Français pour la maison individuelle qui serait la cause de la périurbanisation. D'abord, parce que maison individuelle ne signifie pas forcément étalement urbain. Ensuite, parce que s'installer en milieu périur-

bain n'est pas forcément un choix. Ainsi, 44 % des propriétaires périurbains souhaiteraient habiter en zone urbaine (ville centre ou proche banlieue). La principale motivation des personnes choisissant cette localisation est d'échapper au coût élevé, parfois prohibitif, du logement urbain.

Les prêts d'accèsion à la propriété ont contribué à amplifier la tendance puisque certains d'entre eux sont soumis à conditions de ressources, mais pas à condition de localisation et/ou de type de logement.

La sous-tarification des déplacements routiers, surtout en zone urbaine et périurbaine, a aussi incité à l'étalement urbain, de même que l'offre de logements neufs en zone rurale périurbaine.

Celle des services collectifs urbains (eau, déchets, voirie...) dans ces zones d'étalement, là où il faudrait une tarification économique incitative, a pu aussi jouer un rôle.

La non-prise en compte de la valeur des aménités des espaces naturels et agricoles adjacents aux habitations périurbaines (et donc la sous-tarification du foncier périurbain du fait de la non-réintégration de ces externalités dans son prix) a contribué à accroître le différentiel de prix entre fonciers urbain et périurbain et donc à favoriser l'étalement.

L'insuffisante coordination des politiques de transport et d'urbanisme a joué un rôle essentiel.

### Les problèmes causés par l'étalement urbain

Les problèmes engendrés par l'étalement urbain sont à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

D'un point de vue économique, l'étalement urbain ne paye pas ses coûts. Il est sous tarifé. En outre, il vient aujourd'hui en concurrence directe avec les productions agricoles alimentaires et énergétiques, d'autant plus qu'il se fait d'abord au détriment de l'agriculture urbaine et périurbaine qui représente 50 % de la valeur ajoutée agricole. En induisant à la fois une diminution, un morcellement et une instabilité à long

	1982 - 1990			1990 - 1999		
	Total	Dû au solde naturel	Dû au solde des entrées sorties	Total	Dû au solde naturel	Dû au solde des entrées sorties
Ville-centre	-0,09 (-0,08)	0,53 (0,52)	-0,62 (-0,60)	0,12 (0,16)	0,46 (0,45)	-0,34 (-0,29)
Banlieue	0,86 (-0,94)	0,72 (0,89)	0,14 (0,35)	0,42 (0,51)	0,65 (0,46)	-0,25 (0,05)
Couronne Périurbaine	1,89 (1,80)	0,42 (0,40)	1,47 (1,40)	1,03 (1,01)	0,40 (0,37)	0,63 (0,64)
Les 361 aires urbaines	0,61 (-0,59)	0,58 (0,53)	0,03 (0,06)	0,40 (0,44)	0,52 (0,43)	-0,12 (0,01)

Source : Recensement de la population INSEE. ( ) : sans l'aire urbaine de Paris.

Tableau 1.

	Moins de 100 000 hab	De 100 000 à 200 000 hab	De 200 000 à 500 000 hab	De 500 000 à 1 000 000 hab	Plus de 1 000 000 hab	Ensemble
Aire urbaine	1,2	1,1	1,1	1,1	0,9	1,0
Ville-centre	1,0	0,9	0,9	0,9	0,6	0,8
Intercommunalité	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0
Banlieue	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0	1,1
Périurbain	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3

**Tableau 2.** Le taux de motorisation dans les 100 principales aires urbaines.

terme des espaces agricoles les plus productifs et les plus proches des centres de consommation, l'étalement urbain met en cause la possibilité de développer des circuits courts. Dans certains cas, il ne correspond pas à l'allocation optimale qu'on peut faire du sol. Il entraîne aussi des coûts accrus en matière de voirie, de réseaux... Les économies d'efficacité de développements urbains plus compacts par rapport à un étalement urbain incontrôlé sont estimées à 20/40 % pour le foncier, 15/25 % pour la voirie locale, 7/15 % pour l'adduction d'eau et l'épuration. Par ailleurs, avec une extension de l'urbanisation en zones de risques naturels ou technologiques ou de possible submersion par élévation du niveau de la mer, du fait du changement climatique, l'étalement urbain entraînera des coûts plus importants en termes de dommages aux biens.

