

Université de Paris 1 -- UFR de Géographie  
Master de Géographie, 1ère année

Sous la direction de M. Francis BEAUCIRE, professeur, Université de  
Paris 1  
et Mme. Sylvie FOL, maître de conférences, Université de Paris 1

# **Etagement urbain et action publique.**

**L'exemple de la Seine-et-Marne.**

**Gwenn PULLIAT**

Septembre 2007

# Sommaire

## Introduction

- Un territoire fortement urbanisé
- Mesure de l'urbanisation et définition de la périurbanisation
- L'étalement urbain : définition et enjeux
- Problématique
- Le contexte de la Seine-et-Marne

## (I) L'étalement urbain, acteurs privés et action publique

### *(1) L'étalement, résultat des stratégies résidentielles des ménages*

- Les transformations socio-économiques de la population française au fondement d'une demande accrue en espace
- L'impact du coût du foncier : un départ en grande couronne pour accéder à la propriété
- La recherche d'un cadre de vie rural, permise par une mobilité facilitée
- Croissance urbaine et étalement urbain

### *(2) Activités et consommation d'espaces : le cas de la logistique en Seine-et-Marne.*

- La filière logistique en Seine-et-Marne
- Logistique et acteurs locaux : attrait fiscal et impacts environnementaux
- Les impacts économiques locaux

*(3) Action publique et gestion de l'étalement urbain, dans une optique de développement durable des territoires*

- Etalement urbain et développement durable des territoires
- Gestion publique de l'espace et étalement

**(II) L'action publique à l'origine de l'étalement : un problème de coordination des actions ?**

*(1) L'aide au logement, quelle implication spatiale ?*

- Accession à la propriété, contraintes de localisation et politique d'aide
- Le prêt à taux zéro : des localisations préférentielles
- Régulation de la construction et étalement urbain

*(2) La politique des transports, une réflexion en termes de flux et non de durabilité des territoires*

- La politique nationale des transports : un souci de desserte efficace et équitable des territoires
- Réseaux routiers et étalement : l'exemple de la Francilienne
- Quelle politique des transports dans une optique de développement durable ?

*(3) Les communes rurales et l'urbanisation*

- La recherche d'un équilibre démographique
- Les pratiques d'ouverture à l'urbanisation : pour une réduction des contraintes
- L'étalement urbain n'est pas un enjeu

### **(III) La gestion publique de l'étalement urbain : des acteurs aux stratégies variées**

#### *(1) L'action publique du régional au local : l'articulation de la planification*

- La planification stratégique : une définition des enjeux de long terme
- L'articulation de la planification locale
- La prise en compte du développement durable dans la planification

#### *(2) Les acteurs locaux : résistance, passivité, accompagnement*

- Le refus de la densification
- Les maires des communes périurbaines face à l'étalement urbain : des stratégies variées

#### *(3) Une prise de conscience récente donnant lieu à une révision des modes de conception et d'évaluation des politiques publiques*

- Les services territoriaux de l'Équipement : une réforme des méthodes
- Les critères d'évaluation des politiques publiques

### **Conclusion**

## Introduction

### *\* Un territoire fortement urbanisé*

La France, comme les autres pays d'Europe, présente une population très majoritairement urbaine, puisque 75,5 % de la population réside dans une unité urbaine, c'est-à-dire dans une commune présentant plus de 2 000 habitants agglomérés [INSEE, RGP99]. 1 995 unités urbaines jalonnent ainsi le territoire français. Le territoire urbanisé a fait l'objet d'une croissance proportionnellement beaucoup plus rapide que la population qui l'habite. Sa superficie a en effet été multipliée par près de 3 entre 1936 et 1999. Sur la période de 1968 à 1999, la surface urbanisée a connu une croissance de 45 %, quand la population urbaine n'a augmenté que de 27 % [Chavouet, Fanouillet, 2000]. Ce phénomène de regroupement des hommes dans un espace urbain toujours plus large s'explique largement par les mutations du monde du travail : la tertiarisation de l'économie française conduit à une concentration plus grande des activités. De cette concentration des activités en milieu urbain résulte une agrégation plus marquée des habitants autour de ces pôles, quand le monde rural n'offre qu'un nombre d'emplois limité.

Pourtant, depuis une trentaine d'années, les plus grosses villes et leur banlieue immédiate ne connaissent plus une croissance très nette, voire même régressent. A partir de 1975, ce sont les communes périurbaines qui ont pris le relai des banlieues pour accueillir les populations nouvelles [Ministère de l'Équipement]. En effet, la recherche d'un cadre de vie plus proche de la nature, le désir d'accéder à la propriété en maison individuelle, la pression foncière très forte en ville-centre, mais aussi l'amélioration considérable des conditions de déplacements ont conduit les ménages à aller s'installer toujours plus loin des villes-centre : c'est le phénomène de périurbanisation. Ce sont les communes rurales les plus proches des villes, et les plus accessibles, qui connaissent depuis les années 1970 la plus forte croissance démographique, croissance qui se nourrit à la fois de l'accroissement naturel et d'un solde migratoire très positif. Ainsi, entre 1990 et 1999, la population a progressé de 0,12%/an dans les villes-centre, de 0,42% dans les banlieues et de 1,03% dans les couronnes périurbaines [Bessy-Pietry, 2000], pour une moyenne métropolitaine de 0,34%/an. La couronne périurbaine des villes se présente donc comme un espace particulièrement attractif. De la sorte, entre 1990 et 1999, 677 nouvelles communes sont devenues urbaines [Chavouet, Fanouillet, 2000] ; ces communes représentent 15% des communes urbaines de 1999.

### \* *Mesure de l'urbanisation et définition de la périurbanisation*

L'INSEE propose plusieurs concepts pour apprécier l'urbanisation progressive du territoire. Il définit une *aire urbaine* comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci [INSEE, définitions]. Si l'agglomération de population s'étend sur plusieurs communes, on parle d'*agglomération urbaine* ; si elle ne s'étend que sur une commune, on parle de *ville isolée*. Toutes les autres communes sont rurales. Les *unités urbaines* étudient simplement la continuité du bâti, et comprennent la totalité du territoire des communes sur lesquelles les 2 000 personnes sont agglomérées. Les *aires urbaines*, quant à elles, ajoutent deux critères à la continuité du bâti, qui permettent ainsi de définir les pôles urbains et les communes périurbaines :

- elles accueillent au moins 5 000 emplois qui forment ainsi le pôle urbain ;
- les trajets entre le pôle urbain et les communes qui lui sont extérieures permettent de définir les *communes périurbaines*, constituées des unités urbaines ou communes rurales contiguës au pôle urbain et dont au moins 40% des actifs ayant un emploi travaillent dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par celui-ci.

Cette mise au point conceptuelle permet de voir la complexité de la question de la périurbanisation. En effet, ce phénomène concerne des communes de taille très variable, tantôt rurales tantôt urbaines. Elles présentent toutes en revanche un manque d'autonomie : ses habitants travaillent en majorité hors de la commune, et dans un pôle central autour duquel gravitent les territoires périurbains. C'est donc bien la mobilité des habitants et la dépendance fonctionnelle de ces communes qui les caractérisent.

C'est la raison pour laquelle leur croissance se fait à plus ou moins grande proximité de la ville-centre, voire en continuité. De la sorte, la croissance se traduit par l'intégration de nouveaux espaces moins denses à l'aire urbaine centrale, qui voit son périmètre croître. Il en résulte deux phénomènes majeurs. D'une part, l'espace urbanisé augmente considérablement : les communes urbaines occupent 18,4% du territoire, contre seulement 7,6% en 1954 [Ministère de l'Équipement]. D'autre part, et c'est ce phénomène qui va nous intéresser particulièrement, cela se traduit par une réorganisation des densités, et globalement une dédensification des villes. Ainsi, pour l'ensemble des aires urbaines métropolitaines, entre 1975 et 1999, la diminution de la densité de population s'est élevée à 6,3% ; la superficie moyenne des agglomérations a crû de 18% alors que la population

résidant dans le périmètre de ces mêmes agglomérations n'a augmenté en moyenne que de 9% [Ministère de l'Équipement]. C'est bien ce phénomène de dédensification qui est nouveau (et non celui de croissance urbaine), et qui pose des problèmes nombreux.

La question de la périurbanisation doit être d'emblée remise dans son contexte particulier : elle est permise par l'amélioration considérable des conditions de transport, par l'accroissement de la mobilité permis par la généralisation de l'automobile. Dans son ouvrage portant sur le cas parisien, Martine Berger rappelle cette condition nécessaire à la périurbanisation : « Le desserrement urbain nécessitait l'entrée dans l'ère de l'automobilité, qui est sans doute aussi celle de l'effacement relatif de la distinction villes-campagnes, par son aptitude à desservir des espaces peu denses, à rendre les lieux plus égaux entre eux, par la possibilité du porte-à-porte, et l'exploitation d'un maillage routier particulièrement dense là où il se noue, dans la région capitale. » [Berger, 2004, p275]. La périurbanisation se traduit donc par un effacement des distinctions opposant villes et campagnes, puisque désormais les populations qui les habitent occupent simultanément (mais pour des motifs différents) les deux espaces.

### **\* *L'étalement urbain : définition et enjeux***

Il convient alors de définir l'étalement urbain. L'étalement urbain caractérise le phénomène de croissance de l'espace urbanisé de façon peu maîtrisée, produisant un tissu urbain très lâche, de plus en plus éloigné du centre de l'aire urbaine dont il est dépendant. Il se traduit donc par une consommation d'espaces importante et supérieure au niveau désiré par les acteurs publics et compatible avec un développement durable du territoire. On remarque alors que l'étalement urbain se définit de façon relative, par rapport à un pôle dont il dépend. Par ailleurs, il faut noter que si l'étalement urbain résulte de dynamiques essentiellement résidentielles, il se fait aussi par le développement de zones commerciales en dehors des espaces urbanisés.

Les problèmes posés par l'étalement urbain sont nombreux. En premier lieu, l'accessibilité de ces territoires nouvellement urbanisés, éloignés et peu dense ne peut se faire que par véhicule individuel : alors que la France s'est engagée, par le Protocole de Kyoto, à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, ce mode de transport sans alternative pose problème. De plus, dans un contexte de renchérissement de l'énergie, ce mode de transport représente une fragilité potentielle pour les ménages qui n'ont pas d'alternative.

G. Dupuy indique que « 77 % des ménages disposent d'au moins une automobile », et que « A la campagne, l'automobiliste parcourt 350 km par semaine, à la ville 250 » [Dupuy, 1995, p1] : l'automobile fait partie intégrante du développement périurbain, et le renchérissement des coûts d'usage de ce mode de transport rendra nécessairement difficile la situation des ménages vivant dans ce cadre. En second lieu, la consommation massive d'espaces rend caduque la préservation des activités agricoles mais aussi de la biodiversité. Elle est de plus au principe d'une dégradation des paysages et du cadre de vie. Par ailleurs, cette dédensification de l'espace implique une sous-utilisation des réseaux publics, en nécessitant une augmentation du linéaire des réseaux. L'automobile a permis de dédensifier l'espace urbain, parce que les services demeurent accessibles : « La forte densité, qui, dans le tissu urbain traditionnel, était synonyme de bon niveau de service, n'est plus nécessaire. Même s'ils sont dispersés, l'automobile rend les équipements accessibles dans de bonnes conditions » [Dupuy, 1995, p119]. Mais ce phénomène d'éloignement par rapport aux services urbains, qui permet à un plus grand nombre de citoyens d'en bénéficier, implique en même temps des réseaux linéaires beaucoup plus longs, ce qui nécessite de s'interroger sur leur viabilité, et en particulier sur leur entretien à long terme.

C'est la question du développement durable du territoire qui se pose alors. L'étalement urbain est donc un phénomène qui doit être pris en compte par les acteurs publics, dans la mesure où seule une régulation de l'urbanisation peut limiter les impacts négatifs de ce processus. Les acteurs publics, de différents niveaux (Etat, Région, Département, intercommunalité, commune), mènent des politiques qui ont des implications territoriales dont il convient de prendre la mesure dans ces espaces périurbains.

### ***\* Problématique***

Le constat de l'étalement urbain a été largement fait par tous les acteurs publics, et ce depuis au moins deux décennies. Pourtant, le phénomène continue de se développer, particulièrement autour des villes moyennes et des grandes villes dynamiques. Il convient alors de comprendre comment les dynamiques spatiales qui conduisent au processus d'étalement urbain sont marquées et infléchies (positivement ou négativement) par les politiques et les stratégies des différents acteurs publics.

### *\* Le contexte de la Seine-et-Marne*

Pour comprendre les processus à l'œuvre, nous étudierons le cas de la Seine-et-Marne. La Seine-et-Marne recouvre près de la moitié de la superficie de l'Ile-de-France, mais n'accueille que 11 % de sa population, avec 1,25 million d'habitants en janvier 2004 pour une population francilienne de 11,5 millions [INSEE, RP 2004]. C'est le seul département de la région à avoir connu une croissance démographique nettement positive au cours de la dernière décennie, atteignant encore près de 1 % par an [INSEE, RP 2004]. Cet accroissement démographique est fait à la fois d'un excédent naturel fort et d'un solde migratoire qui reste positif. Néanmoins, il faut constater que cette croissance ralentit quelque peu dans la dernière décennie : elle est passée d'un rythme de 12 800 habitants supplémentaires par an en moyenne entre 1990 et 1999 à 9 300 depuis 1999 [DDE 77, 2006].

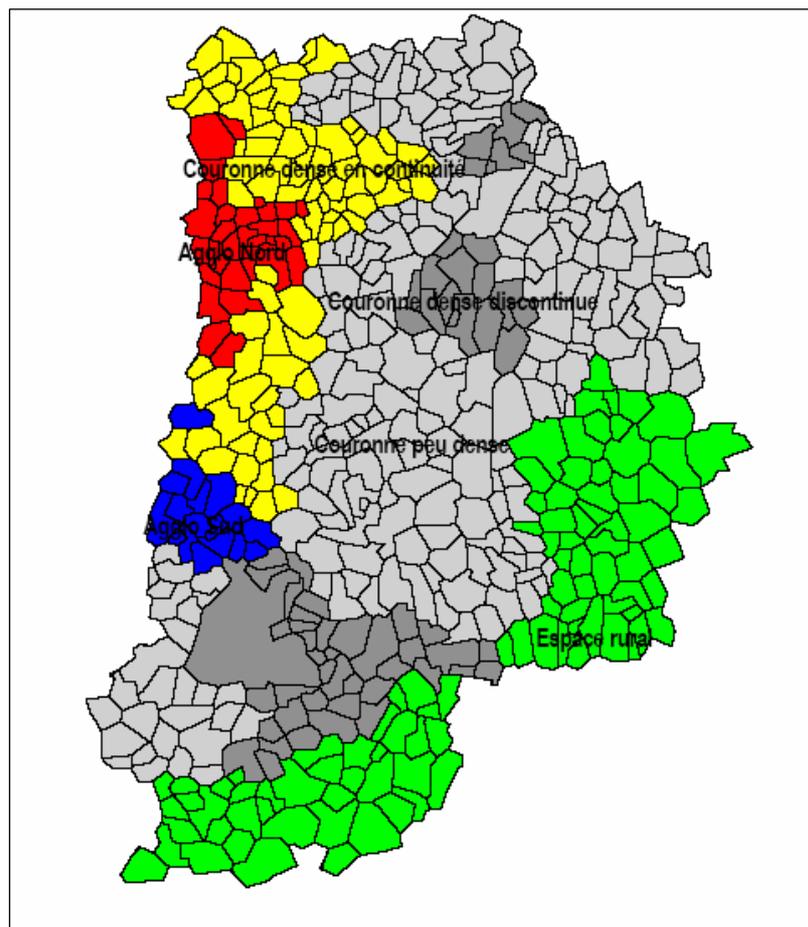
Cet accroissement démographique ne s'est toutefois pas accompagné d'un développement concomitant de l'emploi. De fait, le département souffre d'un déficit important en la matière : le nombre moyen d'emplois par actif dans le département est de 0,66, ce qui est très bas [DDE 77, 2006] : le taux est proche de 1 pour l'Ile-de-France. La Seine-et-Marne a vu se développer sa vocation résidentielle, et la part des Seine-et-marnais dont l'emploi est situé dans le département a chuté de 5 points en 20 ans, passant de 65 % à 60 % [DDE 77, 2006]. C'est donc à un desserrement du centre vers la grande couronne dans une optique résidentielle que l'on assiste, de sorte que cela se traduit par une forte croissance des migrations alternantes [Baccaini, Sémécurbe, Thomas, 2007], Paris restant le premier pôle d'emplois pour les Seine-et-marnais travaillant hors de leur département [DDE 77, 2006].

Le développement urbain soutenu que connaît la Seine-et-Marne se traduit également par une forte consommation d'espaces. Cette forte consommation conduit à une dédensification de l'espace urbain : c'est ce qui nous permet de parler de surconsommation et d'étalement urbain. Cela se fait prioritairement aux dépens des espaces agricoles. Ainsi, au cours des vingt dernières années, ce sont en moyenne 550 ha de terres agricoles qui sont consommées chaque année par l'urbanisation, et entre 1994 et 2003, 800 exploitations agricoles ont disparu en Seine-et-Marne, soit 20 % du total [DDE 77, 2001]. Il convient de remarquer que l'agriculture en Seine-et-Marne constitue encore une activité économique importante, puisque près de 5 300 salariés agricoles (1 % de la population active [INSEE, RGP99], mais 7 % des emplois départementaux [site du Conseil

Général]) travaillent au sein de 3 000 exploitations, et la production agro-alimentaire se déploie dans 48 établissements employant 4 200 personnes [DDE 77, 2001] (Nestlé est ainsi le troisième employeur du département, avec 1 800 emplois, [site du Conseil Général]). Le partage de l'espace entre activité agricole et habitat représente donc un enjeu essentiel, dont il convient de prendre la mesure puisque c'est dans cette surconsommation d'espace que se traduit l'étalement urbain.

Il convient de rappeler que le territoire de la Seine-et-Marne n'est pas homogène : la population est très inégalement répartie dans l'espace. Si la densité moyenne est de 208 habitants/km<sup>2</sup> [INSEE, RP 2004], on constate une opposition forte entre la frange Ouest et le reste du département. De la sorte, on peut découper le département en plusieurs secteurs qui se distinguent en fonction de leur densité et de leur rôle fonctionnel :

*Figure 1 : Découpage de la Seine-et-Marne selon la densité des zones*



Source : Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne, *Le prêt à taux zéro en Seine-et-Marne, Etude sur la mobilité résidentielle, décembre 2001*

Globalement, 80 % des communes du département appartiennent à l'aire urbaine de Paris, selon la définition de l'INSEE. Au Nord-Ouest et au Sud-Ouest, des communes très denses (plus de 1 000 habitants/km<sup>2</sup>, [DDE 77, 2001]) autour de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée et de Melun/Sénart s'inscrivent directement dans la continuité parisienne et sont intégrées au pôle urbain de Paris. Autour d'elles se déploie une couronne dense en continuité de l'aire urbaine parisienne (densité moyenne de plus de 300 habitants/km<sup>2</sup> [DDE 77, 2001]). En revanche, au-delà de cette frange Ouest, dominent les communes périurbaines très peu denses et marquées par une forte discontinuité de l'habitat (de l'ordre de 70 habitants/km<sup>2</sup>, [DDE 77, 2001]). Au sein de cette zone se distingue quelques aires urbaines (Nemours, Montereau, Provins), relativement peu denses (de l'ordre de 200 habitants/km<sup>2</sup>, [DDE 77, 2001]). Enfin, la frange Sud-Est s'inscrit dans le grand bassin parisien et devient rurale (50 habitants/km<sup>2</sup>, [DDE 77, 2001]).

Il faut alors constater que, depuis 1990, les plus fortes variations de population totale se situent dans les villes nouvelles, les communes de la frange Ouest et dans le secteur allant de Meaux à Roissy (couronne dense en continuité). Néanmoins, en variation relative, les bourgs et villages ont connu d'importants accroissements de population, et ce en particulier au voisinage des villes [DDE 77, 2006] (couronne peu dense et dense discontinue). Ces données permettent de préciser notre propos : à l'échelle de la région entière, l'étalement urbain concerne à la fois la couronne dense en continuité et la couronne peu dense ; à l'échelle du département en revanche, ce sont essentiellement les communes de la couronne peu dense qui sont affectées.

## L'ÉTALEMENT URBAIN : UN ENJEU POUR L'ACTION PUBLIQUE

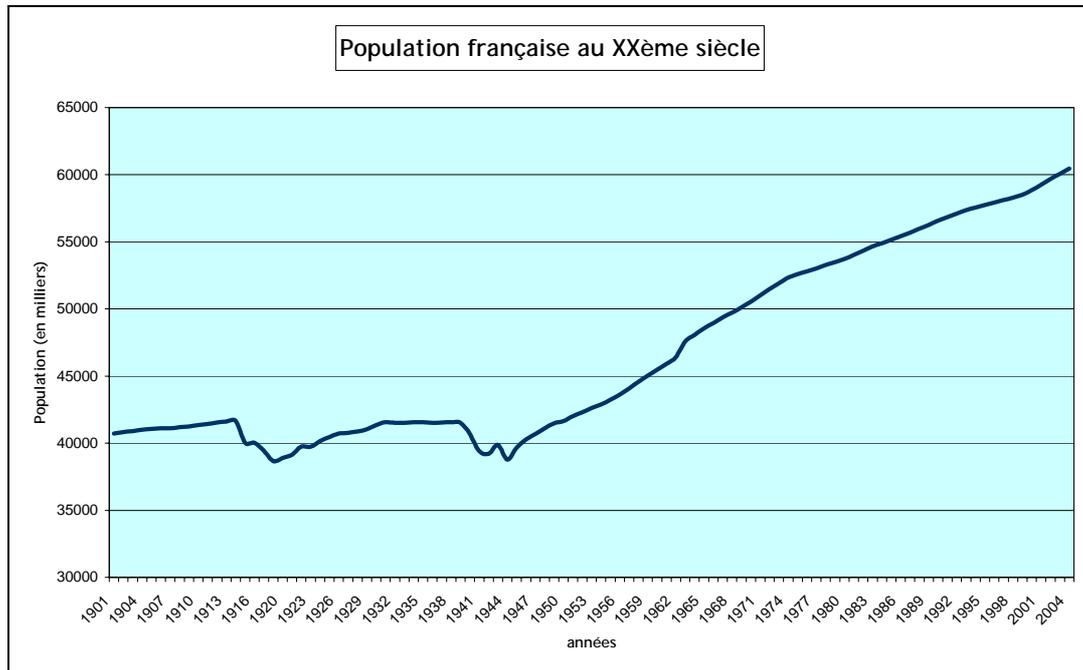
### (1) L'étalement, résultat des stratégies résidentielles des ménages

L'étalement urbain concerne les communes, anciennement rurales, qui se situent à proximité des grandes villes et accueillent une part importante de leur population. La définition que donne l'INSEE de l'aire urbaine traduit clairement la spécialisation des territoires à l'intérieur de l'espace urbanisé. Ainsi, le pôle urbain accueille l'essentiel des emplois ; il est généralement central. Au contraire, les communes périurbaines se spécialisent dans la fonction résidentielle ; elles entourent le pôle urbain en plusieurs couronnes de densité décroissante. Il convient alors de comprendre les processus à l'origine de cette différenciation des territoires au sein de l'aire urbaine.

*\* Les transformations socio-économiques de la population française au fondement d'une demande accrue en espace*

Alors qu'elle a vu sa population presque stagner dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, la France a connu un essor démographique remarquable depuis la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, sa population totale est passée de 40 millions en 1940 à 61 millions d'habitants en 2004 [INSEE, RP 2004] : cela représente un accroissement de 50 % en un demi-siècle.

Figure 2 : Evolution de la population française au XXème siècle.



Réalisation personnelle sur Microsoft Excel ® à partir de données INSEE.

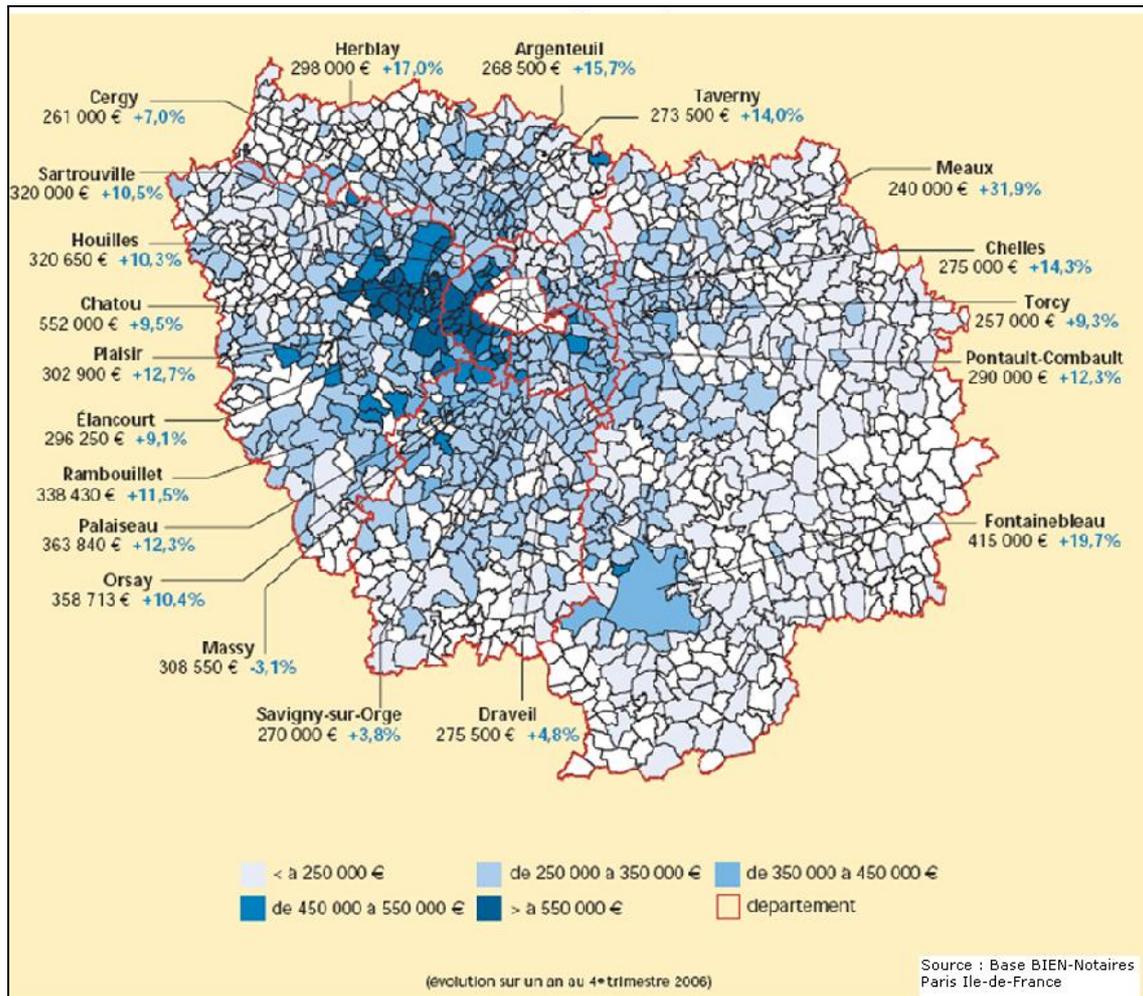
Par ailleurs, les structures démographiques ont profondément évolué. Ainsi, l'accroissement du nombre des divorces, le mode de vie des jeunes (vie célibataire plus longue), l'augmentation de l'espérance de vie qui atteint désormais 84 ans pour les femmes et 77 ans pour les hommes [INSEE, 2006], ont accentué l'augmentation du nombre de ménages. On constate de fait une forte réduction de nombre moyen de personnes par ménage : 2,9 personnes en 1975, 2,7 en 1984, 2,3 aujourd'hui [Jacquot, 2006]. Ainsi, le nombre de ménages a crû de 1,24 %/an en moyenne entre 1975 et 2005, quand la population totale n'a augmenté que de 0,48 %/an [Jacquot, 2006]. Par conséquent, la demande en espace augmente d'autant. A cela il faut ajouter l'amélioration du pouvoir d'achat, qui incite également à une consommation supérieure d'espace. En effet, l'accroissement des revenus permet une augmentation notable des surfaces moyennes par personne ; celle-ci a augmenté de 20 % en 20 ans : elle est passée de 31 m<sup>2</sup>/personne en 1984 à 37 m<sup>2</sup> [Jacquot, 2003]. Au total, de 1984 à 2004, la population a augmenté de 10,2 %, mais le nombre de ménages, et donc de résidences principales, a augmenté de 33,7 % [INSEE, RP 2004 ; INSEE, 2006], cependant que la taille moyenne des logements a crû de 10 % [Jacquot, 2003]. La surface totale des résidences principales a donc augmenté de près de 44 % au cours des deux dernières décennies, soit plus de quatre fois plus que la population

totale. La demande en surface d'habitat a donc crû considérablement plus vite que la population.