D'un point de vue social, l'étalement urbain concourt à la ségrégation et va à l'encontre des objectifs de mixité, tant sociale que professionnelle et fonctionnelle. Les ménages périurbains retrouvent plus difficilement du travail, ont moins accès aux services clés, sont plus dépendants des véhicules particuliers et du renchérissement du coût de l'énergie. Les foyers qui s'étaient installés en zones d'étalement urbain pour des raisons économiques, se retrouvent quasiment « piégés » par le renchérissement du carburant, puisque installés dans des lieux mal ou pas desservis par les transports collectifs (le taux de ménages sans véhicule passe d'un tiers en centre ville à 12 % en zone périurbaine).

En outre, l'étalement urbain risque de favoriser la construction d'armatures urbaines rémanentes inadaptées à la société à venir. En immobilier, les analyses de cycle de vie font voir des changements résidentiels, en nombre non négligeable, selon la séquence étudiants en ville ou périurbain proche/parents avec enfants en périurbain ou zone rurale/retour en ville des personnes âgées. Or les personnes du troisième, voire du quatrième âge, vont représenter une part croissante de la population. Celles qui vivent, et resteront vivre, en zone d'étalement urbain seront confrontées à plusieurs difficultés. Alors que ces zones nécessitent l'usage d'un véhicule particulier, nombre de ces personnes redoutent de conduire, en raison d'une vue, d'une ouïe, ou de réflexes amoindris. Elles ont

besoin, à cet âge, de services de proximité, tant médicaux et paramédicaux que de vie quotidienne, pas toujours accessibles à pied dans ces zones. Pour des raisons de santé ou de mobilité réduite (hanche, arthrose ou autre), beaucoup de ces personnes ne souhaitent plus vivre dans des maisons individuelles avec escaliers mais dans des appartements sur un seul étage avec voisins, sources, à la fois, de secours éventuel, de sécurité psychologique et de convivialité, logements que l'on trouve plus difficilement en zones d'étalement urbain.

Du point de vue de l'environnement, les conséquences sont multiples :

- ✓ une réduction de la surface des espaces naturels et donc de la biodiversité ;
  - ✓ des effets de coupure des corridors biologiques et de fragmentation des écosystèmes, selon les localisations de l'étalement urbain ;
  - ✓ un mitage du paysage ; en outre, le phénomène se concentre notamment dans des lieux sensibles du point de vue du paysage et/ou de la biodiversité (littoral, vallées fluviales, Provence, plaine d'Alsace, Ile-de-France, sillon alpin...);
  - ✓ une imperméabilisation des sols entraînant un accroissement des risques d'inondation, une moindre recharge des nappes, un accroissement des coûts d'assainissement et des risques de surcharge des stations d'épuration, un lessivage brutal des particules de pollutions déposées sur ces sols imperméabilisés, au cours d'orages, d'où des risques accrus de pollution des rivières et des nappes phréatiques ;
  - ✓ l'étalement urbain est un facteur de dépendance à l'automobile et de multi-équipements : le taux de motorisation est d'autant plus élevé qu'on s'éloigne du centre ville (cf. tableau 2) ;
  - ✓ logiquement, la consommation d'énergie par habitant augmente lorsque la densité baisse (cf. tableau 3). Il en va de même pour les émissions de CO<sub>2</sub>.
- In fine*, l'impact environnemental de l'étalement urbain est déterminé par trois facteurs complémentaires :
- ✓ la densité urbaine, qui détermine la superficie occupée par la croissance urbaine et donc perdue en espaces agricoles et naturels ;

Densité (population + emplois par hectare)	Consommation annuelle d'énergie par déplacement (mégajoule par habitant)	Coût du transport (% du PIB)
< 25	55 000	12,4
25 à 50	20 200	11,1
50 à 100	13 700	8,6
> 100	12 200	5,7

**Tableau 3.** Population, densité, énergie, consommation et coût du transport.

✓ les formes urbaines (structure et localisation des extensions) qui déterminent les incidences de la croissance urbaine sur les zones naturelles sensibles, les espaces biologiques et les paysages, ainsi que sur les émissions de CO<sub>2</sub>, puisqu'elles permettent, ou pas, le développement des transports en commun ;

✓ la mixité des activités : la spécialisation des zones d'activité et d'habitat est, au contraire, génératrice de déplacements et donc, entre autres, de gaz à effet de serre.

Si l'étalement urbain constitue une question d'importance en matière de développement durable c'est parce qu'il va à l'encontre d'un certain nombre de principes clés du développement durable.

Le développement durable préconise, notamment, d'éviter les irréversibilités, de découpler la croissance économique des ressources naturelles, matières premières et facteurs de production employés et de payer les vrais coûts en réintégrant les externalités. Or, le processus de l'étalement urbain se déroule en opposition à ces trois principes :

- ✓ largement irréversible (peu de sols artificialisés ont été reconquis par l'agriculture), il constitue un legs négatif pour les générations futures ;
- ✓ se développant de façon plus rapide que la croissance démographique, non seulement il n'est pas découplé de celle-ci dans le bon sens mais il la dépasse et l'accroît pour s'en découpler dans le mauvais sens ;
- ✓ il est en partie toléré, voire encouragé, car exonéré du coût des externalités qu'il induit, il est sous-tarifé.

### Une question actuelle

Le modèle historique de la ville européenne est celui d'une ville compacte, mixte, où les distances sont courtes, opposé à celui des villes américaines, étendu, à faible densité et dont les zones d'activité et de résidence sont séparées. L'étalement urbain ne prend véritablement de l'ampleur en Europe qu'à partir des années 1950. Toutefois, plusieurs éléments récents conduisent à lui conférer une actualité accrue :

✓ sa présence dans quatre des six groupes de travail du Grenelle de l'environnement, preuve de son caractère prégnant et transversal ;

✓ l'annonce, à l'issue du Grenelle, d'un plan national de lutte contre l'artificialisation des sols par le Président de la République lui-même ;

✓ la croissance démographique mondiale qui, d'un côté, conduira à un développement des surfaces artificialisées et, de l'autre, à un besoin croissant de denrées agricoles donc de terres arables ;

✓ l'augmentation des prix des produits agricoles qui, entraînant déjà la suppression de la jachère dans les pays de l'Union européenne, risque de conduire à une demande accrue de sols agricoles ;

✓ le développement des biocarburants qui provoquera aussi une demande accrue de sols agricoles ;

✓ les effets du changement climatique qui entraînera, d'une part, une désertification ou semi-désertification de certaines zones urbaines ou agricoles et, d'autre part, une submersion de littoraux parmi les plus fertiles ou les plus habités au monde.

### Quelles politiques publiques en matière d'étalement urbain ?

La maîtrise de l'étalement urbain a été affirmée comme un objectif politique fort dans des traités internationaux (convention alpine), dans la loi (loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain) et dans la *soft law* charte de Leipzig sur la ville européenne durable (stratégie nationale de développement durable, stratégie thématique de l'Union européenne pour l'environnement urbain). Cet objectif a été réaffirmé dans les propositions du Président de la République visant à endiguer l'étalement urbain et l'artificialisation de l'espace, à l'issue des propositions des groupes de travail du Grenelle de l'environnement.

Au niveau de l'Union européenne, la stratégie thématique pour l'environnement urbain devrait être suivie d'une directive-cadre sur les sols.

Plusieurs pays ont déjà mis en place des politiques pour faire face au phénomène de l'étalement. L'Allemagne notamment, qui s'est fixée, en 1997, un objectif de division par dix de la consommation annuelle d'espace naturel ou les Etats-Unis d'Amérique, pourtant pays à faible densité démogra-

## Les grands textes de référence en matière d'étalement urbain

### **Stratégie thématique de l'Union européenne pour l'environnement urbain**

La Stratégie thématique de l'Union européenne pour l'environnement urbain, publiée le 11 janvier 2006, prône l'adoption d'une approche plus intégrée de la gestion urbaine, sous la responsabilité des collectivités locales. Elle considère l'étalement urbain comme l'un des problèmes clés auxquels sont confrontées les villes européennes. La maîtrise de l'étalement urbain est nécessaire à deux des quatre objectifs environnementaux qui entrent en synergie avec la stratégie thématique :

- ✓ Nature et biodiversité : « *L'urbanisme durable (planification appropriée de l'occupation des sols) contribuera à la réduction du mitage et freinera les pertes d'habitats naturels et de biodiversité. La gestion intégrée de l'environnement urbain devrait susciter l'élaboration de politiques durables d'aménagement du territoire qui évitent le mitage et réduisent l'imperméabilisation des sols (...). La stratégie thématique sur la protection des sols, en cours d'élaboration, abordera probablement la réhabilitation et la réutilisation des friches industrielles, ainsi qu'un aménagement du territoire visant à économiser l'espace, afin de réduire l'imperméabilisation et d'assurer une utilisation rationnelle des sols.* »
- ✓ Utilisation durable des ressources naturelles : « *Si l'on évite le mitage en instaurant des schémas d'urbanisme à haute densité et usage mixte, on obtient des avantages en termes d'environnement liés à l'occupation des sols, aux transports et au chauffage, ce qui permet de réduire la consommation de ressources par tête.* »