***\* L'impact du coût du foncier : un départ en grande couronne pour accéder à la propriété***

La demande en surface habitable n'est pas homogène dans l'espace de l'agglomération. La concentration des emplois, des services et des nœuds de réseau au cœur de l'agglomération favorise une demande forte au centre, décroissante ensuite en couronne radioconcentrique. Cette demande implique donc une décroissance des prix, du centre vers les périphéries, qui s'observe très clairement sur notre terrain d'étude, l'agglomération parisienne.

Figure 3 : Localisation et prix du foncier



Prix médian d'une maison ancienne vendue au 3<sup>ème</sup> trimestre 2006 en Ile-de-France.

(NB : à Paris, le prix médian d'un appartement est de 235 000 €, toutes surfaces confondues, soit 5772€/m<sup>2</sup> à la même période)

Source : Aurélie Blondel, *Les cartes des prix immobiliers*,  
[www.plusnews.fr/articles/000356\\_immobilier.php](http://www.plusnews.fr/articles/000356_immobilier.php)

La carte présente le prix moyen d'acquisition d'une maison. Il faut constater qu'il ne s'agit pas d'un prix au m<sup>2</sup>, qui paraît pourtant être le bien fondamental échangé sur le marché immobilier. En fait, l'acquisition d'un bien immobilier se fait toujours sous forme d'un lot de mètres-carré, et la taille des lots proposés sur le marché diffère selon la localisation. Or il ne sera jamais possible d'acquérir un bien plus petit s'il n'est pas proposé sur le marché : c'est pourquoi le prix médian de vente d'une maison paraît pertinent, puisqu'il permet de rendre compte des biens effectivement vendus. La carte permet alors de mettre clairement au jour l'opposition entre la petite couronne, qui se prolonge dans une

certaine mesure à l'Est des Yvelines, dont le prix médian dépasse les 350 000 € (sauf en Seine-Saint-Denis, pour des raisons locales), et la grande couronne, qui se déploie particulièrement à l'Est, en Seine-et-Marne, où les prix médians demeurent globalement inférieurs à 350 000 €. Cette répartition spatiale des prix implique une contrainte forte sur les ménages entrant sur le marché immobilier.

La région parisienne est un cas particulièrement favorable. En effet, la densité du réseau de transport permet aux ménages d'avoir un choix de localisation très large. C'est ce que remarque M. Berger, qui s'intéresse précisément au cas des périurbains de Paris : « Acteurs principaux de leurs localisations dans la ville, les ménages subissent certes les contraintes des valeurs foncières et de l'évolution du dispositif spatial des emplois. Mais dans un système métropolitain aux fonctions aussi diverses, d'une telle étendue et disposant d'un maillage aussi dense par les transports collectifs, l'univers des choix résidentiels est sans doute plus ouvert qu'ailleurs, même si les inégalités d'accès aux ressources de la ville demeurent fortes. » [Berger, 2004, p11]. De la sorte, les ménages franciliens bénéficient de transports qui leur permettent de composer avec cette répartition des coûts du foncier : l'horizon de recherche est potentiellement très vaste.

L'accession à la propriété demeure un idéal pour les ménages. Ainsi, si seulement 57 % des ménages français sont propriétaires de leur logement [Jacquot, Minodier, 2006], 41% des locataires candidats au déménagement souhaitent devenir propriétaires [Jacquot, 2003]. C'est un investissement pour lequel les ménages n'hésitent plus à s'endetter : le crédit à l'habitat des ménages augmente de 10% par an depuis 2003. La durée moyenne des prêts s'allonge : 12,3 ans en 1995, 16 ans en 2005 [Godonou, 2006]. La dette des ménages atteint 64% de leur revenu disponible brut, contre moins de 50 % en 1996 [Godonou, 2006]. Ces données illustrent l'engouement des ménages français pour l'accession, qui se réalise alors principalement en maison individuelle. En effet, si seuls 56 % des résidences principales sont des maisons individuelles, ces dernières sont occupées à 81 % par leur propriétaire (seuls 25 % des occupants d'un appartement en sont propriétaires) [Jacquot, Minodier, 2006]. Il ne s'agit là donc pas simplement d'un investissement financier, mais d'un réel choix de vie particulier, pour lequel les ménages sont prêts à s'endetter à très long terme.

Néanmoins, la capacité d'achat des ménages est limitée par leurs revenus : ils subissent donc une contrainte financière lors du choix de leur acquisition. Sous contrainte de revenu, ils doivent opérer un arbitrage entre surface et localisation proche des emplois et

des services. Dans ce modèle, il faut ajouter une aversion pour les proches banlieues anciennement ouvrières, accueillant les populations les plus défavorisées. Par conséquent, compte tenu de la contrainte foncière, le choix des ménages se porte prioritairement sur les communes périurbaines : entre 1999 et 2004, c'est là que la croissance du nombre de résidences principales est la plus élevée [Godonou, 2006]. Dans ces communes, le nombre de résidences principales augmente en moyenne de 2,1% par an, contre 1,3% toutes communes confondues. L'habitat individuel y représente 93% des logements [Godonou, 2006]. De la sorte, F. Beaucire et M. Berger notent que « L'attraction des maisons individuelles a constitué, depuis la fin des années soixante, un puissant facteur de migration résidentielle » [Beaucire, Berger, 2002, p146] : l'accession à la propriété se fait prioritairement en maison individuelle, ce qui implique des migrations spatiales importantes au fondement de la périurbanisation et de l'étalement urbain.

Le modèle reste pertinent en région Ile-de-France. Ainsi, c'est la grande couronne qui accueille la croissance démographique régionale. Entre 1975 et 1990, elle a vu sa population croître de 900 000 habitants [PDU], quand la croissance totale de la région n'a été que de 800 000 habitants, compte tenu d'un solde migratoire nettement négatif [INSEE, RGP99]. Le pavillon représente désormais le quart des logements franciliens, et les trois quarts d'entre eux se trouvent en grande couronne [Beaucire, Berger, 2002]. Il y a donc très clairement eu un desserrement de la région Ile-de-France et un renforcement de la grande couronne, aux dépens du centre de l'agglomération. C'est notamment dans le cadre de l'accession à la propriété des ménages à revenus modestes que ce renforcement de la grande couronne s'est fait. En effet, on constate que les départements de grande couronne accueillent une population globalement moins favorisée que le reste de la région. Ainsi, en Seine-et-Marne, les catégories socioprofessionnelles qui sont plus représentées qu'ailleurs sont les agriculteurs, ce qui s'explique par le caractère encore largement agricole du département, et les ouvriers, où l'on peut voir ce phénomène de localisation lointaine due aux prix du foncier [DDE 77, 2006]. De fait, on constate un taux de surendettement nettement supérieur en Seine-et-Marne que dans le reste de l'Ile-de-France : 3,1 %, contre 2,3 %, et 2,8 % au niveau national. Or les accédants en difficultés représentent 33 % des dossiers de surendettement, contre une moyenne de 17 % dans les autres départements de la région [DDE 77, 2006]. On peut donc interpréter ce surcroît par l'accession à la propriété de ménages (et en particulier de ménages modestes) plus importante dans ce département qu'ailleurs, ménages qui se retrouvent en difficultés quand survient un ennui financier (perte d'un emploi, décohabitation du couple notamment).

Au total, on constate que le coût du foncier, déterminé par la pression de la demande décroissante du centre vers les périphéries, conduit clairement à un éloignement des ménages, éloignement contraint mais qui est la condition, acceptée par les ménages, de l'accession à la propriété en habitat individuel pour la majorité des familles. Mais cet éloignement est également vécu positivement, par le cadre de vie rural qui en résulte.

***\* La recherche d'un cadre de vie rural, permise par une mobilité facilitée***

Si la maison individuelle représente un idéal de lieu de vie, elle est préférée dans un cadre rural. En effet, on constate que les banlieues proches, qui disposent de maisons individuelles de ville, sont peu attractives et se vident de leurs habitants au profit de la grande couronne. Le solde migratoire des banlieues est négatif [Chavouet, Fanouillet, 2000]. Au-delà de la maison individuelle, c'est un cadre de vie rural qui est recherché, dont les attributs principaux sont la disposition d'un jardin de bonne taille, la faible circulation automobile dans les rues, l'interconnaissance des habitants, la proximité avec un bois dans une optique ludique. A cela s'ajoute un sentiment de sécurité qui ne se trouve pas dans les proches banlieues. Or la question du cadre de vie et en particulier de la sécurité est jugée prioritaire dans les choix de localisation résidentielle des ménages [Bonnet, Aubertel, (b), 2006]. Ce cadre rassurant est donc jugé très positivement par les familles. Il faut d'ailleurs remarquer que seuls 6 % des habitants de quartier pavillonnaire considèrent que leur quartier n'est pas agréable à vivre, contre 24 % dans les cités de grands ensembles et 10 % de la population en général [Rizk, 2003]. De plus, l'étalement urbain va de pair avec une ségrégation accrue de l'espace urbain : le départ de la petite vers la grande couronne de ménages relativement modestes mais pouvant néanmoins accéder à la propriété a conduit à ce que seules demeurent dans le cadre défavorisé des banlieues dégradées les familles les plus défavorisées : « Production de nouvelles zones de résidence et d'activités, mais aussi transformations radicales des quartiers d'où sont partis les ménages candidats aux implantations périurbaines : on ne peut ignorer le rôle qu'a joué la périurbanisation d'une partie des couches moyennes voire modestes dans la 'ghettoïsation' des grands ensembles d'habitat social ou dans l'accélération de la 'gentrification' de la capitale et de certaines communes de banlieue » [Berger, 2004, p10]. Par conséquent, la périurbanisation va de pair avec un accroissement de l'homogénéité sociale des différents espaces de l'agglomération : « L'analyse des profils sociaux des migrants montre que l'effet des différentiels de prix fonciers et immobiliers

tend de plus en plus à l'emporter et conduit à un recul souvent spectaculaire de la mixité sociale. L'offre de logement est de plus en plus segmentée socialement : la canalisation des ménages en fonction de leurs revenus est d'autant plus fortes que la recherche de l'habiter ensemble, entre pairs, pour soi-même et pour ses enfants, est de plus en plus fréquente. En même temps que la maison individuelle accroît l'espace disponible, le lotissement et l'achat clés en main semblent offrir la garantie d'un environnement socialement acceptable, constitué de familles partageant les mêmes modes de vie sinon les mêmes valeurs » [Berger, 2004, p159]. En ce sens, le statut de propriétaire en milieu périurbain permet d'affirmer son appartenance aux classes moyennes, quand la résidence en proche banlieue défavorisées (dont les prix fonciers sont proches de la grande couronne) est considérée comme un stigmat, associé à l'appartenance aux classes populaires.

Ce cadre de vie est possible grâce à l'accroissement de la mobilité. G. Dupuy écrit ainsi : « Grâce au système automobile, l'individu ou peut-être le couple, le ménage, la famille, recréent des territoires qui, mieux que le cadre jugé contraignant du village, de la 'cité' ou de la ville, permettent la réalisation de leurs attentes et de leur choix » [Dupuy, 1995, p113]. En effet, l'éloignement du centre, donc des emplois et des services, n'est possible que par une amélioration concomitante des conditions d'accès à ce pôle central, afin de limiter l'accroissement du temps de transport. De fait, plusieurs études montrent que l'augmentation des temps de transport est très limitée, et surtout sans rapport avec l'augmentation des distances parcourues : « Les durées de déplacements entre domicile et lieu de travail ont augmenté sensiblement moins vite que les distances parcourues : l'amélioration des vitesses a partiellement compensé l'allongement des trajets, et a rendu possible l'accélération de l'étalement urbain » [Beaucire, Berger, 2002, p141]. C'est donc grâce au développement et à l'amélioration constante du réseau routier et à la généralisation de l'usage de la voiture que le développement de la périurbanisation a été possible. L'automobile constitue le principal mode de déplacement des ménages périurbains : 60% des habitants de cet espace prennent leur voiture pour aller travailler ou étudier, choix justifié par l'absence de transports en commun et le confort [Planchat, 2007]. Les distances parcourues augmentent alors sensiblement. F. Beaucire et M. Berger étudient le cas de l'Île-de-France : « En quinze ans, la distance moyenne des navettes des actifs franciliens a augmenté de 25 %, passant de 7,4 km en 1975 à 9,4 km en 1990 » [Beaucire, Berger, 2002, p141]. L'amélioration des réseaux de voirie et de transports permet donc aux ménages qui le peuvent et le souhaitent de s'éloigner toujours plus du centre de l'agglomération, tout en bénéficiant de ses équipements et services, et

d'accéder ainsi à un cadre de vie rural valorisant. G. Dupuy voit dans cette utilisation de l'automobile la source même de la périurbanisation : « Le territoire suburbain est créé par ceux qui peuvent, en profitant de l'automobile, déplacer leur lieu de résidence à bonne distance des centres-ville. Ils y trouvent un environnement physique moins contraignant (densité moindre du bâti et des flux de circulation, surface supérieure, végétation plus abondante, nuisances moins concentrées), mais surtout un environnement social plus homogène et plus valorisant (C. Fischer, 'Appels privés, significations individuelles', *Réseaux* n° 55, 1992), dans des conditions économiques plus favorables (valeurs foncières). » [Dupuy, 1995, p119]. L'automobile a ainsi favorisé la déconcentration des agglomérations occidentales, en permettant le mitage de l'espace désormais aisément accessible.

L'Ile-de-France compte 3,7 millions de migrants alternants (qui ne travaillent pas dans la commune dans laquelle ils habitent). Les trajets effectués sont relativement longs, compte tenu de la lenteur des déplacements liée à l'engorgement des réseaux routiers franciliens : la moitié effectue un trajet d'au moins 11,6 km [Jabot, 2006]. On a vu que si l'éloignement est contraint pour les ménages modestes souhaitant accéder à la propriété, il est également choisi par des ménages plus favorisés désireux de bénéficier d'un cadre de vie rural. C'est donc bien un choix des ménages, souvent effectué sous contrainte budgétaire, de résider en zone périurbaine, afin d'allier proximité des services urbains et cadre de vie rural et sécurisé. La mobilité automobile permet ce découplage entre lieu de résidence et lieu de travail ; c'est cela qui assure la croissance des espaces urbanisés au-delà des frontières de la ville.

### **\* Croissance urbaine et étalement urbain**

La croissance démographique n'est pas homogène sur le territoire et dépend largement de deux choses : la taille de la commune et sa localisation par rapport aux pôles urbains pourvoyeurs d'emplois. Ainsi, globalement, entre 1990 et 1999, la population des communes de moins de 10 000 habitants a progressé légèrement plus vite que l'ensemble de la population métropolitaine (+0,5% contre +0,4%/an en moyenne), puis a doublé entre 1999 et 2004, pour atteindre +0,9 %/an [Morel, Redor, 2006]. Cette croissance s'est faite selon le modèle de l'étalement urbain : les progressions sont toujours supérieures dans les espaces sous influence urbaine, le maximum étant atteint dans la zone d'influence directe des pôles urbains (+1%/an dans la zone périurbaine), et en bordure des aires urbaines

[Morel, Redor, 2006]. De fait, c'est au sein des communes rurales dans l'espace à dominante urbaine (aires urbaines et communes multipolarisées) que la croissance est désormais la plus vive, là où se trouvent à la fois le cadre de vie rural et la proximité des zones d'attraction d'un ou plusieurs pôles urbains [Morel, Redor, 2006]. On constate que l'arc de croissance maximale est en recul constant par rapport au centre de l'aire urbaine : il était à 15 km du pôle urbain entre 1990 et 1999, il se situe désormais à 25 km de ce centre [Morel, Redor, 2006].

Cet accroissement de l'espace urbain au-delà de la zone urbaine centrale implique donc une consommation d'espaces ruraux, devenant urbanisés. L'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces représente une aubaine financière pour les propriétaires de terrains agricoles, quand les exploitations se trouvent en difficultés ou ne disposent plus de repreneurs notamment. Le développement urbain sur ces terrains, quand ils sont ouverts à l'urbanisation, représente une opportunité financière attractive. Ces espaces désormais facilement accessibles à partir des centres urbains proches, grâce à la baisse des coûts et à l'amélioration des conditions de transport, sont convoités par des urbains, de sorte que l'on passe d'une ville compacte à une configuration mixte où cohabitent agriculteurs et ménages travaillant en milieu urbain [Lecat, 2004]. Ainsi, entre 1975 et 1999, la population a augmenté de 11 %, la population urbaine a crû de 15 %, mais la superficie de terrain urbain a connu une croissance de 31 %, soit deux fois plus rapide que l'accroissement de la population urbain [Chavouet, Fanouillet, 2000].

**Figure 4 : Croissance de la population et croissance du territoire urbain.**

	1936	1954	1962	1968	1975	1982	1990	1999
Population (en milliers)	41 813	42 705	46 425	49 712	52 592	54 335	56 615	58 518
Urbaine	22 120	24 456	29 370	34 834	38 351	39 861	41 898	44 197
Rurale	19 693	18 249	17 055	14 878	14 241	14 474	14 717	14 321
Part de la population urbaine (en %)	52,9	57,3	63,2	70,1	72,9	73,4	74,0	75,5
Superficie du territoire urbain (en km <sup>2</sup> )	36 516	41 142	48 743	68 880	76 281	83 352	89 649	100 041

Sources : Insee, Ined

Source : Chavouet J.M., Fanouillet J.M., *Forte extension des villes entre 1990 et 1999, Insee Première n° 707, avril 2000*

Cette consommation d'espaces s'est essentiellement faite dans le domaine périurbain, et elle implique donc une dédensification de l'espace urbain. C'est cette consommation en surcroît d'espace, deux fois plus rapide que la croissance de la population, qui permet de parler d'étalement urbain ; et l'on constate qu'elle répond notamment à une demande résidentielle particulière des ménages. La question de la gestion de ces flux résidentiels du centre vers la périphérie par les acteurs publics se pose donc.

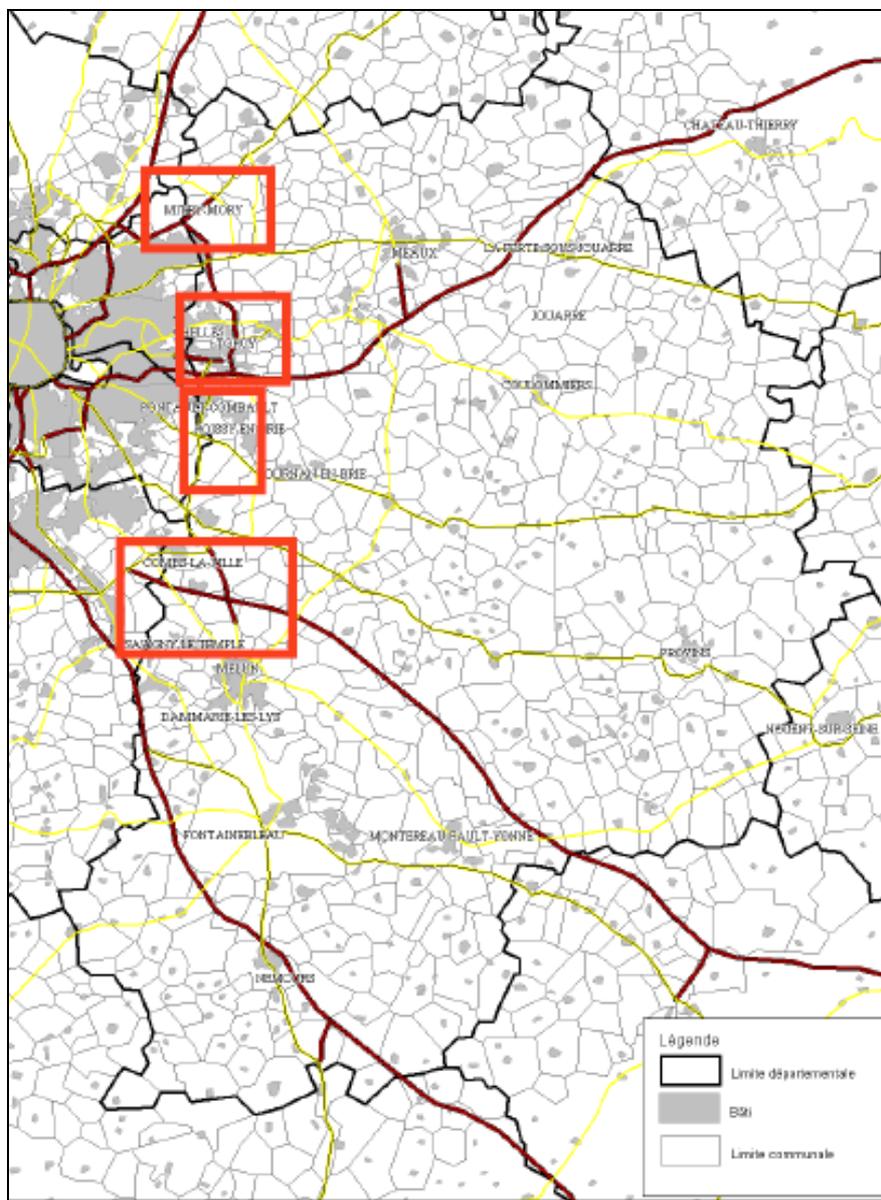
## **(2) Activités et consommation d'espaces : le cas de la logistique en Seine-et-Marne.**

Les implantations d'activité représentent le second mode d'urbanisation des espaces périphériques. En effet, si dans le cadre du développement des activités de service, les emplois ont tendance à se polariser dans le centre de l'agglomération, les coûts du foncier subséquents ont tendance à reléguer les activités consommatrices d'espace dans le domaine périurbain. En particulier, les centres commerciaux et les activités logistiques tendent à s'installer en sortie d'agglomération, dans les communes périurbaines mais à distance du bâti existant. La Seine-et-Marne est particulièrement concernée par l'installation de ce type d'activité, dont il convient de comprendre les logiques de localisation. Notre étude de cas se fondera principalement sur un document d'étude réalisé par le Conseil Général de Seine-et-Marne, publié par lui-même et par la Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne.

### ***\* La filière logistique en Seine-et-Marne***

La Seine-et-Marne est actuellement le premier département francilien pour la filière logistique : il compte pour 40 % des flux régionaux et se place en première place pour la superficie en entrepôts [DDE77, 2006]. De fait, près de 5 millions de mètres-carré d'entrepôts y ont été créés entre 1975 et 1999 ; et si depuis le marché est globalement en baisse, on constate que la demande de surfaces très grandes, supérieures à 7 000 m<sup>2</sup>, augmente encore [Conseil Général de Seine et Marne]. Quatre espaces principaux concentrent ces installations :

Figure 5 : Localisation des espaces à forte concentration d'installation logistique en Seine-et-Marne.



Localisation personnelle sur Adobe Illustrator ® à partir d'un fond de carte réalisé par Ludovic Chalonge.

- au Nord-Ouest, Mitry-Mory-Compans, autour du nœud autoroutier A104-RN2-RN3,
- au centre, Marne-la-Vallée,
- le long de la RN104, joignant Pontault-Combault à Fontenay-Trésigny,
- Sénart Est, avec Combs-la-Ville, Lieusaint et Savigny-le-Temple et au Nord Brie-Comte-Robert et Servon. Ces quatre secteurs concentrent plus de 60 % des constructions de surfaces logistiques du département [Conseil Général de Seine et Marne].

L'axe de la Francilienne (RN4 en grande partie) apparaît clairement sur cette carte : elle attire les installations logistiques et commerciales, par la bonne desserte qu'elle offre vers les principaux axes de communication d'Ile-de-France, traditionnellement structurés en étoile à partir de Paris. Plus largement, le territoire du département est structuré par six radiales : la RN2 (10 000 à 30 000 véhicules par jour), l'A4 (plus de 30 000 véhicules par jour jusqu'à Meaux), la RN4, l'A5, et l'A6 (qui est cependant plus un axe de transit en Seine-et-Marne qu'une voie de desserte des activités) [Conseil Général de Seine et Marne]. La totalité des zones logistiques se situe à proximité de ces axes. La route est le mode dominant, voire monopolistique, de la logistique en Seine-et-Marne. Le réseau routier est long de 20 000 km, dont 213 km d'autoroutes [Conseil Général de Seine et Marne]. De plus, le département bénéficie de la présence de l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle, qui est l'une des plus grandes plateformes aéroportuaires du monde.

Le premier critère de localisation est l'histoire : l'histoire de l'entreprise qui a souvent un ancrage spatial particulier, et l'histoire des communes, dont l'ouverture de terrains à ce type d'activité diffère. Mais il existe également une contrainte foncière, de sorte que la localisation dépend largement des surfaces disponibles [Conseil Général de Seine et Marne]. Ainsi, dans le cas de l'aéroport Charles-de-Gaulle, qui est un pôle logistique majeur, le rythme de croissance du trafic fret (8 %/an) a été tel que le manque d'espace s'est rapidement fait sentir ; par conséquent, Aéroport de Paris (ADP) a décidé de ne plus concéder l'espace qu'à des activités ayant directement rapport aux appareils [Conseil Général de Seine et Marne]. ADP réalise désormais un Schéma Directeur d'aménagement de la zone de fret. Les autres activités se sont donc trouvées repoussées hors de la plateforme, et se localisent donc dans des communes bien reliées à la plateforme, mais aussi plus largement aux axes desservant les principaux marchés convoités (axes radiaux, centrés sur Paris et desservant les principales villes de France notamment).

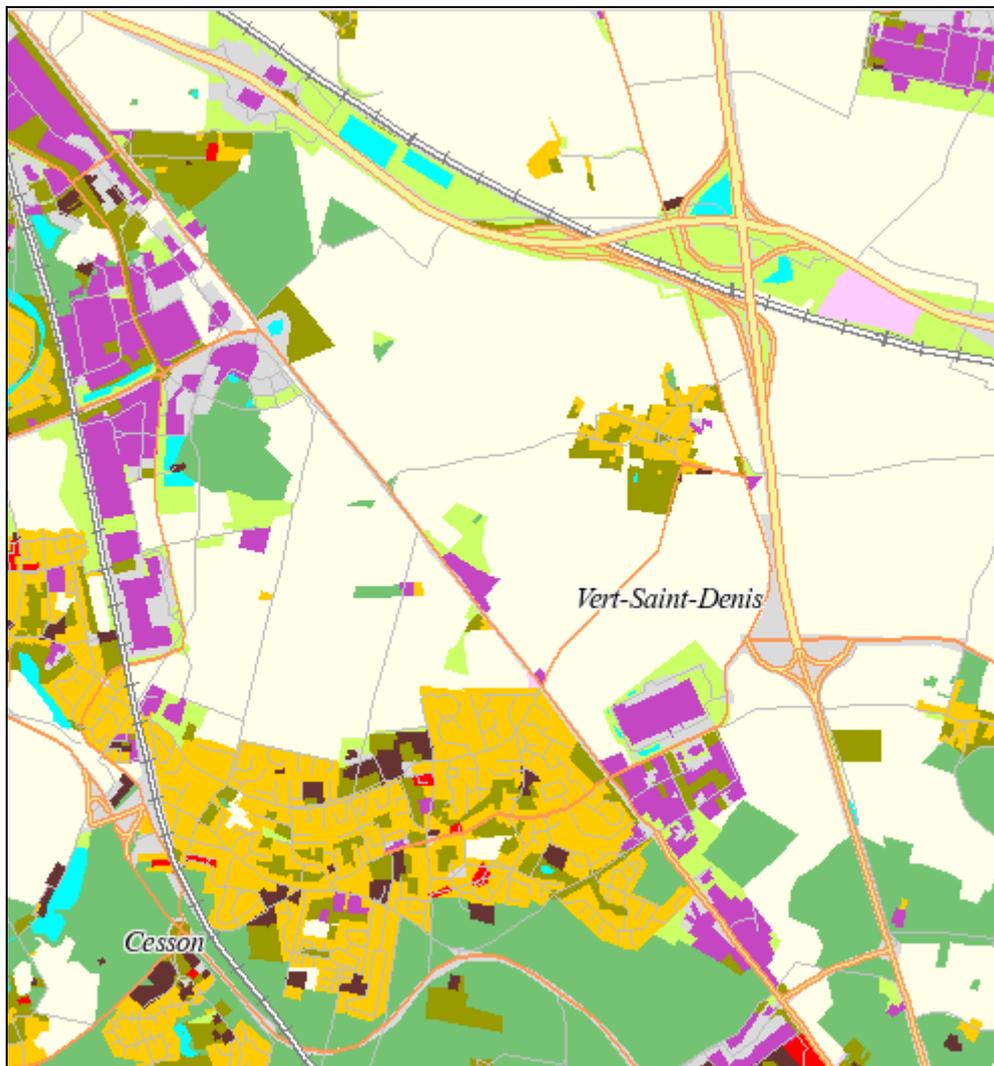
La logistique est donc, en Seine-et-Marne, une activité dynamique qui continue de se déployer, notamment à proximité des axes de transport importants. Elle contribue ainsi nettement à l'urbanisation d'espaces nouveaux.

#### ***\* Logistique et acteurs locaux : attrait fiscal et impacts environnementaux***

L'ouverture de terrains nouveaux à l'urbanisation pour les activités économiques comme la logistique pose un problème particulier. En effet, les nuisances qui en découlent

(circulation des camions, pollution, bruit, dégradation paysagère) ne peuvent être acceptées à proximité des centres de vie, puisque ceux-ci, essentiellement résidentiels, ont vocation à conserver une dimension rurale. Néanmoins, ces implantations représentent une manne financière considérable, pour des communes qui n'accueillent que très peu d'activités et qui subissent les coûts d'une population quasi exclusivement résidentielle. Cette aubaine fiscale donne lieu à un compromis : les espaces ouverts à l'urbanisation pour ce type d'activité sont mis à l'écart dans la commune, loin des habitations, à proximité des axes de transport.

*Figure 6 : La commune de Vert-Saint-Denis : de larges emprises de la logistique*



En violet, les activités ; en jaune, l'habitat individuel ; en beige, les cultures.

*Source : IAURIF, Modes d'Occupation des Sols 2003.*

Le cas de la commune de Vert-Saint-Denis illustre ce phénomène de consommation massive d'espace. La Francilienne passant sur le territoire de la commune, celle-ci s'est révélée très attractive pour les activités logistiques. Celles-ci se sont alors développées sur des

terres agricoles, loin du bourg ancien (l'espace à l'Ouest de la Francilienne, au centre de la carte), entre la Francilienne et un axe secondaire qui lui est relié. A noter que le développement pavillonnaire s'est fait également le long de l'axe secondaire, mais de l'autre côté. On assiste à une urbanisation linéaire, le long des axes de transport, à une certaine distance des espaces urbanisés de la commune, en consommant beaucoup d'espaces naturels.

C'est à cet égard que les modes de localisation de l'activité posent problème. En effet, urbaniser « hors la ville » implique une consommation d'espaces très importante et problématique au regard du développement durable, puisque cela implique un mitage de l'espace. Mais comme la compétence de l'ouverture à l'urbanisation revient à la commune, et qu'elle est incitée fiscalement à le faire, cette conséquence de long terme n'est pas suffisamment prise en compte. De plus, les activités logistiques en Seine-et-Marne reposent quasi exclusivement sur la route, puisque les deux tiers des sites n'utilisent que la route, 8 à 10 % des entreprises utilisent le rail, 1 à 2 % utilisent la voie fluviale [Conseil Général de Seine-et-Marne]. Le trafic de camions ainsi généré est colossal : il est de 400 camions par jour par exemple pour le site de Mitry-Mory [Conseil Général de Seine-et-Marne]. La voie ferrée est insuffisamment présente dans les zones génératrices de fret, et l'offre de la SNCF n'est pas encore à la hauteur des espérances, même si plusieurs projets sont à l'étude (tangentielle Sud et Est à vocation mixte, plateforme à Vaires-sur-Marne par exemple) [Conseil Général de Seine-et-Marne]. Ce mode de transport ajoute encore à la dégradation de l'environnement à long terme, mais aussi aux nuisances immédiatement perçues par les résidents (nuisances sonores, encombrement des voies de transport).

### ***\* Les impacts économiques locaux***

Par ailleurs, les acteurs publics locaux voient favorablement l'installation d'activités logistiques et commerciales sur le territoire de leur commune dans la mesure où cela génère des emplois, dans un département où le rapport emplois/actifs reste très bas. La filière représente 14 000 emplois à l'échelle du département [DDE77, 2006] ; 10 000 m<sup>2</sup> d'entrepôts créent 20 à 50 emplois, selon la palette de services offerts [Conseil Général de Seine-et-Marne]. Mais le recrutement de la main d'œuvre est compliqué. En effet, les activités logistiques sont implantées dans des zones très peu denses, on l'a vu : elles ne sont donc jamais desservies par les transports en commun. Cela est a priori favorable aux

résidents des communes d'accueil ; pourtant, on constate que le recrutement se fait peu localement. Ainsi, à Vert-Saint-Denis, l'impact de l'implantation de Norbert Dentressangle a été très faible puisque seulement 15 des 500 emplois du site sont occupés par des salariés originaires de la commune [Conseil Général de Seine-et-Marne] (la commune accueille 7 500 habitants en 1999 [INSEE, RGP99]). De même, Sénart, qui s'est affirmé comme pôle logistique majeur en Seine-et-Marne, a du mal à recruter sur son espace : 60 % de sa population travaille en dehors de la ville nouvelle. Au total, l'activité logistique paraît peu généreuse en emplois au regard de l'espace consommé, et globalement les emplois offerts, peu qualifiés, ne bénéficient que très peu à la population résidente.

On voit donc que, si la filière logistique, qui connaît un essor spectaculaire en Seine-et-Marne, représente une aubaine économique pour les acteurs publics locaux grâce à la taxe professionnelle qu'elle génère, elle se révèle peu pourvoyeuse d'emplois au regard de l'espace consommé et des dégradations environnementales occasionnées ; et les bénéfices pour la population locale s'avèrent limités. Cela implique une cohabitation difficile entre les habitants et l'activité, de sorte que celle-ci se situe généralement en marge de commune, générant de l'étalement urbain. La difficulté se trouve alors dans la position particulière des acteurs publics locaux, qui voient leurs intérêts de moyen terme (taxe professionnelle permettant de financer les services de la commune) et de long terme (préservation du cadre de vie, aménagement durable) profondément diverger.

### **(3) Action publique et gestion de l'étalement urbain, dans une optique de développement durable des territoires**

#### ***\* Etalement urbain et développement durable des territoires***

La prise en compte de l'étalement urbain comme enjeu d'action publique postule un certain nombre d'hypothèses sous-jacentes. Il s'agit d'abord de considérer que l'action publique a un impact sur l'étalement, dont on a vu les principaux facteurs : stratégies résidentielles des ménages, stratégies de localisation des entreprises, gestion consensuelle de la répartition de l'espace des mairies, le tout sous contrainte d'une pression du coût du foncier, qui répond à une logique de marché simple. Considérer que l'action publique a affaire à l'étalement urbain suppose donc que celle-ci a un impact sur les stratégies des acteurs privés : cela passe par une mobilisation des outils d'urbanisme qui influe sur l'occupation de l'espace dans un territoire donné. De plus, la justification de telles pratiques, alors que l'on peut considérer la liberté de localisation des différents acteurs et les forces de marché suffisantes, passe par la prise en compte de la nécessité d'un développement durable des territoires. En effet, les stratégies des acteurs privés ne prennent pas en compte les externalités négatives de leurs pratiques, qui ne sont pas relayées sur le marché (pollution, perte de biodiversité notamment) : l'action publique est seule à même de réguler ces externalités en réglementant la l'occupation de l'espace. On postule donc que le développement durable des territoires constitue l'objectif de long terme de tous les acteurs. Cette posture fait désormais consensus.

L'étalement urbain pose problème au regard du développement durable à plusieurs égards. En premier lieu, on a vu qu'on définissait l'étalement urbain par la surconsommation d'espaces, impliquant une dédensification de l'espace urbain. Le problème qui se pose est celui de la mesure de cette consommation [Desbourdes, entretien]. En effet, on peut d'abord considérer les terrains ouverts à l'urbanisation dans les documents locaux d'urbanisme ; mais on peut aussi chercher à évaluer la consommation effective par les Modes d'Occupation des Sols, en Ile-de-France, qui sont une analyse fine de l'occupation des sols fournie par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France. Toutefois, ces données ne sont que rarement mises à jour, ce qui ne permet que de prendre acte du niveau de consommation d'espace, et non de la suivre régulièrement afin d'infléchir éventuellement les actions publiques en la matière.

En second lieu, cette surconsommation d'espace se traduit par un mitage, préjudiciable à la biodiversité. Il faut d'abord rappeler que le rythme d'extinction actuel des espèces est comparable à celui observé lors des grandes crises géologiques, et que cette extinction massive est au moins en partie d'origine anthropique. De fait, la première cause de perte de biodiversité est la destruction et la fragmentation de l'habitat : ce phénomène est directement lié à l'occupation de l'espace par l'homme et à ses activités détruisant les milieux fragiles (assèchement des zones humides par exemple). A cela il faut ajouter les effets de bordures : les espèces animales aussi bien que végétales se localisent peu à proximité des installations humaines, à cause des pollutions engendrées, mais aussi à cause des modifications du sol, de la lumière et de l'air qu'elles impliquent. Il y a donc des effets de bordures autour des constructions humaines, de sorte que toute implantation a des conséquences pour la biodiversité sur un territoire beaucoup plus large. Par ailleurs, la survie d'une espèce nécessite un nombre suffisant d'individus qui puissent être en contact les uns avec les autres : les espaces de vie doivent donc être suffisamment grands sans entrave. Au total, les constructions humaines au milieu des espaces naturels et agricoles ont un impact sur un territoire beaucoup plus large pour ce qui concerne la biodiversité. L'étalement urbain, qui va de pair avec des constructions hors des zones préalablement bâties et qui implique également un accroissement du nombre ou du gabarit des routes, a donc clairement pour corolaire une perte de biodiversité dans les espaces concernés.

En troisième lieu, l'étalement urbain se fait dans des territoires très peu denses, de sorte que l'usage de la voiture particulière s'avère incontournable. Il faut constater que, tous espaces de résidence confondus, la voiture particulière assure les deux tiers des déplacements des ménages, en distance [Arthault, 2005] : c'est un phénomène massif. Mais il faut constater qu'il est encore renforcé par l'étalement urbain, puisqu'alors les déplacements domicile-travail sont assurés presque exclusivement par la voiture individuelle et que les distances parcourues sont nettement rallongées. Ainsi, en Seine-et-Marne, la part de la voiture individuelle est passée de 56 % à 68 % des déplacements en vingt ans [DDE77, 2006]. Le transport routier est également dominant pour le fret, comme on l'a vu : il représente 90 % des modes de transport utilisés, et ce mode est encore en croissance tant absolue que relative depuis les années 1990 [DDE77, 2006]. Or cette circulation automobile est à l'origine de pollutions nombreuses, et notamment d'émissions de gaz à effets de serre, qui constituent un enjeu central pour les années à venir. Il faut être clair : la circulation automobile n'est pas la première responsable des émissions de gaz à effet de serre ; mais elle en constitue une origine importante et, surtout, il existe souvent des alternatives dans le cadre des transports en commun. Mais ceux-ci ne peuvent

se développer qu'avec une certaine densité : en dédensifiant l'espace urbain, l'étalement urbain porte préjudice à l'alternative à la circulation automobile, et rend caduque une réduction des émissions de gaz à effet de serre. La France ayant signé le Protocole de Kyoto, elle s'est engagée à réduire de 8 % ses émissions de CO<sub>2</sub> par rapport au niveau de 1990. Le respect de cet engagement international passe notamment par une meilleure gestion des déplacements automobiles.

Enfin, l'étalement urbain pose problème par la répartition fonctionnelle qu'il fait des territoires. En effet, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) incite à la mixité sociale et fonctionnelle des espaces ; cette mixité doit favoriser un développement harmonieux des territoires et limiter les risques de ségrégation socio-spatiale forte. Or l'étalement urbain va de pair avec un accroissement de la ségrégation socio-spatiale, on l'a vu, puisqu'il correspond notamment à une stratégie des ménages modestes de fuite des territoires défavorisés pour accéder à la propriété dans un territoire considéré sûr et un cadre valorisé socialement [Bonnet, Aubertel, 2006, (a)]. De plus, l'étalement résidentiel va de pair avec une spécialisation fonctionnelle des espaces : ainsi, dans le cas de notre terrain d'étude, la Seine-et-Marne est marquée par un taux d'emploi par actif résidant très bas (0,66). Cette spécialisation des espaces périurbains pose problème en conséquence, dans une optique de mixité fonctionnelle des territoires.

### *\* Gestion publique de l'espace et étalement*

L'étalement urbain se présente donc comme un enjeu pour la gestion publique des territoires. De fait, les effets négatifs au regard du développement durable qu'il induit justifie une intervention des acteurs publics dans l'allocation de l'espace. Il convient de limiter les conséquences négatives de telles pratiques en orientant la localisation des acteurs privés.

La première intervention se fait par le biais de la protection des espaces, qui permet d'interdire l'expansion urbaine dans des secteurs reconnus prioritaires pour la protection des espèces. Dans le cas de la Seine-et-Marne, 10 % du département est protégé [DDE77, 2006]. La forêt de Fontainebleau se distingue particulièrement ; elle est donc également classée en zone Natura 2000 comme zone de protection spéciale. Ces dispositions permettent a priori de limiter l'urbanisation dans ces secteurs. A cela s'ajoute les dispositions du Schéma Directeur d'Ile-de-France (SDRIF) de 1994, qui protège les lisières

des espaces boisés de plus de 100 ha [SDRIF, 1994], ce qui correspond bien à l'impératif de continuité des espaces de vie afin de permettre la reproduction correcte des espèces. Néanmoins, on voit bien que ces dispositifs ne sont aucunement des outils de lutte contre l'étalement urbain, mais simplement un palliatif pour protéger les espaces les plus riches en termes écosystémiques ; c'est toutefois largement insuffisant, compte tenu de la faible étendue de ces dispositions.

Le principal outil d'intervention reste donc la planification locale. Elle articule deux niveaux : la planification de projet, qui s'inscrit à l'échelle intercommunale, et la planification communale qui détermine un zonage opposable. A cela il faut ajouter, en Ile-de-France, la planification d'échelle régionale, le SDRIF. Dans les projets, l'étalement urbain est bien perçu comme un enjeu ; le SDRIF parle de « lutte contre l'étalement » [SDRIF, 1994]. En revanche, la planification rend les choses plus complexes : le zonage répond à des contraintes de plusieurs ordres. On l'a vu, l'ouverture de terrains à vocation commerciale peut se faire loin du bâti existant à cause des nuisances causées par l'activité et la dégradation paysagère occasionnée ; l'ouverture en vue de la création de nouvelles résidences, sous forme de lotissement notamment, répond à l'avantage que représente la croissance démographique pour une petite commune. De plus, l'étalement n'est généralement pas perçu à l'échelle de la commune, mais à celle de l'agglomération : il n'est donc pas directement pris en compte dans la planification communale.

On constate donc que l'étalement urbain se présente bien comme un enjeu de l'action locale, puisqu'il apparaît nécessaire d'intervenir sur l'occupation de l'espace afin de limiter les externalités négatives, dans une optique de développement durable des territoires. Mais cet enjeu, perçu à l'échelle intercommunale, n'est pas bien cerné par les acteurs publics locaux, qui prennent en compte des intérêts contradictoires. Par ailleurs, à l'échelle nationale, si c'est une question qui est désormais perçue comme un enjeu de développement durable, l'évaluation des politiques publiques au regard de cette question n'est pas encore faite.

## L'ACTION PUBLIQUE A L'ORIGINE DE L'ETALEMENT : UN PROBLEME DE COORDINATION DES ACTIONS ?

L'étalement urbain se présente comme un enjeu pour l'action publique dans la mesure où celle-ci a un impact sur les stratégies de localisation des acteurs privés, à l'origine de l'étalement. En particulier, un certain nombre de politiques publiques incitent aux implantations en zone très peu dense, de sorte qu'elles favorisent les mécanismes conduisant à l'étalement urbain. Nous étudierons à cet égard la politique d'aide à l'accession à la propriété, la politique nationale des transports, ainsi que les politiques locales des communes peu denses.

### (1) L'aide au logement, quelle implication spatiale ?

#### *\* Accession à la propriété, contraintes de localisation et politique d'aide*

L'accession à la propriété représente le seul investissement pour les ménages, qui consentent désormais à s'endetter de plus en plus longtemps pour acquérir leur logement. La part des propriétaires est désormais de 56 % des ménages, et elle est en constante augmentation tout au long de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Néanmoins, la pression foncière implique une contrainte de localisation forte pour les ménages, qui doivent arbitrer entre la distance à parcourir (pour aller travailler, avoir accès aux services de la ville) et la surface de logement et de terrain. Puisque le prix du foncier est tendanciellement proportionnel à la taille de la commune (avec néanmoins des variations liées à des facteurs locaux : cadre particulièrement attractif, comme dans les zones littorales par exemple, ou au contraire répulsif, comme dans les quartiers de grands ensembles dégradés), et décroissant en s'éloignant du centre des unités urbaines, l'accession tend à se faire dans les zones peu denses à la périphérie des villes. L'accession se fait donc dans le cadre de cet arbitrage et de ces contraintes financières.

Afin de faire répondre aux difficultés que connaissent les ménages pour se loger, des politiques d'aide au logement ont été mises en place précocement après la Seconde Guerre mondiale, afin de répondre à la crise du logement qui sévissait alors. Les habitations à loyer modéré ont été mises en place en 1947, l'Etat incite la construction à visée locative en libérant les loyers qui étaient jusqu'alors bloqués (1948), et il apporte une aide financière pour supporter ces augmentations de loyer avec la création d'une allocation logement [Calcoen, Cornuel, 2001]. A partir des années 1970, après une longue réflexion sur l'influence de l'intervention de l'Etat sur le marché de l'immobilier, les aides ont changé de forme : elles se caractérisent désormais par un encouragement à la propriété, associé à des aides à la personne permettant de rendre solvables des ménages modestes (aides personnelles au logement) [Calcoen, Cornuel, 2001]. L'encouragement à la propriété se fait par des aides à la pierre et des prêts à taux aidés (par exemple, avec la loi Chalandon de 1971 qui met en place les Plans Epargne Logement). Dans le cadre d'une inflation élevée, les taux d'intérêts réels supportés par les ménages sont donc largement négatifs. Cela permet aux ménages d'avoir un financement plus aisé, moins coûteux, et éventuellement supplémentaire, quand l'imperfection du marché du crédit ne permet pas toujours aux ménages modestes d'avoir accès à ce type de financement dans le cadre privé (banques traditionnelles). En 2004, un ménage accédant sur trois bénéficie d'une aide à l'accession.

Néanmoins, ces dispositifs d'aide ne sont évalués qu'au regard de l'accès à la propriété qu'il permet à des ménages qui n'y auraient probablement pas accès en dehors de ces dispositifs. Les impacts spatiaux ne sont pas pris en compte, alors même que l'on constate que les constructions permises par ces dispositifs ne sont pas réparties de manière homogène sur le territoire. En effet, en s'adressant à des ménages modestes, les aides à l'accession concernent des ménages pour lesquels la contrainte budgétaire est la plus forte : il en découle une localisation particulière dans l'espace, et en particulier dans les aires urbaines. Le Prêt à Taux Zéro n'est pas évalué au regard de l'étalement urbain qu'il favorise, mais uniquement par l'équité socioéconomique qu'il assure. Il convient de prendre la mesure de l'étalement induit par ces mesures [Omalek, 2003].

### ***\* Le prêt à taux zéro : des localisations préférentielles***

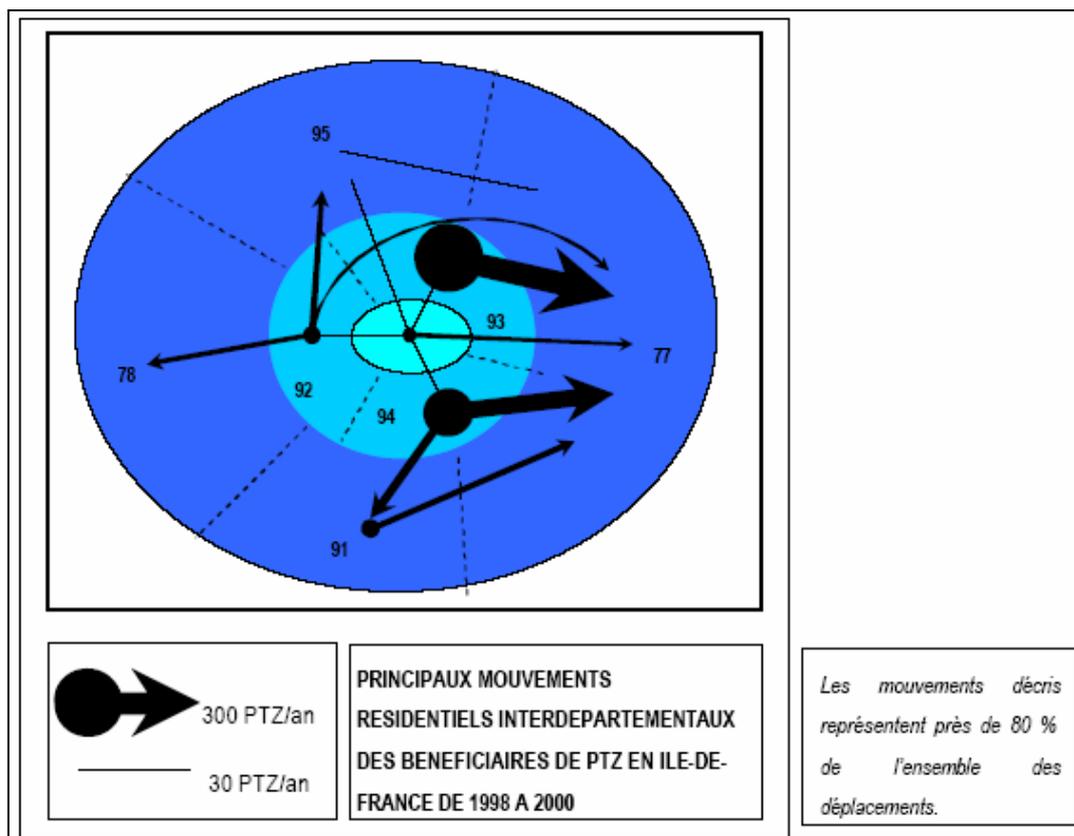
L'aide à l'accession à la propriété la plus largement répandue est désormais le Prêt à Taux Zéro (PTZ), mis en place en 1995 et succédant à différents dispositifs de prêts aidés. Il

s'agit d'un prêt dont le montant dépend des revenus, du nombre de personnes composant le ménage occupant la future habitation, et de la localisation de la construction, remboursable sur 8 ans sans intérêts. Il concerne 22 % des accessions en province, et 8 % en Ile-de-France, où les revenus sont plus élevés [Omalek, 2003]. Néanmoins, la participation du PTZ à la construction neuve s'accroît au fur et à mesure qu'on s'éloigne de Paris : de 3% dans la capitale, elle passerait à 10% en première couronne et 40% en grande couronne [Corbillé, Lacoste, 2002]. On constate donc que le PTZ donne lieu à des localisations particulières des constructions nouvelles qu'il permet ; il convient d'évaluer par conséquent son impact sur l'étalement urbain. On s'appuiera pour cela sur une lecture critique d'un document d'étude produit par la Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-et-Marne en 2001, *Le prêt à taux zéro en Seine-et-Marne, Etude sur la mobilité résidentielle*.

Méthodologiquement, l'étude s'intéresse uniquement aux constructions individuelles et non aux permis de construire groupés obtenus dans le cadre des opérations de lotissement. Elle se fonde sur deux fichiers : il s'agit d'abord sur le fichier SGFGAS, qui regroupe de manière exhaustive tous les accédants, et d'autres du fichier SITADEL qui concerne uniquement les logements individuels purs.

On constate que globalement, en Ile-de-France, 80 % des PTZ sont accordés à des projets de constructions situées en grande couronne. La Seine-et-Marne est, à cet égard, le département le plus attractif : près de la moitié des accédants en PTZ sont originaires d'un autre département (49,3%, contre une moyenne de 35% pour l'ensemble des départements d'Ile-de-France) [DDE77, 2001]. A l'inverse, seuls 3 % des bénéficiaires seine-et-marnais d'un PTZ vont construire dans un autre département [DDE77, 2001] : pour ce type de construction donc, la Seine-et-Marne est dans une position remarquable en Ile-de-France. Les ménages les plus mobiles sont ceux qui viennent de petite couronne, et en particulier du Val de Marne et de Seine-Saint-Denis. De la sorte, 68 % des ménages résidant en petite couronne qui bénéficient d'un PTZ changent de département, contre seulement 12 % en grande couronne [DDE77, 2001]. On constate donc que, globalement, l'accession aidée à la propriété se traduit par un large mouvement centrifuge, vers la grande couronne, ou par la persistance de cette localisation.

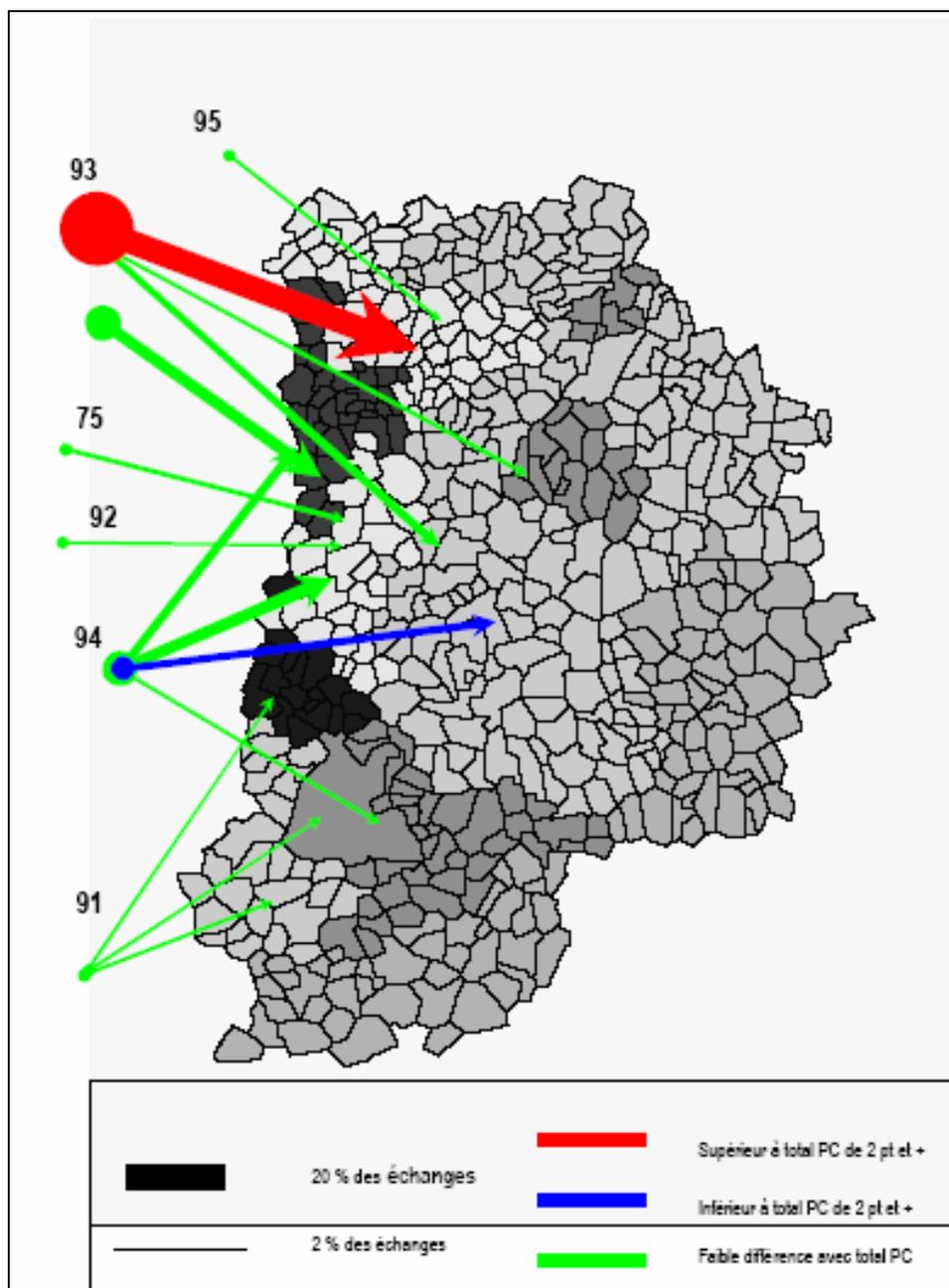
Figure 7 : Les migrations principales des bénéficiaires d'un PTZ en Ile-de-France.



Source : DDE Seine-et-Marne, *Le prêt à taux zéro en Seine-et-Marne, Etude sur la mobilité résidentielle, 2001*

En reprenant le découpage proposé en introduction, deux zones apparaissent particulièrement attractives pour les PTZ en Seine-et-Marne : la couronne dense en continuité et la couronne peu dense [DDE77, 2001]. Il semble intéressant de comparer la part de ces zones pour l'ensemble des permis de construire, et de comparer ces rapports à ceux des PTZ. On constate alors que la couronne dense continue est légèrement surreprésentée dans les PTZ (+5 points pour les PTZ), alors qu'au contraire la zone peu dense est légèrement sous-représentée (soit -4 points pour les PTZ) [DDE77, 2001] : cela va à l'encontre de l'idée que le PTZ favoriserait l'étalement urbain.

Figure 8 : Les principales migrations résidentielles dans le cadre du PTZ.



Source : DDE Seine-et-Marne, *Le prêt à taux zéro en Seine-et-Marne, Etude sur la mobilité résidentielle, 2001*

Il convient alors d'expliciter ces résultats. En premier lieu, en Seine-et-Marne, les personnes obtenant un permis de construire originaires d'un autre département représentent 48% des constructions PTZ, alors qu'ils ne représentent que 35% du total des permis de construire [DDE77, 2001] : le PTZ favorise donc les constructions en grande couronne, particulièrement en Seine-et-Marne. Le département de Seine-Saint-Denis est particulièrement émetteur à cet égard : ainsi, en Seine-et-Marne, 40 % des bénéficiaires

d'un PTZ venant d'un autre département viennent de Seine-Saint-Denis [DDE77, 2001]. Les ménages modestes des banlieues anciennement industrielles accèdent donc à la propriété dans un cadre périurbain, plus lointain. A l'échelle régionale, le PTZ favorise donc clairement un étalement urbain, puisqu'il favorise une dédensification de l'espace au profit de la grande couronne.