### **Convention alpine**

La convention alpine, adoptée en 1991, a fait de la gestion économe de l'espace l'un de ses points clés. Ainsi, elle spécifie que les Parties contractantes devront prendre des mesures appropriées pour assurer une utilisation économe et rationnelle des sols. Les Parties contractantes devront également prendre des mesures appropriées pour réduire les préjudices quantitatifs et qualitatifs causés au sol, notamment en limitant l'imperméabilisation. Le protocole « *Aménagement du territoire et développement durable* » spécifie que les collectivités territoriales compétentes devront établir des Plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable comprenant, à chaque fois que cela sera approprié, des mesures garantissant : (i) une « *délimitation adéquate et économe des territoires à urbaniser, y compris les mesures visant à assurer que les surfaces ainsi délimitées seront effectivement construites* », (ii) une « *limitation des résidences secondaires* », et (iii) une « *orientation et concentration de l'urbanisation sur les axes desservis par les infrastructures de transports et/ou en continuité avec les constructions existantes* ». La convention alpine a été ratifiée par l'Union européenne ce qui l'assimile à du droit communautaire pour les Etats-membres de l'Union européenne.

### **Charte de Leipzig**

La charte de Leipzig, adoptée le 24 mai 2007 par les ministres des Etats Membres de l'Union européenne en charge du développement urbain, préconise l'adoption d'une politique de développement urbain intégré. La Charte affirme que : « *L'habitat groupé constitue une base importante en vue de l'utilisation efficace et durable des ressources. Ce but peut être atteint en utilisant des méthodes de planification urbaine et régionale permettant d'empêcher l'étalement urbain. Dans ce domaine, il faudra veiller avec un grand engagement à gérer l'offre de terrains et à contenir toute tendance à la spéculation. Dans ce contexte, l'aménagement de quartiers urbains mixtes, d'habitat, d'activités professionnelles, de formation, d'approvisionnement et de loisirs apparaît comme étant particulièrement durable.* »

### **OCDE**

Le chapitre 11 du document de l'OCDE « *Perspectives de l'environnement à l'horizon 2030* », qui porte sur l'urbanisation souligne la problématique de l'étalement urbain et ses perspectives inquiétantes, en l'absence d'interventions volontaristes. Le document attribue à l'étalement urbain un « feu rouge », alors que les autres aspects de l'environnement urbain évalués font l'objet de feux vert (progrès effectués dans les villes de l'OCDE pour maîtriser les problèmes environnementaux clés) ou oranges ((i) construction des infrastructures nécessaires à la sauvegarde de l'environnement et de la santé humaine dans les pays en développement et (ii) adaptations du code de la construction pour permettre des réductions de gaz à effet de serre). Le document mentionne les dimensions environnementales mais aussi économiques et sociales de la problématique de l'étalement urbain. Une nécessaire intégration de la politique foncière et une évolution de la réglementation, pour inciter à la création de zones à usage mixte et à forte densité de population, sont aussi évoquées.

### **SNDD**

La SNDD (3 juin 2003) spécifie que « le développement des communes doit être organisé, sous la responsabilité des élus locaux, afin d'éviter l'étalement urbain anarchique. »

### **Rapport Philip**

Le rapport sur « *Le Financement des Déplacements urbains* » (Rapport Philip), de décembre 2003, établit plusieurs recommandations notamment : « *Nous suggérons, même si ce n'est pas l'objet premier du rapport, de*

*réfléchir à une meilleure organisation institutionnelle permettant une maîtrise de l'étalement urbain, une meilleure correspondance entre le périmètre de transport urbain et celui de l'aire urbaine, une meilleure coordination entre les différentes autorités organisatrices de transport. »*

#### **Rapport de la mission d'information parlementaire sur l'effet de serre**

Le rapport de la Mission d'information sur l'effet de serre, du 12 avril 2006, note que : « L'étalement urbain, favorisé lui-même par le faible coût des transports, est à la source des émissions de gaz à effet de serre. L'urbanisme extensif et le développement des hypermarchés à la périphérie des villes (...) constituent un facteur important de pollution [...]. Répondre à la question de la croissance des émissions liées à l'étalement urbain et au développement des hypermarchés de périphérie, suppose des politiques qui prennent en compte toutes les dimensions du développement durable, la dimension environnementale et celle du bien-être social, et les aspects économiques.

#### **Rapport Boissieu**

Le rapport « Division par quatre des émissions de gaz à effet de serre de la France à l'horizon 2050 » (rapport Boissieu), publié en 2006, conclut notamment que : « Le rôle des élus locaux et de leurs services au regard du changement climatique peut viser la satisfaction des deux objectifs :

#### **Intégrer les dimensions énergétiques et climatiques**

- ✓ dans les documents et politiques d'urbanisme de planification (SCOT, PLU, PLH...);
- ✓ dans les documents et politiques d'urbanisme opérationnel (zones d'activité, opérations de renouvellement urbain).