En revanche, à échelle plus fine, l'analyse est plus complexe. En effet, il serait intéressant de savoir si les constructions se font globalement en continuité du bâti existant ou non, si elles se font dans des hameaux à l'écart du centre de la commune. Ainsi, on peut imaginer (sans que cela soit vérifiable sur ces fichiers) que, au sein de la zone dense continue, les constructions PTZ se fassent particulièrement dans les zones les moins denses de ces espaces, et notamment dans des hameaux, ce qui correspondrait également à un mitage de l'espace. Cette hypothèse se fonde sur le fait que les constructions PTZ ont un prix moyen inférieur aux autres opérations ; or l'éloignement du centre réduit le coût du foncier, ce qui permet des constructions moins coûteuses, plus accessibles aux ménages modestes. De plus, dans le fichier SITADEL, la continuité du bâti est simplement définie par l'accolement des parcelles, sans préjuger de l'écartement réel des habitations : continuité ne va donc pas de pair avec densité dans cette conception des choses. Par ailleurs, la zone dense en continuité paraît attractive parce que bien desservie en transports : les ménages modestes orientent très probablement leur choix en fonction de la desserte proposée, dans une région où les migrations pendulaires sont longues. Enfin, on ne s'intéresse ici qu'aux logements individuels, alors qu'en Seine-et-Marne la construction sous forme de lotissement joue un rôle central dans la dynamique immobilière (ce qui est nettement moins vrai à l'échelle nationale).

Il convient de rappeler que, au-delà de ces données sur la zone dense en continuité où les PTZ sont légèrement surreprésentés par rapport aux constructions à financement classique, c'est la zone peu dense qui accueille l'essentiel des constructions [DDE77, 2001]. On peut donc y voir aussi l'effet d'un rejet des ménages ne pouvant pas prétendre au PTZ vers des espaces encore moins denses, puisqu'ils rencontrent alors éventuellement des difficultés de financement (en particulier, on peut penser aux ménages assez modestes mais dépassant les critères d'attribution du PTZ, dans une région où les revenus sont plus élevés que la moyenne régionale : l'accession à la propriété est fortement contrainte).

Au terme de l'analyse critique de cette étude, on peut conclure sur un certain nombre de points. A l'échelle régionale, le PTZ favorise très clairement un étalement urbain,

traduisant un mouvement centrifuge du centre de l'agglomération parisienne vers la grande couronne, et en particulier vers la Seine-et-Marne qui dispose de réserves foncières encore importantes. A l'échelle départementale, les données ne sont pas suffisamment précises pour pouvoir conclure sur l'effet du PTZ sur les localisations des constructions : si la zone peu dense est globalement largement favorisée quel que soit le type de construction, le PTZ semble faciliter légèrement la construction en zone dense en continuité, et de la sorte limiter la relégation des ménages modestes très loin en périphérie. Néanmoins, on ne peut pas dire pour autant qu'il favorise la densification du bâti ni même ne limite l'étalement, car il faudrait voir la localisation particulière de ces constructions sur le territoire communal. Enfin, il convient par ailleurs d'étudier le cas des constructions de lotissements, qui, s'ils permettent une densité nettement supérieure à celle de la construction individuelle libre, se localisent souvent loin du centre bâti de la commune, conduisant à un mitage de l'espace [entretien Desbourdes].

### ***\* Régulation de la construction et étalement urbain***

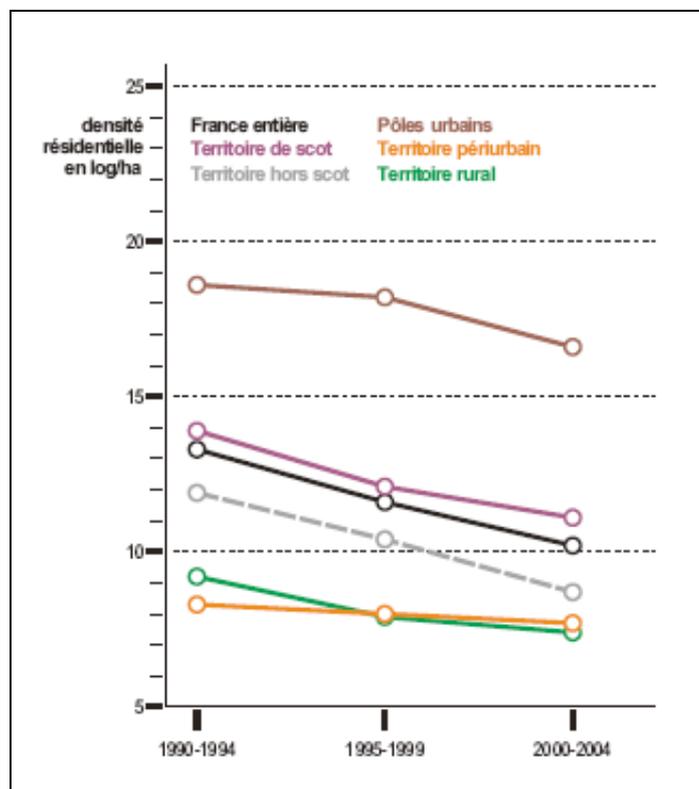
Les aides au logement ne prennent que très peu en compte leur implication territoriale, laissant le marché foncier déterminer la localisation des constructions qu'elles permettent. Néanmoins, il apparaît que ces politiques ont clairement une incidence spatiale : à l'échelle nationale, 70 % des logements financés avec un PTZ se situent en grande couronne [Omalek, 2003]. Les aides à l'accession favorisent donc un départ des ménages modestes de la première couronne anciennement industrielle, éventuellement dégradée, vers les périphéries périurbaines avec la construction de maisons individuelles, induisant par là une dédensification de l'espace urbain et un mitage de l'espace quand ces constructions se font à distance du bâti existant. Ces aides vont donc dans le sens des dynamiques spatiales à l'origine de l'étalement, que l'on a présentées en première partie : elles les accompagnent et les renforcent.

Il convient de comprendre comment se constitue l'étalement urbain. Il s'agit toujours d'une notion relative : on parle d'étalement par rapport à un pôle donné. Dans notre cas, deux échelles semblent pertinentes : celle de l'étalement par rapport à Paris, qui concerne alors l'ensemble de la Seine-et-Marne, puisque celle-ci se présente comme une réserve foncière pour les Franciliens et comme un espace essentiellement résidentiel ; et celle de l'étalement par rapport aux pôles urbains importants du département (Marne-la-Vallée, Melun, Sénart, Meaux notamment). C'est donc toujours une vision macroscopique

qui permet d'évaluer l'étalement urbain. Par conséquent, il est peu perceptible en tant que tel à l'échelle des communes concernées : en effet, les bourgs, villages et hameaux n'autorisent qu'un très petit nombre de constructions (de quelques unités à quelques dizaines par an), mais c'est l'accumulation de ces constructions, éventuellement loin du bâti existant qui plus est, qui crée le mitage de l'espace et l'étalement urbain.

Au total, il est intéressant de noter qu'on observe en France depuis une dizaine d'années une baisse continue de la densité moyenne des zones urbanisées résidentielles, puisque celle-ci est passée, en France, de 13 logements/hectare en moyenne au début des années 1990, à 10 aujourd'hui [Déléaz, 2007].

Figure 9 : Evolution récente de la densité résidentielle moyenne en France.



Source : D. Déléaz, *Analyse nationale du développement résidentiel des territoires de SCoT, Note de synthèse du Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement de Lyon, février 2007*

C'est cette dédensification de l'espace consécutive aux formes particulières que prend le développement résidentiel (sous forme de maisons individuelles peu denses) qui permet de parler non plus de périurbanisation, mais bien d'étalement urbain.

## **(2) La politique des transports, une réflexion en termes de flux et non de durabilité des territoires**

### *\* La politique nationale des transports : un souci de desserte efficace et équitable des territoires*

Les grandes infrastructures routières sont mises en place et financées par l'Etat, dans le cadre du Ministère des Transports, puis à l'échelle locale dans le cadre des Directions Départementales de l'Équipement (mais la gestion des routes est désormais dévolue pour l'essentiel au Conseil Général, depuis le début de l'année 2007). Pour ce qui est de l'échelle nationale, le principe qui fonde les choix de création et de transformation des infrastructures est celui d'une mobilité constamment améliorée, associée à un souci d'équité sur le territoire. Sont donc considérés prioritairement les flux existants et les encombrements : il s'agit de les limiter au maximum et de créer des infrastructures suffisantes pour permettre un écoulement fluide des flux routiers. Les choix réalisés se présentent donc essentiellement comme une réponse à une demande perçue, formulée par les ménages et les acteurs économiques. M. Wiel décrit cette conception particulière que les services nationaux des transports ont de la mobilité : « La conviction que la mobilité résultait d'une impérieuse nécessité soit économique, soit éthique (respecter la liberté de chacun d'évoluer où bon lui semble par le moyen de déplacement de son choix), mais jamais de choix d'aménagement, a eu pour conséquence que, jusqu'à présent, les réponses à la demande se sont toujours faites par des investissements d'infrastructures. » [Wiel, 1999, p68]. C'est donc le souci d'une desserte efficace et toujours améliorée de l'ensemble du territoire français qui se trouve au fondement de la politique nationale des transports. Il semble que la question des calculs de flux soit même prépondérante dans les choix stratégiques : l'ingénierie des transports se fonde sur ces données pour déterminer l'efficacité des réseaux actuels et projetés. M. Wiel remarque ainsi que les conséquences de choix dans les autres domaines que la mobilité sont purement et simplement ignorés : « La discipline qui s'intéresse à la mobilité des transports et des personnes est tellement obnubilée par la prévision quantitative des flux pour dimensionner les infrastructures qu'elle ne pondère pas ses investigations en fonction des enjeux sociaux, économiques ou environnementaux auxquels sont liés ces flux. » [Wiel, 2007] : l'évaluation de l'efficacité de la politique nationale des transports ne se fonde que sur les facilités de déplacements.

A la suite de M. Wiel, on peut alors constater le décalage qui existe entre ce principe et les conséquences que ces choix ont sur le développement urbain. De fait, la politique nationale des transports suit largement les processus de périurbanisation ; mais en même temps, c'est précisément l'amélioration des conditions de transport, et en particulier l'accroissement de la vitesse moyenne des déplacements qui permet ce mouvement centrifuge. Ces conséquences spatiales de la politique des transports ne semblent jamais avoir été pris directement en compte par institutions qui créent, transforment et entretiennent le réseau : « On ignorait complètement que celui qui s'occupait de donner aux flux la possibilité de s'écouler le plus vite possible, décidait, implicitement mais inconsciemment, de la localisation du bâti nouveau. Il n'est d'ailleurs pas très sûr que cela soit beaucoup mieux compris actuellement. » [Wiel, 2007]. Il apparaît ainsi que la recherche d'une meilleure mobilité et de l'amélioration constante de la desserte nationale a largement contribué au processus d'étalement urbain, sans que jamais le sens de la causalité ne soit interrogé. L'étalement urbain, comme externalité négative de la mobilité, n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la politique nationale des transports.

#### **\* Réseaux routiers et étalement : l'exemple de la Francilienne**

Si le réseau francilien est globalement radial, un certain nombre de rocade ont été développées. La troisième rocade, la Francilienne, irrigue l'Ouest de la Seine-et-Marne. On étudiera les effets de cette voie d'intérêt régional sur les modes d'urbanisation en s'appuyant sur un document produit par la société Extra-Muros pour la Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne, *Effet de la Francilienne dans la constitution de l'espace situé entre les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart*, juin 2002.

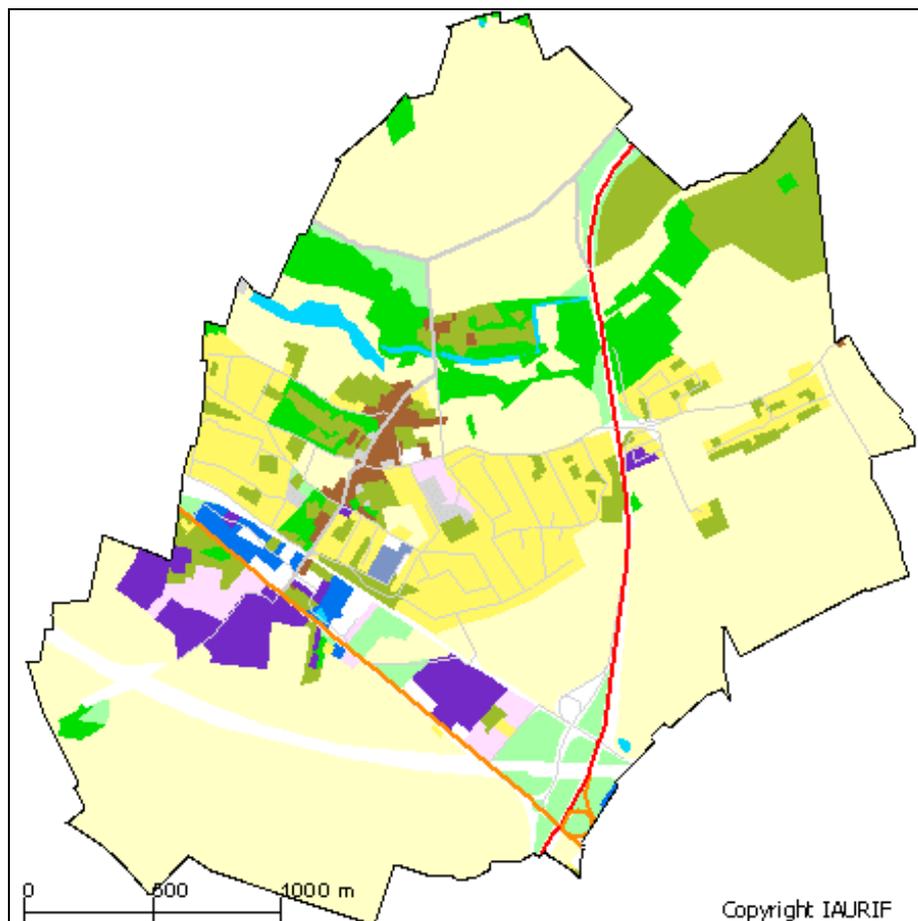
L'axe de la Francilienne s'est constitué progressivement, en intégrant au fur et à mesure de sa constitution des voies d'intérêt local, qui ont été renforcées [Extra-Muros, 2002]. Néanmoins, cette rocade correspond à une volonté clairement exprimée dans les documents de planification (Schémas Directeurs régionaux et Plans de Déplacement Urbain de la région Ile-de-France) : mettre en place des liaisons de banlieue à banlieue, au moment où l'on constate un accroissement des échanges pendulaires au sein des banlieues. Dès 1965, quand est prévu le développement des villes nouvelles, la mise en place d'axes transversaux est évoquée pour limiter le développement radioconcentrique de

la région, et quand de nouveaux pôles semblent prendre de l'ampleur (autour des aéroports notamment, au Sud de Paris également). Paris n'étant plus le centre unique de l'agglomération, une nouvelle orientation des réseaux de transport doit être envisagée [Extra-Muros, 2002]. Les documents prévoient également les modes d'urbanisation. Dans une optique de développement initié par l'Etat, elle est essentiellement prévue dans le cadre des villes nouvelles, Marne-la-Vallée et Sénart, et dans le cadre des pôles urbains préexistants (Melun, Meaux...), qui doivent être renforcés grâce à l'infrastructure [Extra-Muros, 2002]. Le SDRIF de 1994 insiste même sur la préservation des espaces boisés, nombreux dans le département, particulièrement au Sud de Melun-Sénart : en effet, le territoire de la Francilienne se trouve dans ce que le SDRIF appelle la « ceinture verte ». Les espaces naturels, à vocation ludique essentiellement, et les espaces agricoles doivent donc être préservés autant que possible, de sorte que l'urbanisation (résidentielle autant qu'à vocation économique) doit se concentrer dans les espaces déjà dévolus au développement économique local, et prendre la forme de gros pôles. L'étalement urbain doit être limité par conséquent, grâce à cette polarisation des activités et de l'habitat dans les villes nouvelles et les pôles se renforçant.

Il convient alors de prendre la mesure des impacts spatiaux effectifs de l'infrastructure. Très rapidement, la Francilienne se révèle être l'un des axes accueillant les plus forts débits du département : le tronçon A4/RN4 reçoit désormais plus de 100 000 véhicules par jour [Extra-Muros, 2002]. Ces flux sont de plusieurs ordres. Cet axe permet en premier lieu un contournement de l'agglomération de Paris, et assure le trafic entre les pôles importants de l'Ouest de la région (Roissy, Orly notamment) et le reste du pays. Mais il assure en second lieu une desserte d'ordre plus locale : il permet aux résidents de se rendre dans les pôles économiques départementaux (les villes nouvelles) ou de se rabattre ensuite sur les infrastructures radiales.

Il apparaît donc intéressant de voir les effets de la Francilienne sur les Plans d'Occupation des Sols des communes concernées. La Francilienne apparaît dès 1965 sous forme d'emplacements réservés ; mais ensuite, on constate que l'urbanisation s'est beaucoup développée, en particulier à proximité de l'axe [Extra-Muros, 2002]. On peut le voir par exemple à Servon :

Figure 10a : Le cas de Servon.



Servon, Mode d'occupation des sols en 1999.

En violet, les activités, en bleu foncé les surfaces commerciales.

En jaune, l'habitat individuel, et en marron l'habitat continu bas.

Source : IAURIF, MOS 1999.

L'axe de la Francilienne rencontre ici une voie de moindre ampleur, et un échangeur important apparaît au Sud Est de la commune. Le long de ces axes, on voit que activités et les surfaces commerciales se sont largement développées, jusqu'à représenter plus de 10 % de l'espace urbain. Les maisons individuelles, sous forme pavillonnaire, se développent également dans les espaces compris entre les deux axes, et le long des toutes petites routes débouchant directement sur la Francilienne (à l'Est de la commune), sur des espaces naturels et agricoles. Ce développement urbain est fortement lié à la présence de la Francilienne : les activités sont le long des voies de transport et les habitations prennent la forme de pavillons à proximité immédiate des axes importants, reliés à la Francilienne.

*Figure 10b : Le cas de Sevron.*



Quartier pavillonnaire à Sevron à proximité de la Francilienne.

Photographie satellite.

*Source : IGN, site Géoportail.*

Les échangeurs permettent en effet à la Francilienne de conserver un rôle de desserte locale, de sorte qu'elle a généré un étalement urbain par les constructions hors des bourgs centre qu'elle a engendrées. Ce sont en effet les nœuds qui sont particulièrement attractifs. De fait, dans un couloir de 5 km autour de la Francilienne, la consommation d'espace est très forte : elle a été en moyenne de 135 ha/an pendant la période de constitution de l'axe, jusqu'au début 1990, et elle est encore aujourd'hui de l'ordre de 65 ha/an [Extra-Muros, 2002], mais c'est surtout la construction résidentielle qui a baissé.

Figure 11 : La consommation d'espace à proximité de la Francilienne.

Accroissement des surfaces urbanisées dans un couloir de 5 kilomètres autour de l'actuelle Francilienne entre 1965 et 1998 :

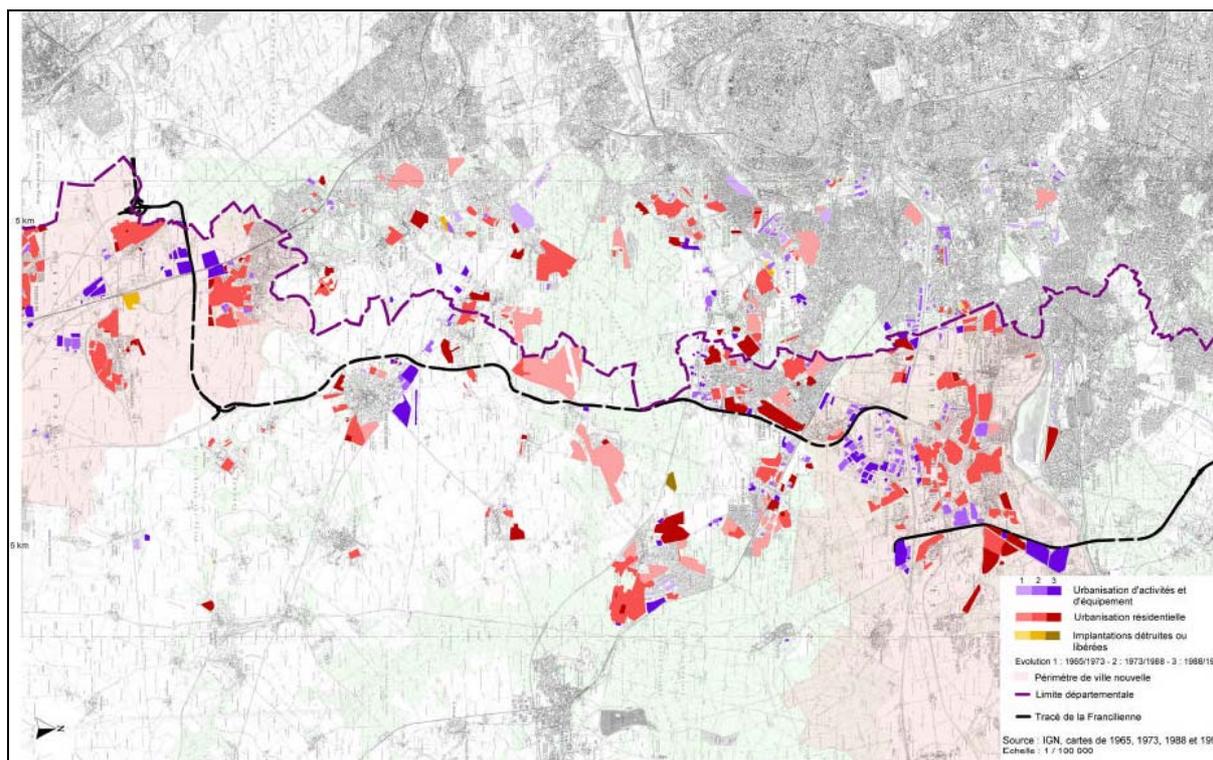
	1966-1973		1973-1988		1988-1998	
	Total	Moyenne annuelle	Total	Moyenne annuelle	Total	Moyenne annuelle
Habitat	799 ha	114 ha/an	1757 ha	117 ha/an	498 ha	48 ha/an
Activités / équipement	145 ha	21 ha/an	270 ha	39 ha/an	315 ha	31,5 ha/an
Total	944 ha	135 ha/an	2027 ha	135 ha/an	813 ha	65 ha/an

Source : Extra-Muros (SARL), *Effet de la Francilienne dans la constitution de l'espace situé entre les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart*, étude pour la Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-et-Marne, juin 2002

On peut expliquer ce phénomène pour partie par les modes d'action de l'urbanisme opérationnel : en effet, jusqu'aux années 1980, la gestion de l'urbanisation s'est essentiellement fondée sur l'usage du lotissement, alors que désormais l'usage des Zones d'Aménagement Concerté prévaut, ce qui va de pair avec une mixité fonctionnelle plus importante. De plus, on peut postuler qu'il y a un phénomène de rattrapage des activités : l'intérêt économique de la Francilienne n'a peut être pas été perçu très rapidement, de sorte que désormais, son attractivité est d'autant plus grande.

La carte de la Francilienne entre les deux villes nouvelles, Marne-la-Vallée et Sénart, permet de voir ce processus d'urbanisation linéaire à proximité immédiate de l'infrastructure.

**Figure 12 : Les constructions à proximité de la Francilienne (5 km autour de l'axe) :  
une urbanisation résidentielle et linéaire.**



Source : Extra-Muros (SARL), *Effet de la Francilienne dans la constitution de l'espace situé entre les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart*, étude pour la Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-et-Marne, juin 2002  
Le Nord est à gauche.

On constate ainsi que les emprises restent essentiellement à vocation résidentielle, les activités restant plus concentrées en un petit nombre d'emplacements. L'urbanisation résidentielle, elle, est largement diffuse : elle se fait soit dans la continuité du bâti existant, soit sous forme de hameaux à distance des bourgs-centre mais desservis par une voie reliée à la Francilienne. De plus, les communes à proximité de l'axe restent très débitrices en termes de migrations de travail, ce qui traduit bien un territoire sous influence des pôles d'emplois desservis par la Francilienne (Marne-la-Vallée, Roissy, Orly) ou par de grands axes reliés à la Francilienne (Paris) [Extra-Muros, 2002]. On voit donc

qu'il y a un processus d'éloignement résidentiel qui a été permis par la mise en place de cette infrastructure, en augmentant la vitesse de circulation. La création de cet axe a favorisé le processus d'étalement urbain.

Enfin, la Francilienne représente désormais une barrière écologique. En effet, de nombreux espaces boisés ont été consommés pour la construction de l'infrastructure, comme par exemple l'échangeur A4/RN104 qui a été construit au détriment du Bois Saint-Martin [Extra-Muros, 2002]. Mais c'est surtout l'urbanisation le long de l'axe de transport qui a conduit à une forte consommation d'espaces boisés, créant une rupture dans certains tracés forestiers historiques (au sein du Bois Saint-Martin ou de Bois de la Grâce par exemple). Si des espaces ont été reboisés en contrepartie à l'Est de l'infrastructure, il est clair que les conséquences sur les écosystèmes locaux demeurent.

### *\* Quelle politique des transports dans une optique de développement durable ?*

On le voit, l'amélioration des conditions de transport favorise en même temps l'éloignement résidentiel et l'étalement urbain. Néanmoins, il n'est pas question de cesser d'améliorer les conditions de transport routier : ce serait une ineptie. En revanche, il apparaît nécessaire de réfléchir aux conséquences spatiales qu'ont les grosses infrastructures routières. De fait, l'augmentation de la vitesse de déplacement a compensé l'éloignement géographique, de sorte que l'amélioration des conditions de transport explique largement l'ouverture de nouveaux territoires à l'urbanisation [PDUIF]. Par ailleurs, la pression foncière pousse les activités consommatrices d'espace, et notamment les centres commerciaux et les activités logistiques à s'installer loin du centre, mais à proximité de ces infrastructures. Au total, en l'absence de planification intercommunale, il n'y a aucune raison pour que les activités se localisent de façon moins dispersée [PDUIF] et limitent la consommation d'espaces naturels et agricoles, produisant l'étalement urbain.

Le réseau routier de la Seine-et-Marne se présente de façon radiale : le département est traversé par des axes d'importance nationale desservant Paris. Il y a par ailleurs deux axes transversaux, jouant un rôle régional : la Francilienne et la RN36, plus à l'Est. A cela s'ajoute le maillage départemental, bien rattaché à ces grands axes par des échangeurs nombreux. Deux problèmes se posent donc : les trajets de banlieues à banlieues, alors que la Francilienne et la RN36 sont saturées et qu'il n'y a pas d'autre axe transversal ; et les autres modes de transport, largement insuffisants. Le département est désormais relié à

Paris par deux RER, la ligne E et la ligne A, mais celles-ci se limitent à la desserte de la zone dense en continuité de Paris : elles s'arrêtent respectivement à Tournan et à Marne-la-Vallée. Le réseau ferré est peu dense : la ligne P et la ligne R du réseau régional (Transilien) desservent les principaux pôles urbains du département (au-delà de la frange Ouest dense), et des bus assurent des liaisons entre ces villes, mais ces liaisons sont peu fréquentes et les gares sont très espacées. Globalement, l'usage de la voiture reste inévitable pour l'essentiel des déplacements, et des rabattements vers les gares. Ces derniers ne sont pas suffisamment organisés, et un manque de places pour se garer est à déplorer [PDUIF]. Au total, les déplacements transversaux et locaux sont peu réalisables autrement qu'en ayant recours à l'automobile.

Dans une optique de développement durable, qui nécessite de réduire l'utilisation des véhicules individuels, l'enjeu porte donc sur l'amélioration des déplacements locaux, et en particulier des rabattements vers les gares et les lignes de transport en commun, et l'amélioration des liaisons transversales. A cet égard, une stratégie, désormais fortement recommandée par la Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne, peut être envisagée : c'est la mise en place de Plans Locaux de Déplacements obligeant la desserte en transports en commun pour pouvoir ouvrir à l'urbanisation un espace éloigné du bourg central (en particulier pour les centres commerciaux, qui ne prévoient généralement qu'une desserte par véhicules individuels). Ce genre d'initiative, qui peut être prise dans le cadre des SCoT, permet de fonder une alternative viable à la circulation automobile.

### **(3) Les communes rurales et l'urbanisation**

L'étalement urbain concerne essentiellement des communes périurbaines et rurales à la périphérie de l'agglomération. C'est prioritairement dans le cadre de ces bourgs que les constructions nouvelles se font, permettant le processus de dédensification de l'espace urbain. On fondera notre étude sur la base d'entretiens réalisés avec les maires de plusieurs communes périurbaines de Seine-et-Marne : Sivry-Courtry, Saint-Ouen-en-Brie, Isle-Lès-Villenoy (voir présentation en annexes, page 89).