#### **Contenir l'étalement urbain pour réduire les consommations d'énergie**

- ✓ orienter, de façon volontariste, la localisation des activités, des équipements et des zones résidentielles pour limiter l'étalement urbain ;
- ✓ favoriser les opérations de renouvellement urbain, la réutilisation des friches urbaines, la valorisation du patrimoine ;
- ✓ sensibiliser les décideurs et le grand public en les informant clairement sur les inconvénients de l'étalement urbain existant (coût des équipements urbains, temps de transport, ségrégation spatiale, etc.) ;
- ✓ limiter la dispersion des activités et des lieux de résidence, maintenir les écoles de manière équilibrée sur le territoire au lieu de concentrer les établissements sur la ville-centre ;
- ✓ limiter l'implantation des grands projets commerciaux, industriels et de loisirs sur des zones périphériques et/ou non desservies efficacement par les transports en commun.

Le rapport note par ailleurs que : « Pour combattre ou organiser l'étalement urbain, tous les effets pervers de la fiscalité doivent être corrigés » et que : « Les collectivités territoriales doivent harmoniser leurs politiques régionales et départementales. »

#### **Rapport d'orientation du Centre d'analyse stratégique**

Le rapport d'orientation « Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 », remis en 2007 par la commission « Energie » du Centre d'analyse stratégique (rapport Syrota), émet, entre autres, la proposition suivante : « Les collectivités locales compétentes en matière d'utilisation des sols recevront du Parlement les pouvoirs de mettre en œuvre des péages urbains, de permettre la prise en compte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'élaboration des règlements d'occupation des sols et d'imposer, lors de la délivrance des permis de construire, des dispositions permettant des économies d'énergie et l'utilisation d'énergies renouvelables. »

Le rapport précise également : « Un usage des sols inattentif aux problèmes de trajets, de liaison entre habitat et activité, une mauvaise localisation des équipements publics, peuvent compromettre le succès d'autres politiques ou annihiler les effets attendus de normes plus contraignantes ». « La possibilité d'assouplir (ou au contraire de renforcer (...)) certaines normes ou de déroger à des plafonds quantitatifs pour encourager les projets qui réduisent ou du moins n'aggravent pas l'émission de GES pourrait être étudiée : autoriser un aménageur à augmenter de 10 ou 20 % la densité de la construction si celle-ci est autosuffisante en énergie, ou autoriser, pour un permis de construire, un dépassement de COS significatif si le bâtiment est autosuffisant en énergie, ou moindre mais appréciable s'il est en dessous d'une norme de kWh par m<sup>2</sup> pourrait ainsi être envisagé. Ce type de faculté (...) ne devrait être autorisé qu'à une certaine échelle (ville importante ou communauté de communes ou d'agglomérations de taille significative) afin d'être employé à un niveau où la collectivité peut peser autant sur la nature des constructions que sur leur répartition à l'échelle d'une ville centre ou d'un bassin d'emploi. »

« Il apparaît nécessaire (...) de rendre obligatoire la prise en compte du bilan en GES de tout projet d'infrastructure, d'aménagement et de planification d'usage des sols (...), au sein des études d'impact environnemental. »

**Avis du Conseil économique et social**

L'avis du Conseil économique et social « *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques* » adopté le 12 avril 2006 souligne l'impact de l'étalement urbain et des politiques d'urbanisme sur la consommation d'énergie et les émissions de CO<sub>2</sub> et indique nettement que « *l'allongement des distances et des temps de trajet compromet tous les efforts engagés pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.* »

phique, avec leur *Brownfield program* (programme de réhabilitation des friches urbaines et sols pollués). Quant aux Pays-Bas, ils ont institué la politique ABC (*Accessibility profile of urban location*), favorisant la ville compacte, la densification, la combinaison des politiques de construction et de transport et la localisation dense des activités à fort flux à proximité des transports collectifs. En Grande-Bretagne, les *Planning Policy Guidance* fixent aux autorités locales un cadre global pour augmenter la densité, freiner l'étalement et les commerces en périphérie.

Mais les politiques de maîtrise de l'étalement urbain se conduisent aussi à l'échelon local. De fait, plusieurs villes ont obtenu des résultats et certaines ont même vu leur densité résidentielle s'accroître entre le milieu des années 1950 et la fin des années 1990 (Bilbao, Munich). Ces politiques ont généralement utilisé des outils de planification du territoire et de l'urbanisme, de préservation de l'agriculture périurbaine, de limitation de la consommation d'espaces naturels

et de réhabilitation des friches industrielles. L'exemple de Munich est connu. Il tire son origine de la décision prise après-guerre de reconstruire le centre historique, entouré à la fois d'une ceinture verte et d'un périphérique. Des politiques de développement intégrées ont ensuite été mises en place, centrées sur l'objectif explicite de conserver la compacité et les espaces verts de la région, et comprenant réutilisation des friches industrielles, développement des zones mixtes résidentielles et commerciales, des transports publics et du vélo, limitation de l'extension du réseau routier, coopération régionale avec les municipalités voisines, surtout rurales (2).

En France, les exemples de villes ayant mis en place des stratégies de maîtrise de l'étalement urbain s'articulent autour de 4 principes.

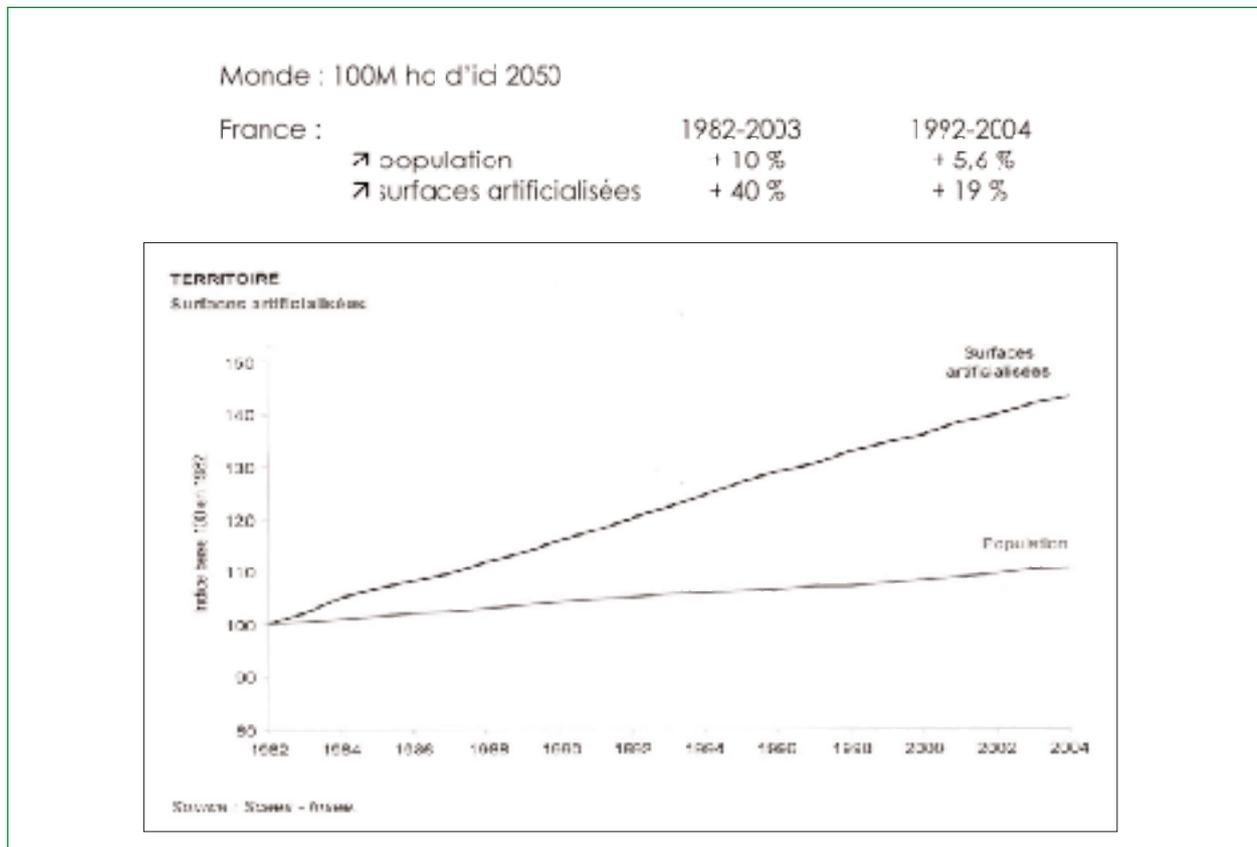
*Organiser la croissance de l'agglomération*

Figure 1. L'étalement urbain.