#### ***\* La recherche d'un équilibre démographique***

Les communes rurales proches des villes ont d'abord perçu le regain démographique consécutif à la périurbanisation comme une aubaine. En effet, elles perdaient des habitants depuis près d'un siècle dans le cadre de l'exode rural : dans le cas de Sivry-Courtry, par exemple, le bourg a atteint son maximum de population à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec environ 1 000 habitants, puis a perdu près de la moitié de ses habitants, jusqu'à comprendre tout juste 600 habitants au recensement de 1968. La population actuelle, d'un peu moins de 1 000 habitants, résulte donc d'un fort excédent migratoire, puisque celui-ci assure une croissance de la population de presque 1,5 % par an de 1982 à 1999 [INSEE, RGP99]. Cet apport nouveau de population a permis un regain de vitalité de villages que les jeunes actifs quittaient pour aller travailler en ville.

Ce sont essentiellement des familles qui viennent s'installer dans ce cadre de vie périurbain. Dans la plupart d'entre elles, les deux parents travaillent. Ces caractéristiques sociodémographiques présentent un double intérêt pour les bourgs périurbains. D'une part, ce sont des ménages solvables, qui apportent donc des recettes fiscales nouvelles à la commune, de sorte que celle-ci puisse pérenniser les services qu'elle propose et en développer des nouveaux (ramassage scolaire, crèche, aides ménagères...). D'autre part, elles apportent des élèves à l'école communale, assurant ainsi des effectifs suffisants pour la préservation des classes. C'est là un point central pour les maires, qui voient souvent dans la fermeture des classes une forme de dépérissement de leur commune. Ces nouvelles populations se trouvent donc à la base de la préservation de la vie communale. Cet apport démographique nouveau dans le cadre de la périurbanisation permet donc d'assurer un niveau de services satisfaisant.

Si cet apport est vécu positivement, il n'est en revanche pas question qu'il se poursuive indéfiniment. Les maires des communes périurbaines semblent chercher un équilibre démographique qui leur assure la pérennité des services communaux sans perdre pour autant l'identité rurale du bourg. En effet, si ce sont des urbains qui viennent vivre dans ces communes, elles doivent rester néanmoins « authentiques » (terme utilisé par le maire de Sivry-Courtry), elles doivent conserver leur cadre rural. Par conséquent, les maires n'entendent pas conserver un tel dynamisme démographique encore longtemps : leur objectif est d'atteindre un certain niveau assurant le maintien des services et le renouvellement de la population. Le maire de Sivry-Courtry considère ainsi que le but à atteindre est de 1 200 habitants, au-delà de quoi il n'est plus question d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. Le maire de Saint-Ouen-en-Brie estime que, à l'heure actuelle, cet équilibre est atteint, puisque les classes de l'école sont pleines et que les services communaux (en particulier le service d'épuration des eaux) atteignent leur capacité maximale ; il faut dire que, alors que la commune avait un objectif de croissance de l'ordre de 1 % par an selon le Schéma Directeur local qui prévalait dans les années 1980/1990, la commune a plus que triplé, passant de 219 habitants en 1982 à 704 habitants en 1999, avec une croissance de près de 13 % par an en moyenne sur la période 1982/1990. Il limite donc désormais fortement les constructions nouvelles, dans la mesure où les réseaux actuels ne seraient plus suffisants.

***\* Les pratiques d'ouverture à l'urbanisation : pour une réduction des contraintes***

Les maires des communes périurbaines sont souvent taxés de laxisme dans leur gestion de l'urbanisation : dans la mesure où ils revoient régulièrement les zonages de leur document d'urbanisme, ils seraient les premiers responsables de l'étalement urbain [Lecat, 2004]. La réalité à l'échelle de la commune semble néanmoins plus nuancée. En effet, les choix de zonage répondent à plusieurs logiques qui conduisent de fait, éventuellement, à des phénomènes d'étalement urbain.

En premier lieu, les communes concernées sont souvent grandes en surface mais peu peuplées. Généralement, plus de 80 % du territoire communal est occupé par les espaces agricoles. Ainsi, à Sivry-Courtry l'espace urbain ne représente en 1999 que 5 % du territoire de la commune, et 7 % à Saint-Ouen-en-Brie [IAURIF, MOS 99]. Par conséquent,

l'urbanisation demeure modeste et l'espace disponible abondant, même si les terres agricoles ne sont pas urbanisables. En ce sens, la gestion de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains ne répond pas aux mêmes logiques que dans les premières couronnes périurbaines. Elles souhaitent donc disposer d'une certaine latitude dans leur gestion de l'ouverture à l'urbanisation, afin de préserver leur indépendance quant à la forme que prend leur territoire.

Les communes souhaitent pouvoir assurer le développement éventuel de territoires à vocation résidentiel pour accroître leur démographie, mais aussi parfois des espaces d'activités afin de bénéficier de la taxe professionnelle. Ainsi, à Sivry-Courtry, le maire a souhaité créer une zone d'activité en dehors du bourg centre (à environ 1 km), mais il ne peut plus aujourd'hui l'agrandir, puisqu'il n'y a plus de terrains constructibles autour, alors même qu'une des entreprises implantées souhaiterait s'agrandir pour passer de 25 à 80 salariés. Les services de l'Etat lui ont signifié qu'il lui était impossible de déclarer constructibles les terrains agricoles environnants, pour des raisons de compatibilité avec le SDRIF. Le maire a donc renoncé à la révision de son PLU en ce sens, mais il considère que ces contraintes ne sont pas justifiées et que le développement de l'activité économique du département en est grevé. En revanche, il a procédé à une révision du PLU pour ouvrir à l'urbanisation de nouveaux terrains situés à l'entrée de la ville, en continuité avec le bourg, afin de créer deux nouveaux lotissements en vue d'atteindre ce qu'il considère être l'équilibre démographique. La procédure qu'il a employée est proche de celle des Zones d'Aménagement Concerté, puisque les terrains devront être aménagés par le bénéficiaire des permis de construire avant d'être construits. C'est la société Nexity qui bénéficie des deux lotissements.

La gestion de l'ouverture à l'urbanisation se fait surtout en fonction des objectifs de long terme de la commune. La plupart des communes périurbaines ont d'abord été des bourgs ruraux plus ou moins anciens, avec en tout cas une certaine identité rurale se traduisant dans l'architecture, dans la structure du bourg (autour de l'église, avec un château, une place centrale...). Les maires entendent préserver cette identité rurale, en protégeant le centre ville mais aussi en limitant l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation. De plus, lors de la création de lotissements, des règles sont à respecter : par exemple, pour limiter la spéculation foncière et la trop forte uniformisation des pavillons, le maire de Sivry-Courtry impose une harmonie esthétique du nouveau bâti avec le style du village et une densité basse. Le maire d'Isle-Lès-Villenoy déclare ne travailler qu'avec des artisans et des entreprises qu'il connaît afin d'assurer une certaine qualité au bâti, en particulier une

qualité esthétique qui permette de ne pas dénaturer le village. Dans la mesure où ce qui est recherché par les nouveaux habitants, c'est précisément ce cadre de vie particulier, ce dernier bénéficie de protection légale dans le cadre du PLU.

Il faut néanmoins constater que les pratiques d'ouverture à l'urbanisation répondent parfois à des préoccupations autres. L'actuel maire de Saint-Ouen-en-Brie estime à cet égard que les pratiques de son prédécesseur répondaient à une stratégie économique qui lui était favorable : ce dernier était un grand propriétaire terrien dans la commune, et a précisément ouvert à l'urbanisation les territoires qu'il possédait, afin de les vendre au prix fort dans le cadre de la forte croissance démographique de la commune. Ce sont ces ouvertures particulières qui ont donné naissance à des constructions hors du bourg central, au milieu des territoires naturels et agricoles. Ce cas illustre le fait que, à l'échelle d'une très petite commune, les considérations et les choix effectués répondent strictement à des préoccupations locales, voire personnelles, sans rapport avec un quelconque objectif de développement et de formes urbaines pour la commune.

#### ***\* L'étalement urbain n'est pas un enjeu***

Les pratiques d'ouverture à l'urbanisation illustrent clairement les préoccupations des maires. Les choix réalisés sont dictés par des considérations sociodémographiques et économiques ; les enjeux sont locaux. En effet, l'analyse de l'ouverture ou non à l'urbanisation de nouveaux espaces se fonde sur plusieurs considérations : qu'est ce que cela engendre en matière de démographie et donc de perspectives ? Quelles sont les recettes fiscales que l'on peut tirer de l'implantation d'activités, par rapport aux désagréments encourus (dégradation paysagère éventuelle, moindre caractère rural du bourg) ? Ces questions relèvent des enjeux locaux et de la gestion à l'échelle communale, éventuellement intercommunale (notamment pour la démographie, avec ce que cela implique pour les services à la personne largement pris en charge par l'intercommunalité : crèche, aide ménagère, ramassage scolaire par exemple). Mais les enjeux plus vastes ne sont généralement pas pris en compte.

Ainsi, le maire de Sivry-Courtry n'autorise pas les constructions de maisons en dehors de la continuité du bâti existant (seule la zone d'activité a été construite légèrement à l'écart), parce qu'il a l'expérience du hameau de Courtry qui pose de nombreux problèmes de gestion. Les coûts d'entretien des réseaux sont très élevés (notamment les routes communales), le ramassage scolaire pose problème pour les enfants allant à l'école

communale... Cette expérience l'a conduit à prendre en considération ces questions au moment de l'élaboration du PLU. Les dernières ouvertures à l'urbanisation qui ont été faites, pour les deux nouveaux lotissements, étaient très proches des réseaux communaux et ne nécessitaient donc qu'un raccord faciles à réaliser. Cela a donc permis de limiter les constructions loin du bâti existant, accentuant les dégradations environnementales consécutives à l'étalement urbain. Néanmoins, cela ne répond aucunement à une prise en compte de ce phénomène. De la sorte, la densité du nouveau bâti doit rester faible, sans quoi les permis de construire ne sont pas délivrés. Alors même que le maire a parfaitement conscience que ses habitants travaillent à Melun-Sénart ou à Paris pour l'essentiel, que l'existence de bus à destination de Melun et de Montereau ne permet pas pour autant de se dispenser de l'achat d'un second véhicule individuel, il ne considère pas que sa commune soit concernée par l'étalement urbain. Il présente sa commune comme rurale, et non comme périurbaine. Il n'estime pas que les évolutions de sa commune soient liées à celles de Melun. Il détermine ses choix stratégiques uniquement en fonction de son devenir (dans le cadre de l'intercommunalité du Châtelet-en-Brie), sans considérer plus largement les dynamiques de l'agglomération de Melun-Sénart, sauf pour les questions de service de transport en commun. Dans ces conditions, l'étalement urbain, à l'échelle de l'agglomération de Paris comme à celle de Melun, n'est aucunement perçu comme un problème et encore moins comme un enjeu de l'action locale.

Le cas de la commune de Saint-Ouen-en-Brie est intéressant à cet égard. Le maire semble très conscient des problématiques de l'étalement urbain, et ce en particulier parce que les pratiques de son prédécesseur ont permis une urbanisation à la fois très forte et très rapide. Il a conscience que, en dernier ressort, c'est lui qui signe les permis de construire, ce qui le rend acteur direct des processus d'étalement urbain. Pourtant, il est clair que la limitation forte qu'il impose désormais à l'urbanisation répond essentiellement à des impératifs matériels de saturation des réseaux et de capacités d'accueil de l'école. Néanmoins, à ces questions locales, s'ajoutent ces considérations d'échelle plus vaste et de plus long terme, puisque d'ores et déjà il s'interroge sur la forme que pourrait prendre sa commune quand la ligne de train Paris/Provins, qui passe à proximité de sa commune, sera électrifiée, accroissant encore l'attractivité de son territoire. Dans ce cas d'étude, l'étalement est considéré comme un enjeu de long terme, à l'échelle de l'agglomération (de Melun et, plus largement, de Paris), bien que les pratiques répondent clairement à des enjeux plus immédiats et d'échelle locale (permettre aux services publics de fonctionner correctement, sans être saturés). Par ailleurs, si l'actuel maire a conscience de l'enjeu que représente l'étalement, c'est notamment en contrecoup des pratiques de son

prédécesseur, qui a largement incité la venue de nouveaux habitants, en dépit des objectifs de développement modérés du SDRIF et du Schéma Directeur Local.

Au total, les pratiques des maires des communes périurbaines en matière d'ouverture à l'urbanisation semblent globalement faciliter, sinon inciter l'étalement urbain. En effet, ils semblent enclins à répondre à la demande des ménages et des entreprises candidats à la périurbanisation, notamment par le biais de constructions en lotissements dans le cas de la Seine-et-Marne, mais plus globalement par l'ouverture à l'urbanisation de terrains nouveaux, souvent en continuité avec le bâti (mais pas systématiquement), en particulier lorsqu'il s'agit de zones d'activités. Ils perçoivent parfois les restrictions concernant les ouvertures à l'urbanisation comme une contrainte trop forte, qui empêcherait la commune de trouver son équilibre socio-économique et sa forme optimale. Ils ne voient pas la question de l'étalement comme un enjeu réel de leur action, et, à la limite (comme dans le cas de Sivry-Courtry), ne se sentent même pas concernés par le problème. Leur échelle d'action est réduite, et il en découle un biais marqué dans la perception des conséquences globales de leur action à l'échelle de l'agglomération. Sans les taxer de laxisme dans leur gestion de l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux terrains, il est intéressant de voir le découplage entre leur perception des dynamiques sociodémographiques et les objectifs affichés à l'échelle de la région (puisque le SDRIF met la lutte contre l'étalement urbain dans ses priorités). L'étalement urbain est bien un phénomène dont on prend acte a posteriori et à l'échelle de l'agglomération ; ce n'est pas un enjeu de l'action des maires périurbains, qui de la sorte le favorisent éventuellement, selon la stratégie d'urbanisation adoptée. On voit ainsi les difficultés à accorder les différentes échelles de la planification.

## **LA GESTION PUBLIQUE DE L'ÉTALEMENT URBAIN : DES ACTEURS AUX STRATEGIES VARIEES**

Si l'étalement urbain se présente bien comme un enjeu de l'action publique, les politiques publiques doivent désormais refléter la volonté d'y remédier. La lutte contre l'étalement urbain s'inscrit d'abord dans les documents de planification, en particulier dans la planification dite « stratégique », à l'échelle intercommunale ou régionale (dans le cas de la région Ile-de-France). La définition d'objectifs précis d'urbanisation, de formes urbaines à atteindre, de zonages, rendent compte de cette prise en compte. Pour autant, la seule planification opérationnelle et opposable est la planification locale, à l'échelle de la commune. Il s'agit donc de comprendre comment ces différentes échelles peuvent s'articuler en vue de définir une stratégie de lutte contre le phénomène de l'étalement urbain. Par ailleurs, la posture des maires par rapport à cet enjeu est déterminante dans l'effectivité de la lutte.

### **(1) L'action publique du régional au local : l'articulation de la planification**

#### ***\* La planification stratégique : une définition des enjeux de long terme***

La planification stratégique englobe les documents d'urbanisme qui définissent les grandes orientations que doit prendre un territoire donné, sans entrer dans les détails opérationnels. En région Ile-de-France, elle inclut le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), dont la version de 1994 est en cours de révision, mais aussi les SCoT et les anciens Schémas Directeurs Locaux, qui sont définis à l'échelle intercommunale. A cela s'ajoutent des documents portant sur des domaines particuliers : les Plans de Déplacements Urbains, à l'échelle régionale, qui se traduisent ensuite dans les Plans Locaux de Déplacements, même si ceux-ci demeurent peu nombreux ; les Plans Locaux d'Habitat, et les Schémas de Développement Commercial.

Le SDRIF prend en considération le problème de l'étalement urbain. Il s'intéresse en premier lieu à la question du logement, puisque l'Ile-de-France connaît une situation difficile à cet égard. Pour éviter la pénurie de logement, le SDRIF préconise de prévoir la construction de 53 000 logements annuels dans la région, soit un total de 1 325 000 logements supplémentaires sur la période 1990-2015 [SDRIF 1994]. Cette question s'articule naturellement avec celle des formes qui doit prendre l'urbanisation induite. Le principe fondamental défendu par le SDRIF est celui du développement de « pôles de centralité » [SDRIF 1994], permettant un développement polycentrique de la région. L'organisation polycentrique se fonde sur l'idée de la construction d'une complémentarité entre des pôles de différents niveaux (centre d'envergure européenne, secteurs de redéveloppement de la proche couronne, villes nouvelles, villes de la couronne rurale [SDRIF 1994]), eux-mêmes renforcés grâce à des éléments fondant leur centralité : gares, équipements et services publics de qualité. Il s'agit surtout de s'opposer au développement de la région en tâche d'huile, puisque cette forme d'urbanisation implique de nombreuses externalités négatives : elle suppose une absence de structuration urbaine, puisqu'elle se fait par grignotage progressif des terrains environnants, qui va de pair avec une congestion du centre, une dégradation de l'environnement par le mitage de l'espace, et une concentration exclusive des grands équipements dans le cœur de l'agglomération [SDRIF 1994]. Le polycentrisme permet d'éviter ces désagréments et assure une urbanisation mieux structurée autour de plusieurs pôles. Cette notion est centrale dans le SDRIF : elle définit la forme générale que doit prendre désormais l'urbanisation de la région Ile-de-France. Par ailleurs, ce polycentrisme doit s'accompagner d'un renforcement de certains pôles, en particulier à l'Est de la région : les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart en particulier, mais aussi le renforcement des villes anciennes que sont Melun et Meaux, doivent permettre un rééquilibrage entre l'Est et l'Ouest de la région. En effet, l'Est souffre d'un déficit en emplois : on l'a vu, la Seine-et-Marne a un taux d'emploi par actif résidant de 0,66 seulement. Ce déficit a pour corolaire un accroissement des migrations alternantes, ce qui fonde la saturation des réseaux Est/Ouest [DDE77, 2006].

Le SDRIF pose comme second enjeu central le développement du réseau transversal. Les principales routières sont radiales, même si trois rocares existent désormais (néanmoins, la Francilienne n'est pas encore finalisée) ; ce sont les voies radiales qui écoulent le plus gros du trafic [DDE77, 2006]. Quant à lui, le réseau ferré est presque exclusivement centré sur Paris. Les plus grosses villes sont reliées entre elles par bus [DDE77, 2006]. La mise en place de tangentiels ferrés a été évoquée depuis longtemps dans les documents de

planification régionale, mais reste à l'état de projet, les efforts étant concentrés sur l'amélioration des dessertes des voies radiales, pour les personnes comme pour le fret. Néanmoins, les trajets de banlieue à banlieue sont en plein développement, tant en valeur absolue que relative dans l'ensemble des déplacements en Ile-de-France : ces évolutions, liées au développement de pôles secondaires autour de Paris, sont prises en compte dans la planification de projet. Ce développement des transversales se trouve au fondement d'une nouvelle forme d'urbanisation : en effet, en facilitant les liaisons transversales, le réseau doit permettre une densification de l'espace déjà urbanisé, contrecarrant un développement linéaire de l'urbanisation le long des voies radiales. Ce type de réseau va par ailleurs de pair avec le développement de pôles secondaires et hiérarchisés, puisqu'il permet à ceux-ci d'accroître leur influence sur leur environnement, en facilitant les relations avec celui-ci. De plus, à l'heure actuelle, le réseau radial écoule une grosse part du trafic transversal [DDE77, 2006], ce qui accroît la saturation du réseau de façon non efficace. De fait, le réseau transversal sert essentiellement à assurer les rabattements sur le réseau radial, ce qui traduit bien le processus d'étalement par rapport à la capitale.

Les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart n'ont pas encore atteint le niveau de développement escompté. Les axes transversaux (en particulier la Francilienne), notamment l'axe de Fontainebleau à Melun, ont vu leurs abords rapidement urbanisés ces dernières décennies, dans deux orientations particulières : l'habitat pavillonnaire et la logistique (dans la ville nouvelle de Sénart, la logistique explique près de 70 % des nouveaux emplois sur la période 1994-2004, [DDE77, 2006]). Ces formes d'urbanisation sont très consommatrices d'espace. Le SDRIF pose un certain nombre de principes qui doivent présider à l'urbanisation des nouveaux espaces : ils doivent limiter la consommation d'espaces naturels, se raccorder harmonieusement au tissu urbain existant et aux espaces naturels qui les jouxtent, favoriser un bon équilibre emploi/logement, assurer une bonne qualité de vue et une mixité sociale et fonctionnelle [SDRIF 1994]. La continuité avec le tissu urbain existant ne doit pas se traduire par une urbanisation linéaire ou en tache d'huile, elle doit au contraire permettre de densifier l'espace urbanisé [SDRIF 1994]. Une densité minimale doit d'ailleurs être recherchée, afin d'assurer le développement et la pérennité de services de proximité pertinents [SDRIF 1994]. Ces recommandations quant à la forme que doit prendre l'urbanisation vont de pair avec une représentation globale de la forme que doit prendre le développement de l'Ile-de-France, dans une optique de rééquilibrage Est/Ouest avec un développement important des pôles régionaux secondaires.

Le SDRIF entend en même temps promouvoir la préservation des espaces naturels. En grande couronne, entre 10 e 30 km de distance de Paris, doit être mise en place la « Ceinture Verte » : il s'agit d'espaces libres de toute urbanisation, afin de freiner le développement en tâche d'huile de la zone dense, de créer des espaces ludiques, et de promouvoir une agriculture de proximité. La Ceinture Verte concerne 100 000 ha, dont 40 000 sont pérennisés grâce à une politique de préservation issue d'un partenariat entre les différents acteurs [SDRIF 1994]. De plus, la préservation des massifs existants est assurée par la proscription de toute nouvelle urbanisation à moins de 50 mètres des bois de plus de 100 ha, et la compensation systématique de tout déboisement par un reboisement de superficie au moins égale attenante au massif forestier. Il s'agit de limiter les impacts écologiques de l'urbanisation, quelle qu'en soit la forme.

Concernant strictement le domaine de la mobilité, le Plan de Déplacement Urbain de la Région Ile-de-France a pour vocation de définir les grandes orientations que doivent prendre les transports franciliens. Il se traduit ensuite dans les Plans Locaux de Déplacements, mais il n'y a eu que cinq démarches pour les mettre en place. Le PDUIF s'impose néanmoins aux documents locaux d'urbanisme. Il insiste particulièrement sur la nécessité du développement des transports en commun, et, de façon générale, sur la nécessaire recherche d'alternative à la voiture individuelle. Cela passe notamment par l'organisation de rabattements efficaces sur les principales infrastructures lourdes de transports en commun, grâce au développement du réseau de bus notamment [PDUIF]. Le développement des transports en commun et de l'intermodalité (en particulier pour le fret, qui utilise presque exclusivement les transports routiers à l'heure actuelle) est également la priorité première du Contrat de Plan Etat-Région de l'Ile-de-France pour la période 2000/2006. De la sorte, les transports en commun bénéficient des deux tiers des crédits alloués aux infrastructures de transport dans le cadre de ce plan.

Au total, la planification stratégique à l'échelle régionale pose un certain nombre de priorités et d'objectifs qui préconisent la forme que doit prendre l'urbanisation et le développement des territoires dans les décennies à venir. En région Ile-de-France, la planification prône un développement polycentrique mais concentré dans l'espace, autour d'un certain nombre de pôles d'envergure variable et complémentaires. A cela s'ajoute la préservation des espaces naturels. Cela ne peut se faire qu'avec une politique de transports appropriée, fondée sur le renforcement des transports en commun et l'intermodalité. Il convient alors de comprendre comment la planification locale retranscrit (ou non) ces objectifs.

### *\* L'articulation de la planification locale*

La planification locale correspond aux Plans d'Occupation des Sols, auxquels ont succédé les Plans Locaux d'Urbanisme. Elle est opérationnelle, dans la mesure où elle est opposable : le zonage adopté et les dispositions des PLU sont directement opératoires. Les documents d'urbanisme sont entre eux dans un rapport de compatibilité, et non de strict recoupement. Les SCoT, définis à l'échelle intercommunale, doivent être compatibles avec le SDRIF, et les PLU doivent être compatibles avec les SCoT (s'il y en a, mais dans le cas de la Seine-et-Marne, la quasi-totalité du territoire est recouvert par des SCoT ou d'anciens Schéma Directeurs Locaux). Le SDRIF définit donc les orientations générales que doit prendre la région ; les SCoT précisent ces orientations sur un territoire d'échelle plus restreinte. Ces grandes directions sont ensuite traduites dans le PLU, dans le zonage adopté notamment.

La planification locale répond à des impératifs particuliers : il s'agit, dans un rapport de compatibilité avec la planification supérieure, de permettre le développement que l'on attend de la commune. Il est donc nécessaire de gérer les ouvertures à l'urbanisation en vue de préserver les espaces que l'on veut et de permettre les constructions nouvelles néanmoins. Selon le modèle de Hamilton [in Lecat, 2004], les communes, et en particulier les communes périurbaines, sont en concurrence pour accueillir des ménages. La concurrence se porte sur deux aspects : une gamme de services, associée à un taux d'imposition. Les impôts locaux étant fondés sur la valeur du logement, les ménages seraient incités à acquérir des logements au coût inférieur à la moyenne communale, afin de bénéficier des services en payant moins : les communes peuvent limiter ce comportement de passager clandestin en établissant des tailles minimales de lots, de sorte que le zonage permet aux communes de jouer sur la base fiscale, en plus des services et du taux d'imposition [Lecat, 2004]. Toutefois, l'imposition d'une taille minimale de lot est surtout pratiquée en vue de réaliser une sélection sociale, raison pour laquelle, en France, la loi SRU a interdit ces stratégies, dans une optique de mixité sociale. En fait, dans le cadre de la décentralisation qui a transféré la compétence urbanisme aux communes, les communes sont surtout incitées à adopter un zonage et un PLU par la possibilité qu'elles ont alors de ne plus être soumises à la règle de la constructibilité limitée, qui postule qu'aucune urbanisation n'est possible en dehors de la continuité du bâti existant. Au total, la totalité des communes franciliennes ont adopté un zonage et un PLU (ou un POS, qui a dorénavant valeur de PLU, en attendant sa révision).

On a reproché aux documents locaux d'être constamment revus, donc pas assez restrictifs, ce qui est censé les rendre responsables de l'étalement urbain [Lecat, 2004]. De fait, la prospective sur 20 ans s'avère périlleuse, dans la mesure où les conjectures qui sont faites notamment sur l'évolution de la situation économique des ménages peuvent se révéler fausses : la planification locale permet alors, en cas d'inadaptation, de limiter les tensions sur le marché foncier, qui auraient pour conséquence de repousser plus loin encore l'aire urbaine et la recherche de terrains à construire [Lecat, 2004], et donc d'accroître à la fois l'étalement urbain et la fragilité des ménages les plus modestes repoussés en périphérie de l'agglomération.

La question du logement et du marché foncier est en effet primordiale, en particulier en Ile-de-France. Le SDRIF prévoit la construction de 53 000 logements par an en moyenne, afin de limiter le risque de pénurie dans la région capitale. Dans les faits, en 2003, ce sont seulement 45 000 logements qui ont été commencés par an en moyenne [Desbourdes, 2007], soit un déficit de 8 000 logements par an. En 2003 donc, seulement 43,8 % de l'objectif est réalisé, quand plus de la moitié de la période est écoulée. Par ailleurs, la consommation de terrains déclarés urbanisables par le SDRIF reste modeste car, si 65 % de la surface a été effectivement ouverte à l'urbanisation dans les Plans d'Occupation des Sols, la consommation effective de ces terrains n'est que de 30 % des surfaces totales des terrains [EDATER, 2002]. Dans ces conditions, pourquoi s'inquiéter alors de l'étalement urbain, alors que l'on constate que l'urbanisation a été de moindre ampleur qu'anticipé ? En fait, ce qui pose problème, c'est que cette urbanisation s'est localisée précisément là où elle devait rester modérée : dans le cadre des bourgs, villages et hameaux, que le SDRIF propose de soumettre à un « développement modéré » [SDRIF 1994]. On constate de fait une forte consommation d'espace dans les bourgs, villages et hameaux : 38 % des 6 640 ha qui ont muté du rural vers l'urbain entre 1994 et 2003 en Seine-et-Marne ont été consommés dans les bourgs et villages, au lieu des 10 % selon les objectifs du SDRIF [DDE 77, 2006]. C'est là que l'on voit que la portée des objectifs est limitée : l'urbanisation qui s'est développée prend exactement le contre-pied de ce qui était envisagé dans le cadre de la planification stratégique. Les dynamiques spatiales à l'origine de l'étalement ont entravé la réalisation des objectifs de long terme. Il convient alors de comprendre comment ce décalage entre la prévision de long terme et les réalisations effectives a pu se produire.

Les mutations ont globalement eu lieu dans la continuité du bâti existant (il y a notamment très peu de lotissements, par exemple, qui ont été réalisés au milieu d'espaces

naturels), mais cela va dans le sens d'un développement de l'urbanisation en tache d'huile autour des petits bourgs plus ou moins anciens. Par ailleurs, les mutations qui concernent des surfaces d'activités et de commerce se localisent plus souvent à distance du bourg, mais le long des infrastructures de transport. Cela se fait largement au détriment des espaces agricoles, pourtant rentables dans ce domaine périurbain. De fait, la flexibilité des documents d'urbanisme montre que ceux-ci n'ont pas vocation à assurer le maintien des activités agricoles dans le milieu périurbain [Lecat, 2004] ; elle est un mode de gestion de la tension sur les marchés foncier (même si elle a tendance à permettre en même temps la spéculation par les anticipations sur les conversions à venir qu'elle génère).

Au total, la question qui se pose est celle de la gestion des enjeux d'agglomération, tels que les transports, les dynamiques démographiques, les localisations des activités, quand la compétence urbanisme est du ressort de la commune. C'est à l'échelle communale que sont définis les zonages opératoires et effectifs, dans un rapport souple avec la planification supérieure (puisque'il s'agit d'un rapport de compatibilité). Or les enjeux à l'échelle de la commune ne sont pas forcément les mêmes que ceux de l'agglomération ; il en résulte un décalage entre les objectifs posés à l'échelle intercommunale (et régionale dans le cas de l'Ile-de-France), et les réalisations effectives correspondant aux pratiques communales, accompagnant les dynamiques sociodémographiques. Ce décalage est particulièrement clair dans le cas de l'étalement urbain, puisque c'est un enjeu qui est posé comme prioritaire dans la planification régionale (SDRIF) et qu'il n'est pas du tout perçu à l'échelle communale dans la mesure où il résulte de l'accumulation d'un très petit nombre de constructions par commune et par an. C'est un phénomène d'agglomération et de long terme, qui n'entre pas en ligne de compte dans les pratiques de zonage des communes périurbaines.

### ***\* La prise en compte du développement durable dans la planification***

Si la planification locale présente un décalage important par rapport aux objectifs de niveau intercommunal ou régional, il n'en reste pas moins que le développement durable reste l'horizon ultime de tous les documents d'urbanisme, au moins théoriquement. Historiquement, cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi, en 1965, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France précise que son objectif premier est de permettre l'ouverture à l'urbanisation de vastes zones afin de développer le logement et les activités. Dans le même sens, en 1971, la loi Chalandon autorise la

création de zone NB dans les POS, en plus des zones d'urbanisation future NA : il s'agit de zones naturelles où les constructions, sans être encouragées, sont admises [Lecat, 2004]. Cela fonde clairement une urbanisation mitée, en peau de léopard. La question du développement durable ne se pose pas en ces termes : le but de la planification est seulement d'accompagner une urbanisation rapide des abords des villes. C'est donc récemment, dans les années 1990, que la question de la pertinence d'un développement qui ne prend que secondairement en compte ses conséquences à long terme, se pose. Désormais, le développement durable est intégré à la démarche même de la planification, puisque les PLU et les SCoT comportent un « Projet d'Aménagement et de Développement Durable », qui a pour vocation d'évaluer sur le plan environnemental (dans un sens large) les grandes orientations retenues par le document d'urbanisme. Une évaluation environnementale est donc réalisée, et elle doit permettre de justifier les choix de la collectivité en matière d'aménagement. De plus, désormais, les documents d'urbanisme doivent faire l'objet d'une évaluation tous les dix ans, ce qui permet de vérifier la validité du diagnostic initial.

La question de la coordination des stratégies des différents acteurs est primordiale, puisqu'elle seule est à même d'assurer la réalisation des objectifs énoncés. Le PDU interroge donc désormais les conséquences des choix faits en matière de transport sur les formes d'urbanisation. De fait, le PDU note que « sans politique d'accompagnement adaptée, les nouvelles infrastructures routières de déplacements pourraient conforter les phénomènes de desserrement » [PDUIF] : la gestion du réseau de transport doit prendre en compte des impératifs plus larges que simplement l'écoulement du trafic. Le fait que le réseau soit radial favorise l'utilisation de l'automobile quand on s'éloigne de Paris ; la mise en place de roclades, associées à un réseau de transports en commun organisant les rabattements sur les gares, doit donc permettre de fonder un développement urbain polycentrique [PDUIF]. La prise en compte de ces différents enjeux en commun dans les documents d'urbanisme, y compris sectoriels, est la première étape vers la définition d'un développement urbain durable.

On constate en premier lieu que le premier moteur de l'accroissement des surfaces urbanisées est constitué par la demande résidentielle. Pour y répondre, on remarque en France que l'offre de terrains est toujours un peu supérieure à la demande, pour éviter la situation de pénurie [Lecat, 2004]. Néanmoins, l'adoption d'un zonage implique toujours des restrictions de l'offre de terrains, puisqu'elle est désormais réglementée. Surtout, les charges afférentes à la venue de nouveaux habitants conduisent les communes

périurbaines à strictement encadrer leur croissance. Cela implique donc corrélativement une croissance des communes plus périphériques de taille modeste (qui cherchent donc de nouveaux habitants afin de rentabiliser et pérenniser leurs équipements), qui bénéficient d'une offre foncière plus abondante, moins restrictive, et meilleur marché (ce qui suppose une consommation supérieure d'espace). M. Wiel constate donc que « La planification foncière réglementaire de l'aménagement (...) a pour seule conséquence un éparpillement périurbain qui se réalise un peu plus loin en deuxième couronne » (M. Wiel, « Les origines de la rétention foncière », Etudes foncières n°107, pp 8-9) [in Lecat, 2004]. Cela fonde donc une urbanisation par mitage de l'espace : alors même que la mise en place d'un zonage a pour vocation de limiter la consommation anarchique d'espace, elle fonde elle-même l'étalement urbain de plus en plus lointain. Il est donc clair que c'est la planification intercommunale qui peut permettre de limiter ces effets néfastes de la planification communale. Les enjeux de développement se posent à l'échelle de l'agglomération, et non de la seule commune.

En second lieu, la lutte contre l'étalement urbain passe par un meilleur équilibre entre l'habitat et l'emploi, puisque c'est ce découplage qui est au fondement du développement des migrations pendulaires en automobile. Le développement de pôles locaux d'emploi est largement promu par les documents locaux. En Seine-et-Marne, ce sont les villes nouvelles qui ont vocation à accueillir une partie importante de la croissance : c'est ce que propose le SDRIF, relayé en ce sens par les schémas directeurs des intercommunalités des deux villes nouvelles. Selon ces schémas directeurs, sur la période 2004-2015, Sénart doit recevoir 8,6% de la croissance en logements du département, et Marne-la-Vallée 17,7% : ces pôles doivent donc se renforcer, et devenir des pôles régionaux importants. Marne-la-Vallée a pour objectif d'atteindre 400 000 habitants en 2025 [DDE77, 2006]. Cela passe notamment par une densification de l'espace, en particulier de Sénart, qui connaît une urbanisation très consommatrice d'espace (par la logistique notamment). Le SDRIF de 1994 prévoyait d'ailleurs que l'essentiel de l'urbanisation du département devait se faire dans les villes nouvelles ; en réalité, elle s'est surtout portée sur les bourgs, villages et hameaux et les franges peu denses du département.

La Seine-et-Marne a vocation à accueillir une part importante de la croissance de l'Île-de-France puisqu'elle représente une réserve foncière importante. Il est donc nécessaire qu'elle promeuve des formes d'urbanisation moins consommatrices d'espace, dans une optique de développement durable des territoires, ce qui passe par une meilleure articulation des planifications. Les Schémas Directeurs Locaux sont presque tous en

révision, dans le cadre de la révision du SDRIF : on peut s'attendre à ce que la question de l'étalement urbain soit mieux prise en compte, notamment parce que les services de l'Etat ont pris conscience de l'ampleur du phénomène dans ce département peu dense d'Ile-de-France [entretien Desbourdes]. Cette prise de conscience peut permettre d'imposer aux intercommunalités de prendre en compte ces données dans la définition de leurs objectifs et de leur zonage prospectif ; reste à voir comment cela se traduira dans les documents communaux. Néanmoins, c'est bien sur cette échelle des SCoT que les services de l'Etat comptent s'appuyer pour promouvoir un développement durable du territoire [entretien Desbourdes]. Ils s'appuient pour cela sur l'expérience de Montpellier, dont le SCoT est constamment cité en exemple dans les services de l'Etat, tant dans l'administration centrale que dans les services départementaux, alors même qu'il vient d'entrer en vigueur et qu'on ne peut, par conséquent, pas encore l'évaluer. L'un des principaux éléments de ce SCoT consiste en « l'inversion du regard » qu'il propose : il reconsidère les espaces naturels en les représentant prioritairement sur le territoire, et non les espaces urbanisés, qui apparaissent alors en taches blanches. Les espaces naturels sont ainsi mis au centre de la réflexion, puisque leur organisation est mise en avant, et non celle de l'espace bâti. Des niveaux d'intensité de développement urbain sont ensuite déterminés, pour être compatibles avec la préservation et le renforcement des espaces naturels environnants. De la sorte, la consommation d'espace est strictement encadrée, ce qui permet de limiter l'étalement urbain, dans l'agglomération qui a connu la plus forte croissance de France dans la dernière décennie. Les PLU devront s'accorder avec cette mise en avant des espaces naturels, ce qui va nécessairement de pair avec une densification de l'espace déjà bâti.

Au total, il apparaît que ce sont les difficultés à articuler les enjeux des différents niveaux de planification qui se trouvent à l'origine de la discordance entre les objectifs et les réalisations que l'on a pu observer, concernant le SDRIF notamment. La lutte contre l'étalement urbain semble alors passer par une meilleure coordination des objectifs des SCoT à ceux du SDRIF (dans le cas de l'Ile-de-France), puis une meilleure transcription de ces objectifs dans les PLU. Le SCoT de Montpellier, qui place au centre de ses préoccupations la gestion de l'espace naturel, semble aller dans le sens d'une lutte efficace contre la surconsommation d'espace et, partant, contre l'étalement urbain. Reste à voir si ces principes nouveaux de gestion de l'espace seront retranscrits efficacement dans les PLU, et permettront effectivement de limiter la consommation d'espace. L'évaluation du SCoT dans dix ans en fonction de ces critères permettra de le dire.

## **(2) Les acteurs locaux : résistance, passivité, accompagnement**

C'est la transcription des objectifs définis à l'échelle intercommunale dans les PLU qui se trouve à l'origine du décalage entre les objectifs et les réalisations de la planification stratégique. En effet, les principes que les maires mettent en avant dans leur planification sont parfois éloignés des préoccupations de l'agglomération. De fait, les entretiens avec les maires montrent leur refus de la densification, leur volonté de préserver leur cadre de vie rural, et les différentes stratégies qu'ils adoptent face aux dynamiques démographiques que connaît leur commune.

### ***\* Le refus de la densification***

La densification de l'espace bâti semble le premier impératif à la limitation de la consommation d'espace en milieu périurbain. En effet, les pratiques de construction qui prévalent depuis les années 1970 participent à une dédensification de l'espace bâti, ce qui est à l'origine du mitage de l'espace et de l'étalement urbain. Il convient donc de développer des pratiques d'urbanisation moins consommatrices d'espace, ce qui nécessite une densification par rapport à ce qui a prévalu jusqu'alors. Mais on constate que les maires ne sont absolument pas prêts à voir leur commune se densifier.

Une étude intitulée « Les Maires et l'habitat » réalisée par le CSA pour le Forum pour la Gestion des Villes et des Collectivités Territoriales en mars 2007 illustre cette position paradoxale des maires, qui ont à la fois conscience de la nécessité de développer un urbanisme plus durable et qui refusent la densification. L'étude porte sur 252 maires de communes de plus de 10 000 habitants, mais les entretiens menés dans le cadre de ce mémoire ont montré que les maires de plus petites communes avaient le même type de discours. D'abord, la question du logement paraît primordiale à tout le monde, puisqu'à la question « quels sont les principaux problèmes dont il faut s'occuper ? » (avec trois réponses possibles), 61 % des maires répondent « le logement », alors que ce thème ne remporte que 32 % des réponses des Français dans leur ensemble quand on leur pose la même question. Le logement est donc perçu comme un enjeu central de l'action des maires : ils se sont bien approprié les questions d'urbanisme, dont ils sont responsables depuis les lois de décentralisation.

Le règlement de la question du logement passe d'abord par la construction, selon les maires interrogés. En effet, quand on leur pose la question « Parmi ces trois propositions, laquelle paraît la plus efficace pour rendre le logement plus accessible dans votre commune ? », la réponse « réduire la fiscalité à 5,5 % pour la construction de la résidence principale » obtient 66 % des réponses, contre 15 % pour « défiscaliser la cession de terrain au-delà de ce que prévoit la loi ENL » et 13 % pour « réduire les droits de mutations », 6 % ne se prononçant pas. La solution à la question du problème du logement semble donc passer par l'amélioration de la compétitivité de la construction. Le problème qui se pose ne semble donc pas être celui d'une disponibilité foncière : de fait, la pratique fait que, même dans le cadre d'un zonage, l'offre de terrains urbanisables est généralement toujours un peu supérieure à la demande [Lecat, 2004]. Ces conceptions illustrent le fait que les constructions nouvelles restent largement de l'ordre de l'initiative individuelle, et dépendent donc des choix des ménages.

Par ailleurs, une question portant sur « l'urbanisme idéal » fait apparaître que les maires considèrent que la hauteur idéale des habitations est le R+2, puisque que 31 % d'entre eux la choisissent, contre seulement 5 % pour le R+1 et 9 % pour le R+4.

*Figure 13 : L'urbanisme idéal selon les maires.*

(Question ouverte - réponses spontanées)	Ensemble des Maires de communes de plus de 10 000 habitants %
- R+1 .....	5
- R+2 .....	31
- R+3 .....	26
- R+4 .....	28
- Supérieur à R+4 .....	9
- Ne se prononcent pas .....	1
<b>TOTAL</b> .....	<b>100</b>

Réponse des maires à la question ouverte : « Pour vous dans l'idéal, le bâti urbain dans votre commune c'est une hauteur de R+... ? »

Source : CSA, mars 2007

Les petits immeubles apparaissent donc comme une forme urbaine idéale. Néanmoins, quand on leur demande s'ils considèrent que différents acteurs sont favorables à une

politique de densification, ils sont 49 % à juger que l'Etat y est favorable (mais 22 % ne se prononcent pas), 43 % à déclarer qu'eux-mêmes y sont favorables (54 % contre), mais 27 % seulement à estimer que les habitants de leur commune y sont également favorables (67 % contre). Plus les communes sont petites, moins le maire se déclare favorable à une politique de densification. Deux choses apparaissent ainsi clairement : la première, c'est que les maires, bien que mitigés sur la question de la densification, estiment que la population locale constitue de toute façon un obstacle à la densification, et relayent en ce sens le discours des populations qui cherchent dans les communes de taille modeste un cadre de vie convivial, qui, à leurs yeux, ne peut être compatible avec des formes urbaines denses telles que l'on peut les trouver dans les villes-centre et les banlieues industrielles par exemple. Le second constat que l'on peut tirer de cette enquête, c'est que la position par rapport à la densité dépend fortement de la taille de la commune, et ce fait a pu largement être mis en avant dans le cadre des entretiens réalisés auprès des maires des communes périurbaines. Les petites communes entendent préserver leur caractère particulier, parce qu'elles considèrent que c'est précisément ce cadre de vie particulier qui se trouve au fondement de leur attractivité démographique. Or les maires considèrent que le cadre de vie d'une petite commune ne peut aucunement être préservé si on densifie : la densité est perçue comme quelque chose de très négatif, dénaturant les communes, source des désagréments de la grande ville. Le maire de Sivry-Courtry par exemple, commune dont la densité de l'espace urbain ne dépasse pas les 10 logements par hectare [IAURIF, MOS99], expose ainsi simplement les choses : lors de notre entretien, il déclare que « La densité, c'est bon pour les grandes villes, mais pas de ça chez nous, les gens viennent ici parce que c'est un village ». D'ailleurs, le maire a imposé que pour deux lotissements entrés en construction récemment une densité maximale, afin d'éviter précisément que le constructeur (Nexity) ne fasse des pavillons trop denses, pour des questions de rentabilité notamment. Le maire a même revu le PLU afin d'interdire la division des parcelles constructibles en deçà d'une certaine surface, quand l'auberge a voulu couper une partie de son terrain (qui servait de parking) du reste de la parcelle pour la revendre indépendamment à un particulier qui voulait construire une maison. Alors même que l'impératif d'une moindre consommation d'espace pour satisfaire durablement les besoins en logements est tout à fait perçu, la solution la plus simple implique un rejet immédiat, les maires se rangeant éventuellement derrière ce qu'ils pensent être l'opinion de leurs administrés. Seuls les plus conscients des enjeux que posent l'étalement urbain, comme le maire de la commune de Saint-Ouen-en-Brie, constate que la densification sera nécessaire, mais cela à longue échéance.

Néanmoins, la nécessité d'un urbanisme plus durable est perçue. De la sorte, 93 % des maires se déclarent prêts à investir davantage pour des logements durables, et 4 % seulement ne se déclarent pas prêts à ce type de politique. Plusieurs types de politique de logements sont soumis à l'appréciation des maires :

*Figure 14 : Les maires et l'amélioration de l'offre de logement.*

QUESTION - Pour étoffer l'offre de logements dans votre commune, êtes-vous tout à fait prêt, plutôt prêt, plutôt pas prêt ou pas du tout prêt à ... ?								
	Prêt	Tout à fait prêt	Plutôt prêt	Pas prêt	Plutôt pas prêt	Pas du tout prêt	Ce n'est pas possible dans ma commune	NSPP
%								
- ... réserver ou préempter du foncier disponible .....100	81	45	36	13	9	4	3	3
- ... construire de nouveaux quartiers en périphérie sur le territoire de la commune...100	42	22	20	33	18	15	23	2
- ... remonter votre ville d'un étage .....100	27	5	22	66	33	33	4	3
- ... construire des immeubles de grande hauteur.....100	5	1	4	92	20	72	2	1

Comment améliorer l'offre de logement selon les maires.

*Source : CSA, Les maires et l'habitat (sondage), Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, mars 2007*

Il apparaît que seuls 27 % sont prêts à « remonter leur ville d'un étage », ce qui représente une politique de densification forte, alors que 42 % sont prêts à « construire de nouveaux quartier en périphérie sur le territoire de la commune », ce qui va généralement de pair avec une forte consommation d'espace, un mitage du territoire, et l'absence de densification de l'espace urbain de la commune : c'est le type de politique qui favorise l'étalement urbain. Il y a donc un paradoxe fort entre les impératifs de développement durable perçus et les politiques d'urbanisme que les maires sont effectivement prêts à mener. La densification, perçue par la moitié des maires comme quelque chose de positif, est en même temps totalement rejetée dans les faits et dans les politiques envisagées. Le décalage est particulièrement marquant. Il s'avère donc nécessaire de rendre au concept

de densité une connotation positive dans l'esprit de la population (et des maires), puisque c'est le refus supposé de celle-ci qui conduit les maires à refuser toute forme de politique de densification.

***\* Les maires des communes périurbaines face à l'étalement urbain : des stratégies variées***

Les communes périurbaines connaissent un essor démographique rapide. Face à la demande résidentielle des ménages, mais aussi à la demande des activités consommatrices d'espace qui cherchent de plus en plus souvent à s'implanter en milieu périurbain face à la pression des coûts du foncier, les maires ont adopté des stratégies variables. Face à cet afflux de populations nouvelles, les maires ont en leur possession un outil essentiel : la gestion des documents d'urbanisme et des permis de construire, ce qui leur assure un contrôle assez précis des dynamiques démographiques de leur commune.

D. Filâtre [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)] a étudié le cas des communes périurbaines de Toulouse. Il s'est intéressé à 34 communes rurales de la périphérie toulousaine. Ces entretiens lui ont alors permis de mettre en évidence trois logiques d'action. La première est la non intervention : les maires concernés refusent l'arrivée de populations nouvelles perçues comme perturbantes, et entendent conserver leur territoire « intact », c'est-à-dire conservant les caractères du monde rural traditionnel. Ces maires limitent les constructions nouvelles, et ont globalement de mauvaises relations avec les nouveaux arrivants. D. Filâtre cite des propos explicites à cet égard : « Les tensions naissent d'une minorité qui arrive et qui dit nous on sait faire, vous, non ! », ou encore : « Ce que je souhaite pour ma commune, c'est qu'elle garde une certaine identité et qu'elle ne se noie pas dans une certaine populace, (...) garder une dimension humaine » [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)]. En réalité, on peut considérer que, dans le cadre francilien en tout cas, il s'agit plutôt d'un blocage actif de la périurbanisation. Ce type d'attitude se retrouve ainsi, en Seine-et-Marne, dans les communes autour de la forêt de Fontainebleau notamment. Plusieurs communes de cet espace marquent leur refus total de la périurbanisation et n'autorisent les constructions qu'exceptionnellement [entretien Desbourdes]. Ainsi, la commune de Fontainebleau connaît une croissance presque nulle depuis les années 1980, avec un solde naturel et un solde migratoire tous deux proches de zéro [INSEE, RGP99]. Les maires de ces communes, refusant les dynamiques spatiales de l'agglomération, mettent au devant de leur priorité la préservation du cadre de vie de leur commune. Néanmoins, il

faut constater que ce type de stratégie ne correspond aucunement à une perspective de développement durable, parce que précisément ces communes ne connaissent aucun développement.

La seconde logique d'action définit les maires « anticipateurs » [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)]. Les maires anticipent les demandes, les problèmes, et inscrivent ces données dans leur programme d'action. En particulier, ces maires sont particulièrement actifs dans la gestion des structures scolaires, des politiques d'urbanisme, du développement économique. Ils anticipent les dépenses et les intérêts que l'apport de populations nouvelles représente, même s'ils restent dans un rapport de dépendance par rapport au pôle urbain [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)]. Ce type de comportement semble caractériser le maire de la commune d'Isle-les-Villenoy, à proximité de Meaux : travaillant avec des personnes de sa connaissance pour élaborer, avec parcimonie, de nouveaux pavillons, il entend maîtriser la croissance de sa commune dont la population a doublé depuis 1982. Le maire refuse la construction d'immeuble, afin de conserver l'identité du village, mais il ne refuse pas pour autant toute urbanisation - la croissance de la commune en témoigne -.

Enfin, la troisième logique d'action est celle de l'accompagnement du changement [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)]. Les nouvelles populations, qui participent au rajeunissement de la commune, sont considérées positivement. Le maire de Sivry-Courtry caractérise ce genre d'attitude. Il parle de la commune avant son arrivée comme d'une commune « arriérée, comme toutes les communes du plateau de Brie d'ailleurs ». L'apport de populations nouvelles a permis le rajeunissement de la commune, « qui était une commune de vieux ». Le maire de Saint-Ouen-en-Brie, quant à lui, rappelle que la croissance démographique ouvre de nouvelles perspectives en matière d'équipement. Néanmoins, la faiblesse financière de ces communes ne leur permet généralement pas d'intervenir sur tous les plans, de sorte qu'ils hiérarchisent leurs priorités [Bonnet, Aubertel, 2006, (b)]. Ces communes offrent un certain nombre de services à la population pour se montrer attractives - comme par exemple, à Sivry-Courtry, dans le cadre de l'intercommunalité mais sous l'impulsion du maire de ce bourg, un service d'aides ménagères et de crèche parentale-. Pour autant, ces maires demeurent attachés au cadre rural, et se soucient de la préservation du bâti, qui fonde l'identité du bourg. Ainsi, par exemple, le maire de Sivry-Courtry a fait inscrire dans le PLU la préservation obligatoire des grands murs d'enceinte des fermes qui marquent l'entrée de la ville ; ou bien encore il a acquis, pour un euro symbolique, un ancien chemin qui était l'entrée d'un château (château qui a été détruit par son propriétaire et sur les ruines duquel un lotissement est désormais en cours

de construction). Par ailleurs, les restrictions liées aux règlements supérieurs peuvent alors être vécus comme des contraintes fortes et injustifiées. Dans le cas de Sivry-Courtry par exemple, le maire aurait voulu mettre en place un circuit de karting sur le territoire communal : les autres communes de la communauté de communes du Chatelêt-en-Brie ont fait appel à des associations de défense de l'environnement pour rendre le projet caduc. La volonté de gestion de la croissance démographique et urbaine dépasse donc parfois les possibilités même d'action, et crée des dissensions entre les communes d'une même intercommunalités qui n'adoptent pas les mêmes logiques d'action. Le maire de Saint-Ouen-en-Brie, quant à lui, limite les nouvelles ouvertures à l'urbanisation, puisque les capacités maximales de l'épuration d'eau sont atteintes, et que l'école est pleine ; toutefois, les deux autres communes qui partagent l'école (maternelle et primaire) continuent d'avoir des politiques de création de lotissements, ce qui rend difficile la situation de l'école. La coordination des actions à l'échelle intercommunale s'avère donc indispensable, et c'est la raison pour laquelle le maire de Saint-Ouen a mis en place une intercommunalité (qui n'en est encore qu'à ses débuts).

Ces trois portraits restent des idéaux-types, mais traduisent des tendances générales et des oppositions entre les gestions adoptées des communes périurbaines. On peut ajouter l'absence de stratégie : le laisser-faire, qui suit simplement la demande de construction, sans régulation ni des permis de construire ni des services communaux au préalable. Le choix des communes d'étude n'a pas fait apparaître ce type de comportement. On peut également imaginer des communes qui favorisent activement la croissance démographique : en particulier pour passer au dessus de la barre des 1 000 habitants, au-delà de laquelle les dotations de l'Etat par habitants augmentent sensiblement. De même, dans le cadre de notre étude, aucune commune ne semble avoir ce type de stratégie ; néanmoins, cela a pu exister momentanément dans le passé (en particulier dans les communes construisant massivement des lotissements), sans qu'il en soit fait écho. Le blocage actif, le laisser-faire, l'anticipation et l'accompagnement permettent de rendre compte des stratégies différenciées des maires face aux dynamiques démographiques dont ils sont l'objet. Dans le premier cas, aucun étalement urbain n'est à déplorer, dans la mesure où la très faible croissance autorisée n'induit pas une croissance importante ce l'espace urbanisé ; mais il ne s'agit pas de développement durable, puisque précisément il n'y a pas (ou presque) de développement. En revanche, dans les trois autres cas la question de l'étalement urbain se pose. En effet, ces maires font face à ce processus d'étalement urbain, et l'accompagnent largement : même s'ils entendent encadrer la croissance urbaine - en particulier dans le cas des maires anticipateurs -, ils ne disposent

pas du recul suffisant ni des outils efficaces pour lutter contre l'étalement, dont ils ne perçoivent pas vraiment toujours l'enjeu. La position du maire de Sivry-Courtry est à cet égard édifiante : il considère que les contraintes que lui imposent les services de l'Etat et l'intercommunalité dans ses ouvertures à l'urbanisation sont injustifiées et n'estime pas que sa commune soit concernée par les questions d'étalement urbain. Le maire d'Isle-les-Villenoy, lui, a conscience qu'il est nécessaire d'encadrer strictement les processus d'urbanisation, raison pour laquelle il précise qu'il ne travaille « qu'avec des gens qu'[il] connaît, qui ne feront pas n'importe quoi » pour faire des opérations de lotissements. Le maire de Saint-Ouen-en-Brie, quant à lui, voit clairement les enjeux qui se posent, mais les actions qu'il entame pour lutter contre ce processus (révision partielle du POS pour bloquer la constructibilité des zones NA mises en place par l'ancienne municipalité, création d'une intercommunalité) n'en sont encore qu'à leur début et sont parfois contrariées par les stratégies divergentes des autres acteurs publics (autres maires de l'intercommunalité notamment). Ainsi, il apparaît en effet que les stratégies des maires d'une même intercommunalité ne sont pas toujours convergentes. Dans le cas de Saint-Ouen-en-Brie par exemple, on l'a vu, le maire a désormais une politique très restrictive en matière d'urbanisation, les deux autres villages qui partagent l'école communale continuent d'avoir une politique de création de lotissements, alors même que le maire de Saint-Ouen limite son urbanisation notamment parce que les classes de l'école sont déjà pleines. Néanmoins, cette intercommunalité est très récente (elle n'existe que depuis un peu plus d'un an), et la mise en cohérence des stratégies est l'un des objectifs clairement affichés, par le maire de Saint-Ouen en tout cas qui préside l'intercommunalité.

La lutte contre l'étalement urbain n'est donc généralement pas perçue comme une priorité, même si la maîtrise des formes que prend l'urbanisation de la commune apparaît nécessaire à l'ensemble de maires, dans une optique de long terme en particulier. Il s'avère donc important que ces communes replacent désormais leur action dans le cadre de l'agglomération, afin de prendre conscience des enjeux qu'elles ne perçoivent souvent pas ou peu à leur échelle et qui pourtant s'avèrent primordiaux dans une optique de développement durable des territoires. Cela implique une politique d'accompagnement plus stricte de l'urbanisation, en particulier un suivi régulier de la consommation d'espace communal. Cette prise de conscience semble néanmoins amorcée, puisque l'ensemble des maires rencontrés déclare que leurs ouvertures à l'urbanisation sont désormais faites avec parcimonie et sont strictement encadrées, afin d'éviter une croissance anarchique et trop rapide de la commune.

### **(3) Une prise de conscience récente donnant lieu à une révision des modes de conception et d'évaluation des politiques publiques**

L'étalement urbain est de mieux en mieux perçu comme un enjeu important dans une optique de développement durable des territoires. La prise en compte de ce phénomène a permis la révision des modes de conception et d'évaluation des politiques publiques, au moins dans les services de l'Etat et des collectivités territoriales. Si on n'en est encore qu'aux prémices, une nouvelle conception des politiques publiques semble gagner du terrain.