- ✓ *Estimer précisément les besoins en logements et les possibilités de renouvellement urbain.* Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) de Montpellier, par exemple, planifie la croissance de l'agglomération en s'appuyant sur une estimation des futurs besoins en logements neufs, qui tient compte des projections démographiques, de la décohabitation, des effets du vieillissement et de l'évolution de la demande de confort.
- ✓ *Limiter l'offre foncière destinée à l'urbanisation.* Dans le souci de limiter l'extension périphérique de la ville, de protéger les espaces naturels et de mieux rentabiliser les réseaux existants, la municipalité de Frontignan a choisi de déclasser 250 ha urbanisables (soit 25 % de l'espace bâti ou à urbaniser) et de valoriser les friches industrielles au sein des limites actuelles de la ville. Afin de limiter l'augmentation des prix fonciers qui pourrait en découler, ces mesures s'accompagnent de politiques de densification, de mobilisation des friches urbaines et de relance de l'habitat social. Le SCOT de Montpellier prévoit un objectif d'espace à consommer annuellement divisé par deux.
- ✓ *Promouvoir un développement multipolaire.* Dès le début des années 1980, l'agglomération de Rennes a choisi un développement polycentrique, privilégiant la densification des bourgs anciens autour desquels sont préservées des ceintures vertes. Cette stratégie a conduit à un modèle multipolaire, de type « ville archipel », souvent cité en exemple.
- ✓ *Fixer des normes de densité, notamment le long des voies de transports en commun.* L'extension du réseau de tramway, prévue dans le nouveau projet de PDU de Grenoble, est conçue comme un outil d'aménagement urbain. L'autorité organisatrice de transport conclura une charte d'objectifs et un contrat d'axe avec les communes concernées, pour convenir de politiques foncière, d'habitat social et de stationnement automobile. Des centres d'activité compacts seront créés autour des axes de transport et les secteurs comptant moins de 6 000 habitants par km<sup>2</sup> devront être densifiés. Une stratégie de densification autour des stations de train et de tram est aussi déclinée, par exemple, dans le SCOT de Nantes-Saint-Nazaire et dans celui de Montpellier, comme dans le projet de Schéma directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF).

#### *Investir dans le renouvellement urbain*

- ✓ *Financer et organiser la mise en valeur des friches urbaines.* En lançant son projet de reconquête urbaine, la communauté de Lille Métropole prévoit que, d'ici 2015, deux tiers des logements construits ou réhabilités le seront dans les quartiers existants, ce qui passe notamment par le traitement des friches industrielles urbaines. La politique de la ville renouvelée concerne aujourd'hui 45 quartiers dans

### **Déclarations du Président de la République sur l'étalement urbain**

La maîtrise de l'étalement urbain a été affirmée comme un objectif politique fort par le Président de la République avant et depuis sa prise de fonction. Ainsi, il a spécifié que : « *La première des orientations à donner à la gestion des paysages est de réduire la consommation de l'espace. Il n'est pas normal que, chaque année, 60 000 hectares de terres nouvelles soient urbanisés, alors que, dans le même temps, tant d'espaces urbains restent en friche. Il faut cesser de croire inéluctable l'artificialisation croissante des sols comme leur extension déraisonnée et d'une manière générale la banalisation de l'espace.* » (lettre au Président de la FNSAFER, 18 avril 2007).

Dans sa lettre de réponse au pacte écologique de Nicolas Hulot, en décembre 2006, le Président de la République spécifiait que « *Le quatrième objectif « Territoires, contenir l'extension périurbaine et relocaliser les activités humaines », est manifestement l'un des plus fondamentaux. Chaque année 60 000 hectares sont artificialisés en France. C'est une priorité environnementale mais également sociale que de réduire ces extensions. En région parisienne, nos concitoyens passent chaque jour près de 1 heure 30 dans les transports. Et ce temps perdu est d'autant plus important pour les foyers modestes qui n'ont pas les moyens d'habiter près de leur lieu de travail. Il est donc impératif de tirer les leçons du passé pour imaginer un nouvel urbanisme, de reconstruire la ville sur la ville, d'utiliser les friches industrielles et les terrains vagues dans les banlieues qui accroissent aujourd'hui le sentiment d'éloignement et d'abandon, de recréer des centres villes au sein de ces cités afin que chacun puisse vivre et travailler près de son domicile.* »

« *Plutôt que de vouloir, comme Alphonse Allais, construire les villes à la campagne, pourquoi ne pas construire une vraie ville dans nos banlieues ? (...). La densité de logement des maisons de ville est la même que celle des barres.* » (Allocution à l'occasion de l'inauguration du satellite n° 3 de Roissy CDG, 26 juin 2007).

« *Nous allons envisager un programme national de lutte contre l'artificialisation des sols.* » (Observation lors de la clôture des tables rondes du Grenelle de l'environnement, Palais de l'Élysée, 25 octobre 2007).