#### ***\* Les services territoriaux de l'Equipement : une réforme des méthodes***

La question de l'étalement urbain est désormais prise en compte comme un enjeu à la fois transversal et central par un certain nombre d'acteurs publics. Si à l'échelle des communes la portée du phénomène n'est pas ou peu perçue, les acteurs de niveau supérieur semblent désormais mieux prendre en compte cette donnée. En particulier, les services de l'Etat, tant l'administration centrale que les services déconcentrés, s'intéressent dorénavant à la maîtrise nécessaire de la consommation d'espace. Ainsi, l'entretien avec André Desboudes, directeur de la section « aménagement, environnement, déplacements » de la Direction Départementale de l'Equipement a mis en évidence ces logiques nouvelles. De fait, A. Desboudes a souligné à plusieurs reprises l'importance de la question de l'étalement, et a lui-même rédigé un certain nombre de notes de travail à ce sujet.

*Figure 15 : Extrait de document de travail d'André Desboudes,  
Evaluation du PDUIF, mars 2007*

#### **La problématique de l'étalement urbain**

Constat quasi général en grande couronne: la périurbanisation qui caractérise le concept dit d'étalement urbain se manifeste de plus en plus dans le département malgré les prescriptions et recommandations du SDRIF de 1994 qui ont été en grande partie retranscrites dans les documents d'urbanisme locaux.

Les observations récentes ont montré le décalage important entre les prévisions d'urbanisation et la réalité du terrain , ce qui a eu pour conséquence de modifier à la fois les conditions d'équilibre et le comportement des habitants.

La mise en œuvre du SDRIF a donné lieu à un retard des objectifs d'urbanisation dans les terrains urbanisables et encore davantage dans les terrains partiellement urbanisables, le dynamisme n'ayant pas totalement bénéficié aux villes nouvelles qui disposaient pourtant des meilleures capacités d'accueil. En matière de consommation d'espace le taux atteint en 2003 n'a été que de 43% des objectifs du SDRIF, là précisément où était prévue la plus forte progression urbaine plus propice à une organisation "maîtrisée" des déplacements.

Parallèlement la diffusion de l'urbanisation a davantage profité aux secteurs ruraux et aux franges dans les communes soumises au principe du développement modéré des bourgs, villages et hameaux, pour donner lieu ( estimation 2003) à une mutation des sols du rural vers l'urbain à hauteur de 38% de l'ensemble des surfaces urbanisables du département, soit un décalage total avec le SDRIF qui prévoyait une part maximale de type BVH , à terme , d'environ 10 %.

En définitive, le développement de l'urbanisation a été plus fort que prévu dans les zones les moins densifiées à dominante rurale, essentiellement sous forme de lotissements et de manière générale d'habitat individuel, sans accompagnement systématique d'activités et d'équipements capables de limiter les besoins de déplacements des habitants.

Il ressort de ce phénomène que la mobilité a été profondément bouleversée autant par les formes urbaines que par la progression quantitative des migrants.

L'étalement urbain est caractéristique de la grande couronne parisienne qui offre en périphérie des villes des espaces proches des grands axes routiers, très convoités par les aménageurs, propices pour développer de l'habitat, des activités commerciales et des entrepôts, et très vite rentabilisés par une offre foncière plus avantageuse.

Sans porter de jugement sur d'autres aspects qui aggravent la situation, la problématique de l'étalement urbain doit faire l'objet d'une appréciation spécifique par opposition au principe de densification qui avait été préconisé, selon les secteurs, par le PDUIF. Et peut être donner lieu à une approche différenciée de l'évolution de la mobilité entre la zone dense et la périphérie urbaine dans la mesure où les territoires présentent de très grandes différences tant sur le plan du développement des pôles structurants que sur l'offre de transport ou de services.

### **La portée réelle du PDU**

La mise en œuvre du PDUIF se concrétise autant par les mesures opérationnelles que par des mesures conservatoires qui sont de nature à modifier les caractéristiques de la mobilité.

En dehors des agglomérations denses qui focalisent certains enjeux de déplacements soit en raison de leur faible portée (marche, vélos etc..), soit de leur nature même comme le stationnement, soit encore par le comportement de l'utilisateur (par exemple covoiturage), on peut retenir des marges d'évolution possible au travers de deux exemples de démarches PDU en Seine et Marne, en cours d'élaboration : les pôles et les PLD.

L'amélioration des déplacements et de la mobilité liée à l'aménagement des pôles gares est fondée sur l'attractivité pour un meilleur usage des transports collectifs.

Or, excepté quelques gares bien situées près des centres il ressort que le principe de l'amélioration du rabattement (parcs de stationnement) notamment en voiture individuelle se perpétue pour attirer si possible les usagers éloignés. Cette situation a également pour effet induit de multiplier l'usage de la voiture dans des zones contraintes et de réduire la possibilité de développer davantage le mode bus.

Certes la marge de manœuvre est faible en zone périphérique mais néanmoins n'y a t il pas lieu de s'interroger sur les conséquences de certains aménagements préconisés par le PDUIF sur la répartition modulée de la mobilité ?

L'élaboration des PLD atteint un niveau appréciable dans le département, y compris dans des secteurs à dominante rurale, ce qui est plutôt encourageant par rapport aux objectifs d'aménagement et aux effets prévisibles des mesures arrêtées par les intercommunalités. Parmi ces préconisations, un certain nombre sont destinées à être prises en compte en particulier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme pour jouer un rôle sur les modalités d'aménagement local, comme par exemple la desserte en transport collectif des zones commerciales, la réalisation d'itinéraires cyclables ou la réduction du stationnement en ville. Ces dispositions peuvent être reprises dans les porter à connaissance et les avis de l'Etat pour les SCOTs et les PLU. Dans ces conditions, comment mesurer dès maintenant cette évolution programmée de la mobilité alors qu'elle ne constitue pourtant qu'une hypothèse ? Il serait dommage de passer sous silence ce changement annoncé qui ne peut apparaître pour l'instant que sous forme de tendance permettant de faire évoluer autrement la mobilité, pas seulement par des recommandations mais aussi par les actions essentielles des décideurs locaux que sont les maires ou responsables des établissements de coopération intercommunale.

Par ailleurs, dans le cadre de notre entretien, il a insisté sur le fait que, désormais, les différents secteurs de la DDE travaillaient systématiquement en commun. Depuis quelques mois, chaque décision et chaque politique mise en place est systématiquement présentée aux autres secteurs, de sorte que chacun puisse apporter l'expérience qui lui est propre. De la sorte par exemple, les choix en matière de développement routier sont soumis à l'appréciation du secteur aménagement, qui a conscience des conséquences que l'amélioration des grandes infrastructures routières a sur les formes de l'urbanisation. Les politiques sont désormais appréciées et décidées par l'ensemble des secteurs d'action de la DDE. Néanmoins, cette concertation systématique est récente, et les pratiques évoluent lentement.

M. Wiel remarque la discordance qui existe entre les cultures d'action des différents secteurs d'action de l'Etat : « La politique poursuivie dans ces secteurs d'intervention de l'Etat [le logement, l'environnement, les transports, le commerce, la planification urbaine et l'action foncière] se structure naturellement autour d'idées-force qui n'évoluent que lentement et qui, très normalement, peuvent entrer en contradiction avec celles

élaborées par d'autres secteurs d'intervention. Il y a alors nécessité d'un arbitrage qui caractérisera les choix politiques avant d'être traduit en mesures qui sont fréquemment un compromis. Malheureusement, il est fréquent qu'il n'y ait pas d'arbitrage et que l'interférence de mesures sectorielles cohérentes à l'échelle du secteur produise des effets globaux qui ne sont désirés par personne. » [Wiel, 1999, p. 90] : pour chaque secteur d'intervention des services de l'Etat, une direction particulière est mise en place, et fonde sa culture d'action. Par exemple, dans le domaine des transports, l'horizon d'action est celle de la mobilité, considérée comme une « impérieuse nécessité soit économique, soit éthique (respecter la liberté de chacun d'évoluer où bon lui semble par le moyen de déplacement de son choix) » [Wiel, 1999, p. 68] : la direction des transports (tant dans l'administration centrale que dans les services déconcentrés) effectuent donc ses choix en fonction de cet objectif ultime d'une mobilité constamment facilitée. Jusqu'à il y a peu, la question des conséquences en matière d'aménagement, et en particulier en matière d'étalement urbain, de ces choix ne s'est jamais posée. Une amorce d'évolution se fait voir, dans cette pratique nouvelle de la concertation entre les différents services avant d'effectuer des choix stratégiques importants. Mais cette culture particulière de l'action mettra, forcément, longtemps à évoluer.

A cet égard, l'union des ministères de l'Equipement et de l'Ecologie en un grand ministère fondé sur le développement durable que le nouveau gouvernement a instaurée dénote cette évolution en cours, qui veut que les différents secteurs d'action qui ont de fait une interaction forte dans leurs actes travaillent désormais ensemble. S'il est évident que le regroupement institutionnel n'est qu'un symbole et ne dit rien des pratiques effectives, ce regroupement laisse présager une meilleure prise en compte des impacts des choix de certains secteurs sur les autres secteurs d'action, et, partant, une meilleure coordination de l'action publique au niveau de l'Etat, dans une optique de développement durable. Reste à voir comment les pratiques de différents services évolueront dans ce cadre nouveau.

Par ailleurs, en ce qui concerne la question de l'étalement urbain, le problème qui se pose est la mesure du phénomène. En effet, c'est un processus dont on prend acte a posteriori et à l'échelle de l'agglomération : comment prendre alors cette dimension en compte ? Il s'avère nécessaire de mettre en place des objectifs précis en matière de consommation d'espace, qui permettent d'accompagner la croissance (dans le cas de la Seine-et-Marne, le département est amené à continuer d'accueillir la croissance démographique francilienne, dans la mesure où il constitue une réserve foncière importante, mais aussi

une croissance économique venue notamment du rattrapage des villes nouvelles), sans pour autant compromettre les objectifs de long terme, de développement durable. A cet égard, il paraît nécessaire de mettre en place des outils de mesure de la consommation d'espace, qui permettent un suivi régulier, et non une prise de conscience du niveau de consommation tous les 10 ans lors de l'évaluation des documents d'urbanisme.

### *\* Les critères d'évaluation des politiques publiques*

La question qui se pose alors est celle de l'évaluation des politiques publiques, et en particulier des critères qui président à cette évaluation. L'évaluation est, jusqu'à présent, faite en fonction des objectifs propres de l'acteur public et du secteur dans lequel il agit : on l'a vu, par exemple, la politique nationale des transports poursuit un objectif de mobilité maximale et optimale pour tous, et est donc évaluée à l'aune de ce critère, sans réellement considérer les conséquences en termes d'urbanisation qu'elle induit par exemple, ni même, jusqu'à récemment, les questions environnementales. Ce phénomène est vérifiable à tous les échelons de l'action publique. M. Wiel note, pour sa part, que le mode d'action du Conseil Général, qui gère une part essentielle des routes, répond également à des objectifs et des critères d'évaluation qui ne prennent aucunement en compte les implications locales : « En général le Conseil Général ne traite pas d'aménagement urbain. Dans ce cas, la compétence voirie qui est la sienne se trouve naturellement isolée des compétences liées à l'aménagement (habitat, urbanisme, etc.) et cela suffit pour que son style de gestion soit très technique, très opérationnel et imprégné d'une conception de l'aménagement du territoire cohérente avec le profil sociopolitique des conseillers généraux de nos campagnes. Pour ceux-ci, la route est chargée d'une grande force symbolique. Elle relie ville et campagne, elle désenclave. » [Wiel, 1999, P96].

Il apparaît donc nécessaire de refondre les modes d'évaluation des politiques publiques, afin de considérer conjointement les impacts sur tous les plans, et non uniquement par rapport aux buts initialement posés. Dans une optique de développement durable, cette transversalité de l'évaluation paraît primordiale. Cette transformation des modes d'évaluation semble être en marche, dans le cadre des transformations institutionnelles en cours (regroupement du Ministère de l'Ecologie et du Ministère de l'Equipement et des Transports, mise en avant du développement durable, en particulier dans les documents

d'urbanisme avec le Plan d'Aménagement et de Développement Durable, caractère opposable des SCoT).

La gestion publique de l'étalement urbain pose problème. Enjeu qui se pose à l'échelle de l'agglomération, mais processus découlant des choix politiques réalisés à toutes les échelles d'action, l'étalement urbain n'est pas toujours pris en compte dans les stratégies des acteurs, en particulier des acteurs locaux. Néanmoins, la mise en avant des questions de développement durable, à toutes les échelles, laisse présager une refonte des modalités des choix en matière de politique publique et des critères d'évaluation de ces politiques, permettant une prise en compte réelle de l'étalement urbain.

## Conclusion

C'est dans une optique de développement durable des territoires que l'étalement urbain se présente comme un enjeu de l'action publique. De fait, l'étalement urbain implique une surconsommation d'espaces qui rend caduc cette forme de développement urbain à long terme, et qui conduit en plus à une dégradation environnementale et paysagère rapide. Si la mesure de l'étalement urbain s'est faite récemment, quand la mise en révision des documents locaux d'urbanisme a montré clairement les formes particulières prises par le développement urbain des trois dernières décennies, les dynamiques sociodémographiques et spatiales qui l'ont généré sont encore à l'œuvre aujourd'hui, voire se renforcent : l'étalement urbain est un enjeu d'action pour les années à venir.

L'étalement urbain trouve son origine dans les stratégies de localisation des ménages et des entreprises ; mais il est permis, si ce n'est encouragé, par les politiques que mènent les différents acteurs publics. En effet, les critères d'évaluation des politiques publiques ne dépendent que des objectifs posés par le secteur d'action (transport, urbanisme, environnement...) qui les mènent, sans s'interroger sur ce que les choix réalisés dans ce secteur implique par ailleurs, en l'occurrence sur les dynamiques spatiales. Il apparaît donc nécessaire de revoir ces critères d'évaluation et de permettre une meilleure coordination des actions entre les différents secteurs, et ce pour les acteurs publics de tous les niveaux. Il semble néanmoins que cette nécessité soit désormais comprise, et qu'une réforme des méthodes soit en cours, même s'il est évident que la transformation des modes d'action prendra du temps. D'autre part, un décalage fort existe entre les prévisions formulées par la planification de projet (qui cherche à éviter le mitage de l'espace) et les réalisations effectives : la mise en cohérence des niveaux de planification et d'action semble encore insuffisante. Néanmoins, dans le cadre de la mise en place des SCoT, à laquelle succédera une révision des POS, devenus PLU (qui doivent désormais faire l'objet d'une évaluation tous les dix ans), qui donnent la priorité au développement durable, on peut espérer que la question de l'étalement urbain soit mieux prise en compte, à une échelle pertinente (intercommunalité, voire agglomération).

Pour autant, il n'existe pas d'outil de mesure permettant un suivi régulier de la consommation effective d'espace, ce qui rend difficile l'appréciation continue du

développement (ou non) de l'étalement urbain. Si la priorité donnée au développement durable laisse présager que l'étalement urbain sera désormais considéré par l'ensemble des acteurs publics comme un enjeu de leur action, l'absence de cet outil de mesure risque de conduire de nouveau à un constat a posteriori de l'étalement, au moment de l'évaluation des documents d'urbanisme.



# Annexes

## Bibliographie

- ◆ Arthaut R., *Le Budget transport des ménages depuis 40 ans : la domination de l'automobile s'est accrue*, Insee Première n°1039, septembre 2005
- ◆ Baccaini B., Sémécurbe F., Thomas G., *Les déplacements domicile-travail amplifiés par la périurbanisation*, Insee Première n° 1129, INSEE, mars 2007
- ◆ Beaucire F., Berger M., « Mobilité résidentielle et navettes : les arbitrages des ménages d'Ile-de-France », in Levy J.P., Dureau F., *L'accès à la ville : les mobilités spatiales en question*, L'Harmattan, collection Habitat et Sociétés, 2002
- ◆ Berger M., *Les périurbains de Paris, De la ville dense à la métropole éclatée ?*, CNRS Editions, 2004
- ◆ Bessy-Pietri P., *Recensement de la population 1999 : les formes de la croissance urbaine*, Insee Première n°701, mars 2000
- ◆ Bonnet M., Aubertel P. (dir.), *La ville aux limites de la mobilité*, PUF, collection Sciences sociales et société, mars 2006 :
  - (a) Sencébé Y., « Mobilités quotidiennes et ancrages périurbains », pp. 153-160,
  - (b) Filâtre D., « Les élus de la région toulousaine face aux enjeux de l'étalement urbain générés par de nouvelles mobilités », pp. 279-286
- ◆ Boulet N., *Les grandes communes d'Ile-de-France : une population en hausse depuis 1999*, Ile-de-France en faits et chiffres n°139, INSEE, janvier 2007

- ◆ Calcoen F., Cornuel D., « Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement », *Recherches et prévisions* n°64, pp. 90-98, CAF, 2001
- ◆ Castel J.-C., Chevallier V., *L'étalement urbain*, CERTU, novembre 2004
- ◆ Castel J.C., *Les coûts de la ville dense ou étalée*, CERTU, octobre 2005
- ◆ Chavouet J.M., Fanouillet J.M., *Forte extension des villes entre 1990 et 1999*, Insee Première n°707, avril 2000
- ◆ Conseil Général de Seine-et-Marne, *Etude : Le secteur logistique en Seine-et-Marne*, rapport publié par la DDE de Seine-et-Marne et le Conseil Général de Seine-et-Marne, septembre 2003
- ◆ Contrat de Plan Etat-Région Ile-de-France 2000-2006, mars 2000
- ◆ Contrat de Plan Etat-Région Ile-de-France 2007-2013, mars 2007
- ◆ Corbillé C., Lacoste G., *SDRIF et habitat : la construction de 1990 à 2000*, Note rapide sur le bilan du SDRIF n°295, IAURIF, juin 2002
- ◆ CSA, Enquête « Les maires et l'habitat », forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, mars 2007
- ◆ CSA, *Les maires et l'habitat* (sondage), Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, mars 2007
- ◆ Déléaz D., *Analyse nationale du développement résidentiel des territoires de SCoT*, Note de synthèse du Centre d'Etudes Techniques de l'Équipement de Lyon, février 2007
- ◆ Desbourdes A., *Evaluation du PDUIF : le contexte de la Seine-et-Marne*, Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne, note à l'attention du STIF et de l'IAURIF, mars 2007

- ◆ Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne (DDE77), *Contribution de l'Etat en Seine-et-Marne à la révision du SDRIF*, 2006
- ◆ Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne (DDE77), *Le prêt à taux zéro en Seine-et-Marne, Etude sur la mobilité résidentielle*, décembre 2001
- ◆ Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, Association Départementale d'Information sur le Logement (ADIL 75), « La prise en compte des dépenses de transport dans les projets d'accession », in *La politique des pouvoirs publics en Ile-de-France*
- ◆ Dupuy G., *Les territoires de l'automobile*, Anthropos, 1995
- ◆ EDATER, *Etude sur l'ouverture à l'urbanisation et la consommation des terrains urbanisables et partiellement urbanisables au SDRIF*, Direction Régionale de l'Équipement Ile-De-France, mars 2002
- ◆ Extra-Muros (SARL), *Effet de la Francilienne dans la constitution de l'espace situé entre les villes nouvelles de Marne-la-Vallée et Sénart*, étude pour la Direction Départementale de l'Équipement de la Seine-et-Marne, juin 2002
- ◆ Fol S., Coutard O., Dupuy G., *La pauvreté périurbaine, dépendance locale ou dépendance automobile ?*, Espaces et sociétés
- ◆ Gobillon L., Le Blanc D., « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Economie et Statistiques* n°381-382, INSEE, 2005
- ◆ Godonou C., *La construction en 2005 : la prospérité du logement se confirme*, Insee Première n°1083, juin 2006
- ◆ INSEE, Recensement Général de la Population, 1999
- ◆ INSEE, Recensement de la population, 2004
- ◆ INSEE (ouvrage collectif), *Tableaux de l'économie française, édition 2006*, INSEE, 2006

- ◆ Jabot D., *Déplacements domicile-travail : un déplacement de l'emploi francilien vers la grande couronne*, Ile-de-France à la page n°265, INSEE, mars 2006
- ◆ Jacquot A., *De plus en plus de maisons individuelles*, Insee Première n°885, février 2003
- ◆ Jacquot A., *Des ménages toujours plus petits*, Insee Première n° 1106, octobre 2006
- ◆ Jacquot A., Minodier C., *Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005 : 31,1 millions de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2005*, Insee Première n°1060, janvier 2006
- ◆ Julien P., *Recensement de la population 1999 : poursuite d'une urbanisation très localisée*, Insee Première n°692, janvier 2000
- ◆ Lecat G., « Documents locaux d'urbanisme et structuration des espaces périurbains », in *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen, Les politiques régionales à l'épreuve des faits*, XI<sup>ème</sup> colloque de l'Association de Science Régionale De Langue Française, septembre 2004
- ◆ Louchart P., Beaufiles S., Tiratay L., *L'extension de « l'aire urbaine de Paris » n'est pas synonyme d'étalement urbain*, Note rapide sur le bilan du SDRIF n°333, IAURIF, mai 2003
- ◆ Ministère de l'Équipement, « L'étalement urbain », in *Etude rétrospective et prospective des évolutions de la société française (1950-2030)*, Futuribles
- ◆ Morel B., Redor P., *Enquêtes annuelles sur le recensement 2004 et 2005 : la croissance démographique s'étend toujours plus loin de villes*, Insee Première n°1058, janvier 2006
- ◆ Omalek L., *Le logement : une dépense importante pour les ménages franciliens modestes*, Ile-de-France à la page n°230, INSEE, novembre-décembre 2003
- ◆ Orfeuil J.P., *Déplacements, énergies consommées et formes urbaines*, Centre de recherche Espace, Transports, Environnement et Institutions locales (Université Paris XII Val-de-Marne), octobre 2005

- ◆ Plan de déplacement urbain d'Ile-de-France (PDUIF)
- ◆ Planchat C., *Protéger l'environnement : un objectif pour une grande majorité de Français*, Insee Première n°1121, janvier 2007
- ◆ Plateau C., Rakotomalala J., *L'attrait des maisons individuelles en milieu rural mais proches des villes*, SESP en bref n°1, juin 2005
- ◆ Promotion Simone Weil, « L'accession à la propriété », in *Séminaire relatif au logement*, Ecole Nationale d'Administration, juillet 2005
- ◆ Rizk C., *Citadins, votre quartier est-il agréable à vivre ?*, Insee Première n°934, décembre 2003
- ◆ Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF), avril 1994
- ◆ Sencébé Y., Lepicier D., *Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale*, communication du Colloque « Mobilité, différenciations et inégalités », avril 2005
- ◆ Wiel M., *La Transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Pierre Mardaga, collection Architecture + Recherches, 1999
- ◆ Wiel M., *La Transition urbaine est-elle réversible ?*, synthèse d'intervention aux Seizièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier « Les villes ont elles achevé leur transition ? », novembre-décembre 2003
- ◆ Wiel M., *Pour planifier autrement*, non encore paru, janvier 2007

## Sitographie

- [www.insee.fr](http://www.insee.fr) : site de l'INSEE donnant accès aux résultats des recensements de population ainsi qu'aux publications de l'INSEE
- [www.seine-et-marne.fr](http://www.seine-et-marne.fr) : site du Conseil Général de la Seine-et-Marne
- [www.iaurif.org/fr/sig/cartes/index.htm](http://www.iaurif.org/fr/sig/cartes/index.htm) : site de l'IAURIF pour leur documentation cartographique (Modes d'Occupation des Sols, orthophotographie, photographie aérienne)
- [www.plusnews.fr/articles/000356\\_immobilier.php](http://www.plusnews.fr/articles/000356_immobilier.php) : article *Les cartes de l'immobilier*, Aurélie Blondel.
- [www.paris.notaires.fr/prix](http://www.paris.notaires.fr/prix) : site de la chambre des notaires de Paris, présentant les prix de l'immobilier.

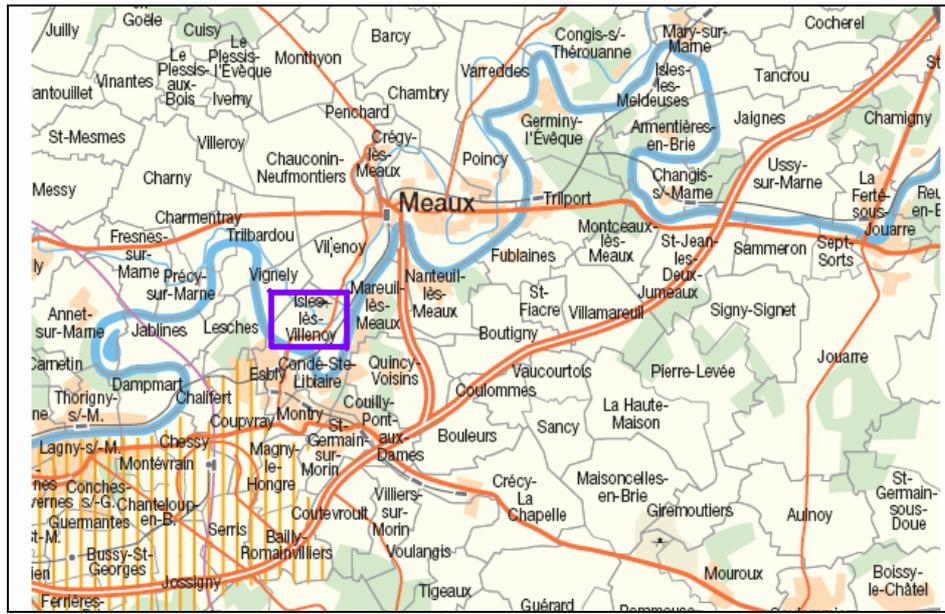
## Table des figures

<i>Figure 1</i> : Découpage de la Seine-et-Marne selon la densité des zones.....	10
<i>Figure 2</i> : Evolution de la population française au XXème siècle.....	13
<i>Figure 3</i> : Localisation et prix du foncier.....	15
<i>Figure 4</i> : Croissance de la population et croissance du territoire urbain.....	21
<i>Figure 5</i> : Les espaces à forte concentration d'installation logistique en Seine-et-Marne...23	
<i>Figure 6</i> : La commune de Vert-Saint-Denis : de larges emprises de la logistique.....	25
<i>Figure 7</i> : Les migrations principales des bénéficiaires d'un PTZ en Ile-de-France.....	35
<i>Figure 8</i> : Les principales migrations résidentielles dans le cadre du PTZ.....	36
<i>Figure 9</i> : Evolution récente de la densité résidentielle moyenne en France.....	39
<i>Figure 10a</i> : Le cas de Servon (MOS).....	43
<i>Figure 10b</i> : Le cas de Sevron (photographie aérienne).....	44
<i>Figure 11</i> : La consommation d'espace à proximité de la Francilienne.....	45
<i>Figure 12</i> : Les constructions à proximité de la Francilienne (5 km autour de l'axe) : une urbanisation résidentielle et linéaire.....	46
<i>Figure 13</i> : L'urbanisme idéal selon les maires.....	66
<i>Figure 14</i> : Les maires et l'amélioration de l'offre de logement.....	68
<i>Figure 15</i> : Extrait de document de travail d'André Desbourdes.....	73

## Présentation des communes d'étude

### Localisation :

Réalisation personnelle sur Paint ® à partir d'un fond de carte présentant les communes de la Seine-et-Marne de l'IAURIF

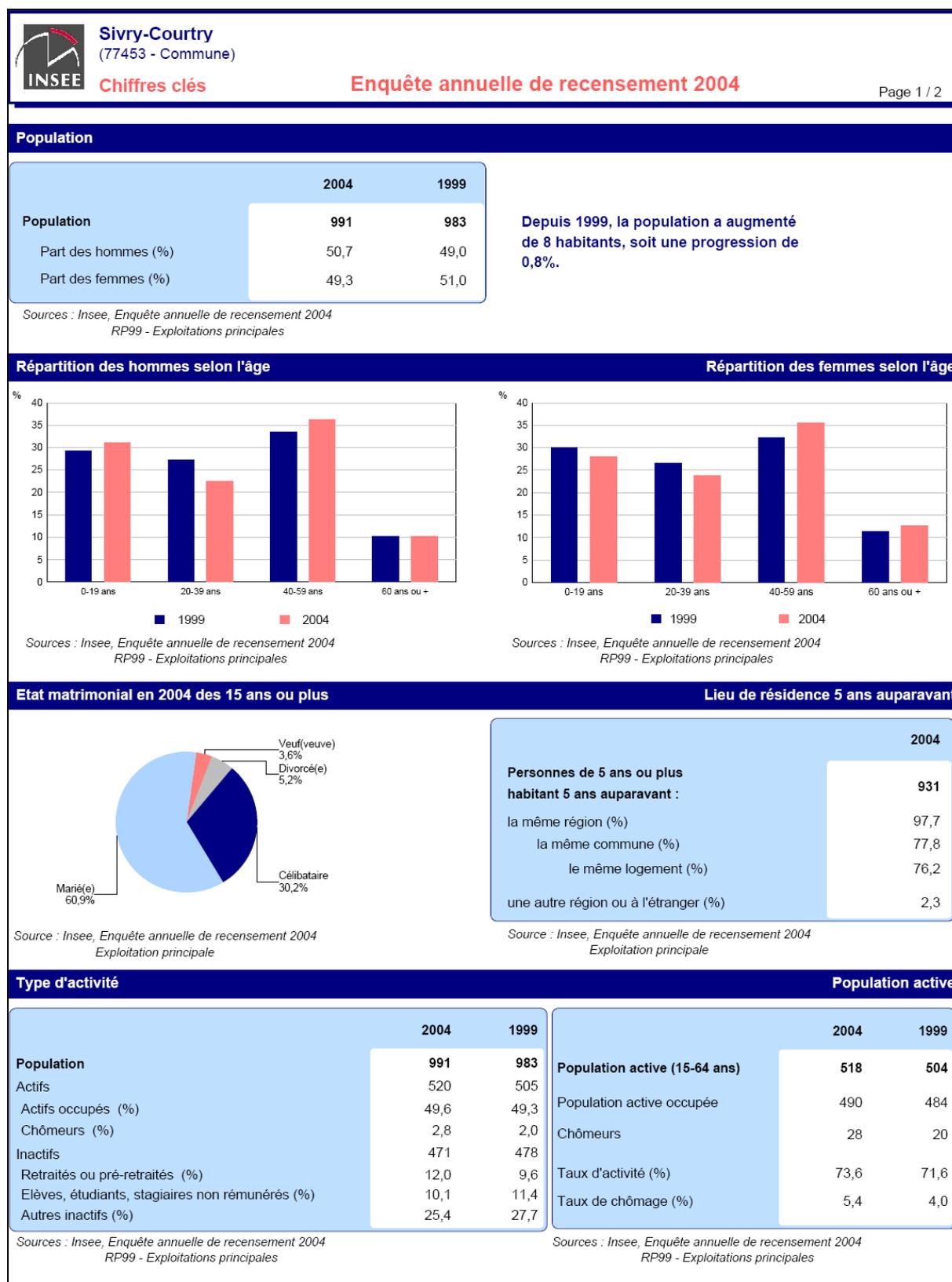


Isles-lès-Villenoy



Sivry-Courtry et Saint-Ouen-en-Brie

## Sivry-Courtry





### Composition des ménages

	2004	1999
<b>Nombre de ménages</b>	<b>341</b>	<b>325</b>
Part des ménages d'une personne (%)	14,1	10,8
Part des ménages dont la personne de référence est active (%)	73,9	74,8
Nombre moyen de personnes par ménage	2,9	3,0

Depuis 1999, la commune compte 16 ménages supplémentaires, soit une augmentation de 4,9%.