20 communes. Dans son récent Agenda 21, Lille Métropole a aussi annoncé la création d'un futur éco-quartier de 10 000 habitants, sur 80 hectares d'anciennes friches industrielles, qui respecte les critères de Haute qualité environnementale (HQE), tout en assurant une mixité sociale. Un important

effort de dépollution sera nécessaire. Dunkerque prévoit aussi de freiner l'étalement grâce à la rénovation des friches portuaires.

- ✓ *Recréer des centres-villes denses, socialement mixtes et vivants, en banlieue.* A Villeparisis, en grande banlieue nord-est de Paris, on a reconstruit un centre-ville dense à l'image d'un village ancien. Le nouveau quartier, composé d'un habitat très diversifié, est articulé autour d'une petite place commerçante centrale et situé à proximité d'une gare de RER. Cette opération est considérée comme une piste pour densifier les banlieues. L'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée s'en est inspiré à Bailly-Romainvilliers, en essayant de renforcer encore la proximité des commerces et des services. Dans la communauté urbaine de Rennes, Saint-Jacques-de-la-Lande est aussi cité comme un bon exemple de création, *a posteriori*, d'un centre urbain dense dans une commune de banlieue peu structurée.

#### *Accompagner les communes périphériques*

- ✓ *Promouvoir un habitat dense, agréable et adapté aux besoins.* L'agglomération de Rennes s'est engagée dans la formation et la sensibilisation des élus et techniciens des communes périphériques aux exigences de la qualité urbaine et du développement durable. Un groupe de travail intitulé « formes

urbaines » crée des circuits de « promenades urbaines » présentant des opérations exemplaires et anime un appel à projets sur l'habitat innovant. A Nantes, ce sont des ateliers d'information pour prouver aux communes périphériques qu'il est possible de construire un habitat agréable plus dense.

- ✓ *Accompagner les communes périphériques dans leurs opérations d'urbanisme.* A Nantes, comme à Rennes, cet effort de sensibilisation se double d'un dispositif d'accompagnement des communes périphériques dans leurs opérations d'urbanisme. A Montpellier, un guide des PLU et un guide des projets d'urbanisme assisteront les communes dans la déclinaison du Scot sur leur territoire.

#### *Mettre en place des outils économiques*

- ✓ *Prêts à taux zéro spécifiques.* Pour limiter l'effet du prêt à taux zéro sur l'étalement urbain, Nantes Métropole, Orléans, Caen, Paris, Toulouse, les Hauts-de-Seine ont mis en place un prêt à taux zéro spécifique avec des plafonds plus élevés pour les habitants qui investissent en centre ville.
- ✓ *Appui au maintien de l'agriculture périurbaine.* Lille, Nantes et Rennes, par exemple, investissent dans le maintien de l'agriculture périurbaine ou des ceintures vertes.

Tous ces exemples étrangers et français montrent que la maîtrise raisonnée de l'étalement urbain est

possible et que de nombreux outils existent déjà. Pour renforcer ces possibilités il faut une meilleure articulation de ces mesures, et aussi de nouveaux outils. Il convient notamment de mieux expliquer l'étalement urbain, d'articuler les compétences de manière plus efficace, de mieux utiliser les documents de planification, de renforcer la fiscalité de l'urbanisme.

#### *Mieux expliquer l'étalement urbain*

- ✓ En informant sur ses conséquences environnementales et sociales (les élus, les investisseurs, les locataires) ; en évaluant mieux – et en informant sur – les vrais coûts de l'étalement urbain et de l'urbanisation diffuse ; en distinguant densité urbaine et cours ou densité urbaine et habitat collectif ; en habitant le petit collectif.

*Mieux articuler les compétences* entre politiques de l'urbanisme et des transports ; entre politiques de la biodiversité et de l'urbanisme ; entre politiques de l'agriculture et de l'urbanisme ; entre politiques de l'habitat et de l'urbanisme.

#### *Mieux utiliser les documents de planification*

C'est-à-dire, généraliser les SCOT, notamment dans les zones sensibles ; leur permettre de fixer des zones de densification prioritaires ; y inclure l'évaluation de l'étalement urbain ; y introduire des objectifs en termes de décroissance de la consommation d'espace ou de découplage de celle-ci d'avec la croissance démographique.

*Renforcer la fiscalité de l'urbanisme pour inciter à la densification, à la reconstruction et à la réhabilitation des friches urbaines et industrielles*

#### **Notes**

(1) European Environmental Agency, *Urban Sprawl in Europe*, 2006.

(2) European Environmental Agency, *op. cit.*