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Catégories de logements

	2004	1999
<b>Ensemble des logements</b>	<b>383</b>	<b>356</b>
Résidences principales	341	325
Part dans l'ensemble des logements (%)	89,0	91,3
Résidences secondaires et logements occasionnels	21	20
Logements vacants	21	11

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

La commune compte 27 logements de plus qu'en 1999, ce qui représente une augmentation de 7,6%.

### Parc des résidences principales

	2004	1999
<b>Ensemble des résidences principales</b>	<b>341</b>	<b>325</b>
dont		
- part des maisons (%)	95,9	91,4
- part des appartements (%)	3,8	7,7

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

### Caractéristiques des résidences principales

	2004	1999
<b>Ensemble des résidences principales</b>	<b>341</b>	<b>325</b>
Part des propriétaires (%)	85,9	81,5
Part des locataires (%)	10,6	12,9
Part des résidences principales achevées avant 1949 (%)	30,5	36,0
Part des résidences principales achevées depuis 1999 (%)	6,5	///

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Ancienneté d'emménagement

Ancienneté d'emménagement dans la résidence principale :	2004
- depuis moins de 5 ans (%)	22,0
- de 5 à 9 ans (%)	20,5
- 10 ans ou plus (%)	57,5
Ancienneté moyenne d'emménagement (années)	14

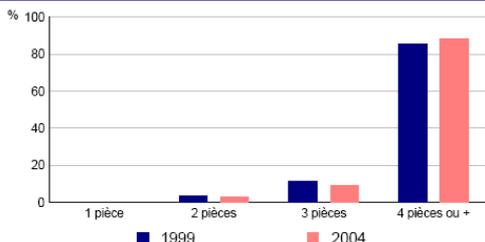
Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
Exploitation principale

### Equipped des ménages

	2004	1999
<b>Nombre de ménages</b>	<b>341</b>	<b>325</b>
Part des ménages occupant un logement équipé d'une installation sanitaire (%)	99,7	97,8
Part des ménages disposant au moins d'une voiture (%)	96,8	96,0

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Nombre de pièces des résidences principales



Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

### Nombre moyen de pièces

	2004	1999
<b>Nombre moyen de pièces par résidence principale</b>	<b>5,1</b>	<b>4,9</b>
Nombre moyen de pièces par maison	5,2	5,0
Nombre moyen de pièces par appartement	4,0	3,9

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales



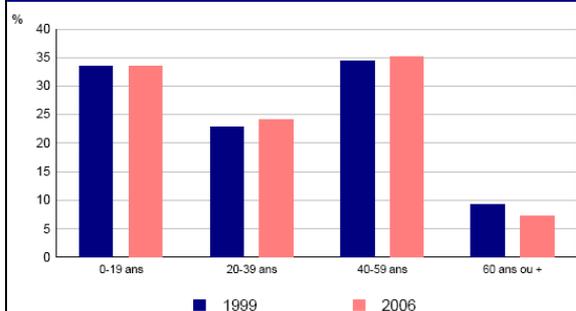
## Population

	2006	1999
<b>Population</b>	<b>843</b>	<b>704</b>
Part des hommes (%)	48,6	49,6
Part des femmes (%)	51,4	50,4

Depuis 1999, la population a augmenté de 139 habitants, soit une progression de 19,7%.

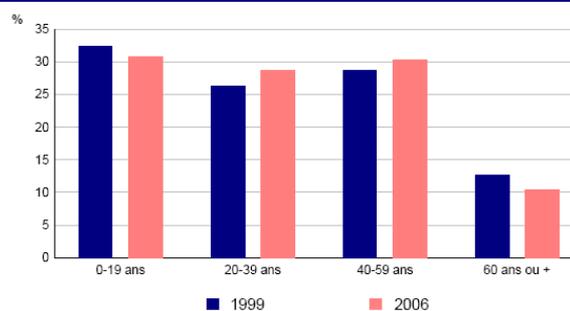
Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

## Répartition des hommes selon l'âge



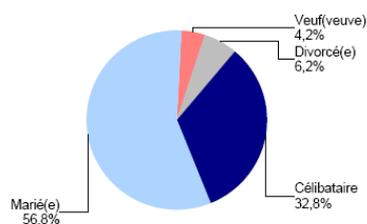
Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

## Répartition des femmes selon l'âge



Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

## Etat matrimonial en 2006 des 15 ans ou plus



Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
Exploitation principale

## Lieu de résidence 5 ans auparavant

	2006
<b>Personnes de 5 ans ou plus habitant 5 ans auparavant :</b>	<b>778</b>
la même région (%)	97,4
la même commune (%)	70,4
le même logement (%)	68,6
une autre région ou à l'étranger (%)	2,6

Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
Exploitation principale

## Type d'activité

	2006	1999
<b>Population</b>	<b>843</b>	<b>704</b>
Actifs	470	346
Actifs occupés (%)	52,0	45,9
Chômeurs (%)	3,8	3,3
Inactifs	373	358
Retraités ou pré-retraités (%)	9,6	10,1
Elèves, étudiants, stagiaires non rémunérés (%)	9,0	8,8
Autres inactifs (%)	25,6	32,0

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

## Population active

	2006	1999
<b>Population active (15-64 ans)</b>	<b>469</b>	<b>345</b>
Population active occupée	437	322
Chômeurs	32	23
Taux d'activité (%)	79,2	72,5
Taux de chômage (%)	6,8	6,7

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales



**Composition des ménages**

	2006	1999
<b>Nombre de ménages</b>	<b>279</b>	<b>227</b>
Part des ménages d'une personne (%)	11,1	11,9
Part des ménages dont la personne de référence est active (%)	77,1	74,0
Nombre moyen de personnes par ménage	3,0	3,1

Depuis 1999, la commune compte 52 ménages supplémentaires, soit une augmentation de 22,9%.

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006 - RP99 - Exploitations principales

**Catégories de logements**

	2006	1999
<b>Ensemble des logements</b>	<b>300</b>	<b>251</b>
Résidences principales	279	227
Part dans l'ensemble des logements (%)	93,0	90,4
Résidences secondaires et logements occasionnels	13	18
Logements vacants	8	6

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

La commune compte 49 logements de plus qu'en 1999, ce qui représente une augmentation de 19,5%.

**Parc des résidences principales**

	2006	1999
<b>Ensemble des résidences principales</b>	<b>279</b>	<b>227</b>
dont		
- part des maisons (%)	100,0	99,6
- part des appartements (%)	0,0	0,0

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

**Caractéristiques des résidences principales**

	2006	1999
<b>Ensemble des résidences principales</b>	<b>279</b>	<b>227</b>
Part des propriétaires (%)	96,8	94,3
Part des locataires (%)	1,4	2,6
Part des résidences principales achevées avant 1949 (%)	20,8	22,5
Part des résidences principales achevées depuis 1999 (%)	16,8	///

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006 - RP99 - Exploitations principales

**Ancienneté d'emménagement**

	2006
<b>Ancienneté d'emménagement dans la résidence principale :</b>	
- depuis moins de 5 ans (%)	25,4
- de 5 à 9 ans (%)	24,0
- 10 ans ou plus (%)	50,5
Ancienneté moyenne d'emménagement (années)	12

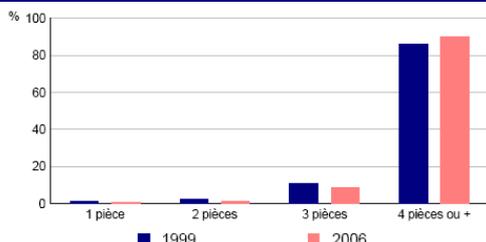
Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
Exploitation principale

**Equipement des ménages**

	2006	1999
<b>Nombre de ménages</b>	<b>279</b>	<b>227</b>
Part des ménages occupant un logement équipé d'une installation sanitaire (%)	99,3	99,6
Part des ménages disposant au moins d'une voiture (%)	94,6	93,4

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006 - RP99 - Exploitations principales

**Nombre de pièces des résidences principales**



Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales

**Nombre moyen de pièces**

	2006	1999
<b>Nombre moyen de pièces par résidence principale</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>
Nombre moyen de pièces par maison	4,9	4,6
Nombre moyen de pièces par appartement	///	///

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2006  
RP99 - Exploitations principales



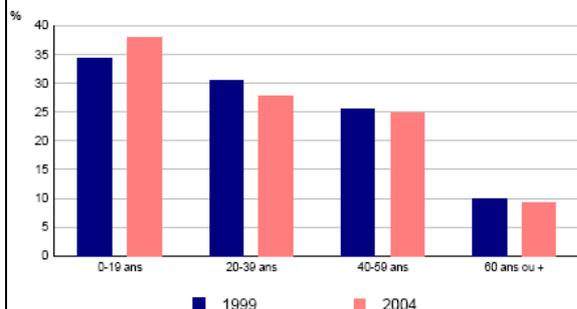
## Population

	2004	1999
Population	831	687
Part des hommes (%)	49,7	50,2
Part des femmes (%)	50,3	49,8

Depuis 1999, la population a augmenté de 144 habitants, soit une progression de 21,0%.

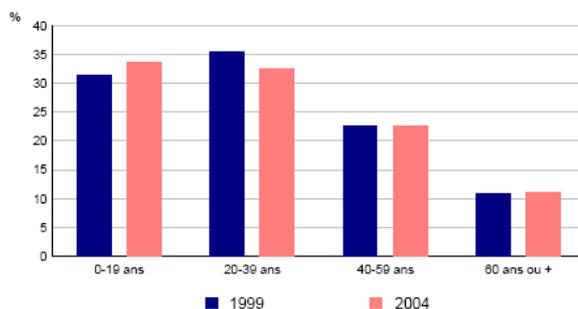
Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

## Répartition des hommes selon l'âge



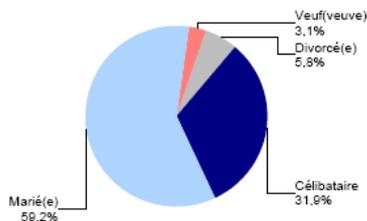
Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

## Répartition des femmes selon l'âge



Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

## Etat matrimonial en 2004 des 15 ans ou plus



Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
Exploitation principale

## Lieu de résidence 5 ans auparavant

	2004
Personnes de 5 ans ou plus habitant 5 ans auparavant :	769
la même région (%)	96,9
la même commune (%)	69,8
le même logement (%)	66,6
une autre région ou à l'étranger (%)	3,1

Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
Exploitation principale

## Type d'activité

	2004	1999
Population	831	687
Actifs	414	346
Actifs occupés (%)	46,0	45,6
Chômeurs (%)	3,9	4,8
Inactifs	417	341
Retraités ou pré-retraités (%)	9,5	9,2
Elèves, étudiants, stagiaires non rémunérés (%)	7,3	6,7
Autres inactifs (%)	33,3	33,8

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

## Population active

	2004	1999
Population active (15-64 ans)	413	346
Population active occupée	381	313
Chômeurs	32	33
Taux d'activité (%)	78,5	76,5
Taux de chômage (%)	7,7	9,5

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales



### Composition des ménages

	2004	1999
Nombre de ménages	265	225
Part des ménages d'une personne (%)	10,9	12,0
Part des ménages dont la personne de référence est active (%)	79,2	80,0
Nombre moyen de personnes par ménage	3,1	3,1

Depuis 1999, la commune compte 40 ménages supplémentaires, soit une augmentation de 17,8%.

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Catégories de logements

	2004	1999
Ensemble des logements	313	279
Résidences principales	265	225
Part dans l'ensemble des logements (%)	84,7	80,6
Résidences secondaires et logements occasionnels	23	31
Logements vacants	25	23

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

La commune compte 34 logements de plus qu'en 1999, ce qui représente une augmentation de 12,2%.

### Parc des résidences principales

	2004	1999
Ensemble des résidences principales	265	225
dont		
- part des maisons (%)	95,1	97,3
- part des appartements (%)	4,2	0,9

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

### Caractéristiques des résidences principales

	2004	1999
Ensemble des résidences principales	265	225
Part des propriétaires (%)	83,4	83,6
Part des locataires (%)	12,5	12,9
Part des résidences principales achevées avant 1949 (%)	31,7	36,4
Part des résidences principales achevées depuis 1999 (%)	15,5	///

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Ancienneté d'emménagement

	2004
Ancienneté d'emménagement dans la résidence principale :	
- depuis moins de 5 ans (%)	29,1
- de 5 à 9 ans (%)	32,1
- 10 ans ou plus (%)	38,9
Ancienneté moyenne d'emménagement (années)	12

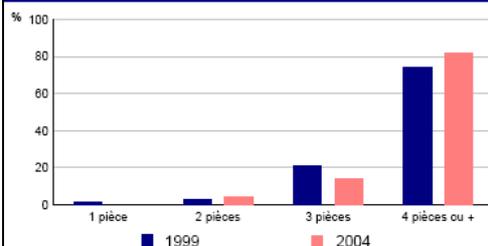
Source : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
Exploitation principale

### Equipement des ménages

	2004	1999
Nombre de ménages	265	225
Part des ménages occupant un logement équipé d'une installation sanitaire (%)	98,1	97,3
Part des ménages disposant au moins d'une voiture (%)	95,8	93,3

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004 - RP99 - Exploitations principales

### Nombre de pièces des résidences principales



Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

### Nombre moyen de pièces

	2004	1999
Nombre moyen de pièces par résidence principale	4,8	4,5
Nombre moyen de pièces par maison	4,9	4,6
Nombre moyen de pièces par appartement	3,4	3,0

Sources : Insee, Enquête annuelle de recensement 2004  
RP99 - Exploitations principales

## Entretiens

### Liste des entretiens réalisés :

- ❖ André DESBOURDES, directeur du service « Aménagement, environnement, déplacement » de la Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne, assisté de Jessica Brouard-Masson (service « aménagement, environnement, déplacement », groupe aménagement).
  
- ❖ Jean-Pierre RADET, maire de la commune de Sivry-Courtry
  
- ❖ Yannick GUILLO, maire de la commune de Saint-Ouen-en-Brie
  
- ❖ Henri ORLOWSKI, maire de la commune d'Isle-lès-Villenoy

### Grille d'entretien des maires des communes périurbaines :

1. Vous êtes maire d'une commune périurbaine. Depuis quand ?
2. Comment définiriez-vous l'étalement urbain ?
  
3. Comment gérez-vous l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces ?
4. Acceptez-vous des projets de lotissements ? Sous quelles conditions ?
5. Comment déterminez vous le zonage dans le PLU (ouverture à l'urbanisation en particulier) ? Est-ce que vous vous astreignez à la continuité du bâti ?
  
6. Quelle est votre politique démographique ? Favorisez-vous, de quelque façon que ce soit, la venue de nouveaux habitants ?
7. Qu'est ce que l'accroissement de population vous apporte ? Quels sont les problèmes consécutifs à cette croissance démographique ?
8. Financièrement, les aides de l'Etat aux communes dépendent-elles de la démographie ? Comment ? Qu'est ce que cela change pour vous ?

9. Quel est le profil des nouveaux arrivants ?
10. Comment sont-ils perçus par la population présente depuis très longtemps ?
11. Essayez-vous d'attirer des activités dans votre commune ? Si oui, comment ?
12. Y a-t-il des installations logistiques ou de grandes surfaces commerciales dans votre commune ? Comment sont-elles localisées ? Avez-vous participé à la détermination de cette localisation ?
13. Êtes-vous dans une intercommunalité ? Êtes-vous dans une intercommunalité de projet (SCoT) ? L'avez-vous choisi ? Participez vous activement à cette intercommunalité ? Comment l'étalement urbain est-il pris en compte dans ce cadre ? L'intercommunalité entend-elle mettre en place un PLD ?
14. Quelle est votre position politique en matière de transports ?
15. Quelle est votre position par rapport à la croissance urbaine ? Comment définiriez-vous votre politique à cet égard (attitude attentiste, prospective, résistante, accompagnement...) ?
16. Comment l'étalement urbain se traduit-il dans votre commune ?
17. Considérez-vous que la lutte contre l'étalement soit un enjeu de votre action ? Estimez-vous que votre échelle d'action soit pertinente dans la lutte contre l'étalement ? Si non, à quelle échelle (ou quelle institution) cette question revient-elle ?
18. Que pensez-vous de la densification ?
19. Avez-vous des propositions à faire pour limiter l'étalement urbain ?

### Questionnaire d'entretien d'André Desbourdes :

- Quelle différence faites-vous entre la périurbanisation et l'étalement ?
- Quelle évaluation et quelle mesure avez-vous de l'étalement urbain en Seine-et-Marne ?
- Depuis quand cette question de l'étalement urbain est-elle considérée comme un enjeu et est prise en compte dans les documents de planification, ou en tous cas comme critère d'évaluation de l'action publique ?

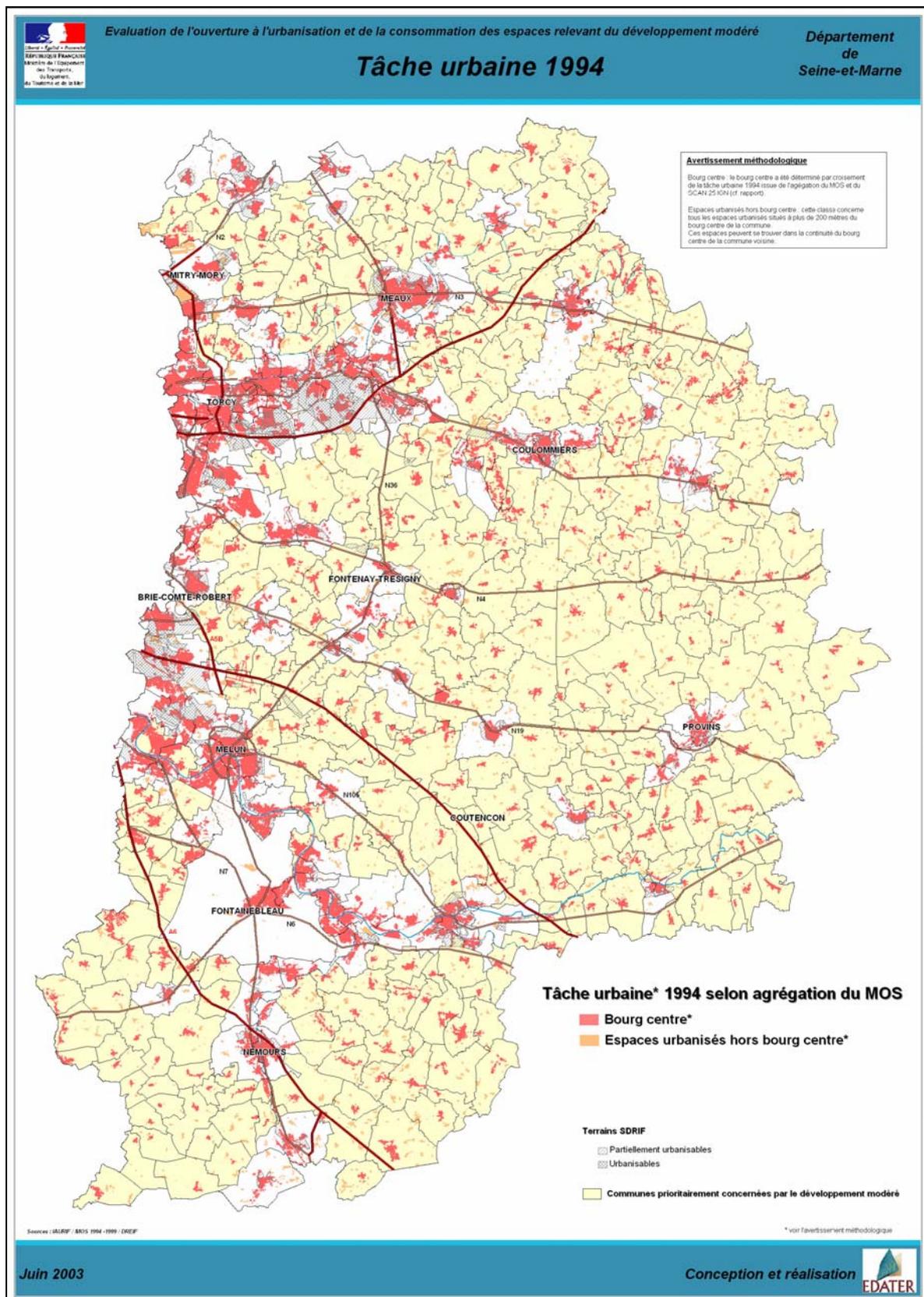
- Y a-t-il des dispositions qui ont été prises par les différents acteurs, que ce soit à l'échelle de la région, du département, des communes ou des intercommunalités, directement pour maîtriser cette urbanisation ?
- Ce que vous dites, c'est qu'au niveau des communes et des intercommunalités la maîtrise de l'étalement urbain est considérée comme un enjeu et comme quelque chose de prioritaire mais qu'il n'y a aucune disposition en tant que telle qui soit mise en place pour la gérer de façon réellement efficace et pérenne. Il n'y a aucun PLU ou SCOT qui en tant que tel prenne des dispositions en faveur globalement du développement durable, et donc notamment en faveur de la gestion de l'urbanisation ?
- Ma question suivante porte sur les transports, puisque comme vous l'avez souligné dans votre note, les transports jouent un rôle assez important sur les processus d'étalement. Comment sont ils gérés, et qui décident de la localisation des routes, et notamment des petites routes ? Quelle logique préside à cette localisation en général ? On parlait notamment de la question du renforcement de la RN 36. Qui décide de la construction de certains axes, du renforcement d'autres axes ? Dans quelle mesure les implications que cela peut avoir sur l'urbanisation sont-elles prises en compte ? Là je pense notamment aux services de l'Etat.
- L'Etat a vocation à avoir un rôle de conseil auprès des communes. Quels sont les types de conseil qu'il donne aux communes, quelles orientations pousse-t-il à avoir ?
- Ma question suivante portait sur les SCoT, mais j'ai mes périmètres de SCoT. Sur les schémas directeurs locaux (SDL), il y en a quasiment partout ?
- Dans le cadre des SDL, puisqu'il n'y a pas encore beaucoup de SCoT, est ce qu'il y a à priori une gestion plus pertinente, en tout cas plus efficace, de l'étalement urbain ? Est ce qu'il y a plus de communication entre les communes pour densifier, pour créer des pôles ?
- Comment les SCoT peuvent-ils concrètement servir d'outils de gestion et de maîtrise de l'urbanisation ? Et existe-t-il des intercommunalités ou des communes qui ont mis en pratique des actions pour maîtriser leur urbanisation et limiter l'étalement ?
- Est ce qu'il y a de façon plus générale des dispositions qui sont prises par les communes en matière de développement durable ? Est ce qu'il y a certaines

communes qui s'orientent notamment par les PLU ou par des agendas 21 qui s'orientent clairement vers une optique de développement durable ?

- Et concernant les densités de population, quelles sont les évolutions par rapport à Paris, par rapport aux pôles locaux ?
- Quelles sont les caractéristiques des communes qui ont la plus forte croissance démographique ?
- Vous, en tant qu'acteur de l'Etat, que faites-vous en matière de transport, d'habitat ?
- Est-ce qu'il y a vraiment une coopération et une coordination des actions entre le service des transports, le service de l'aménagement, le service de l'environnement ?

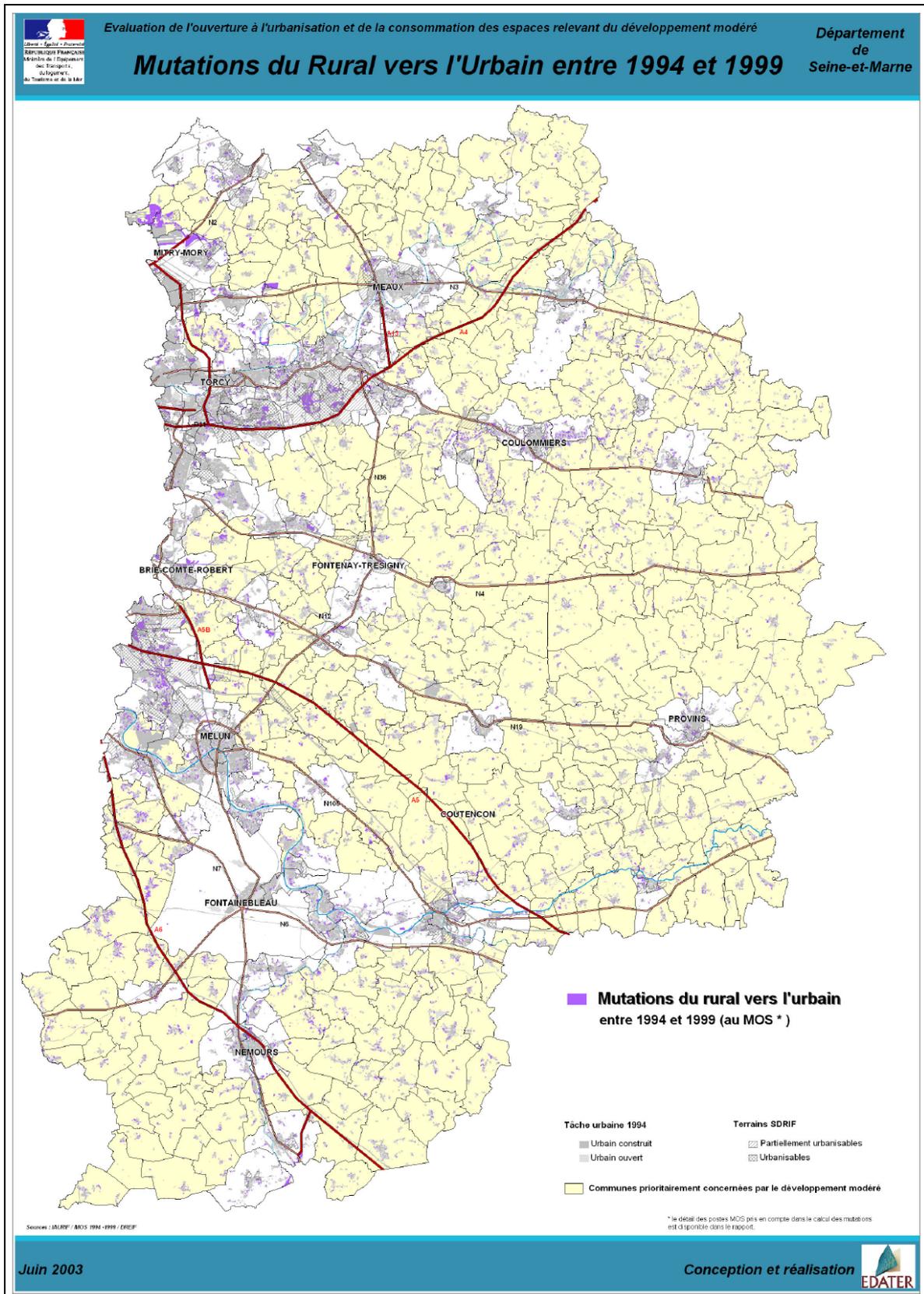
# Documents iconographiques

La tâche urbaine en 1994. Direction Départemental de l'Équipement de Seine-et-Marne

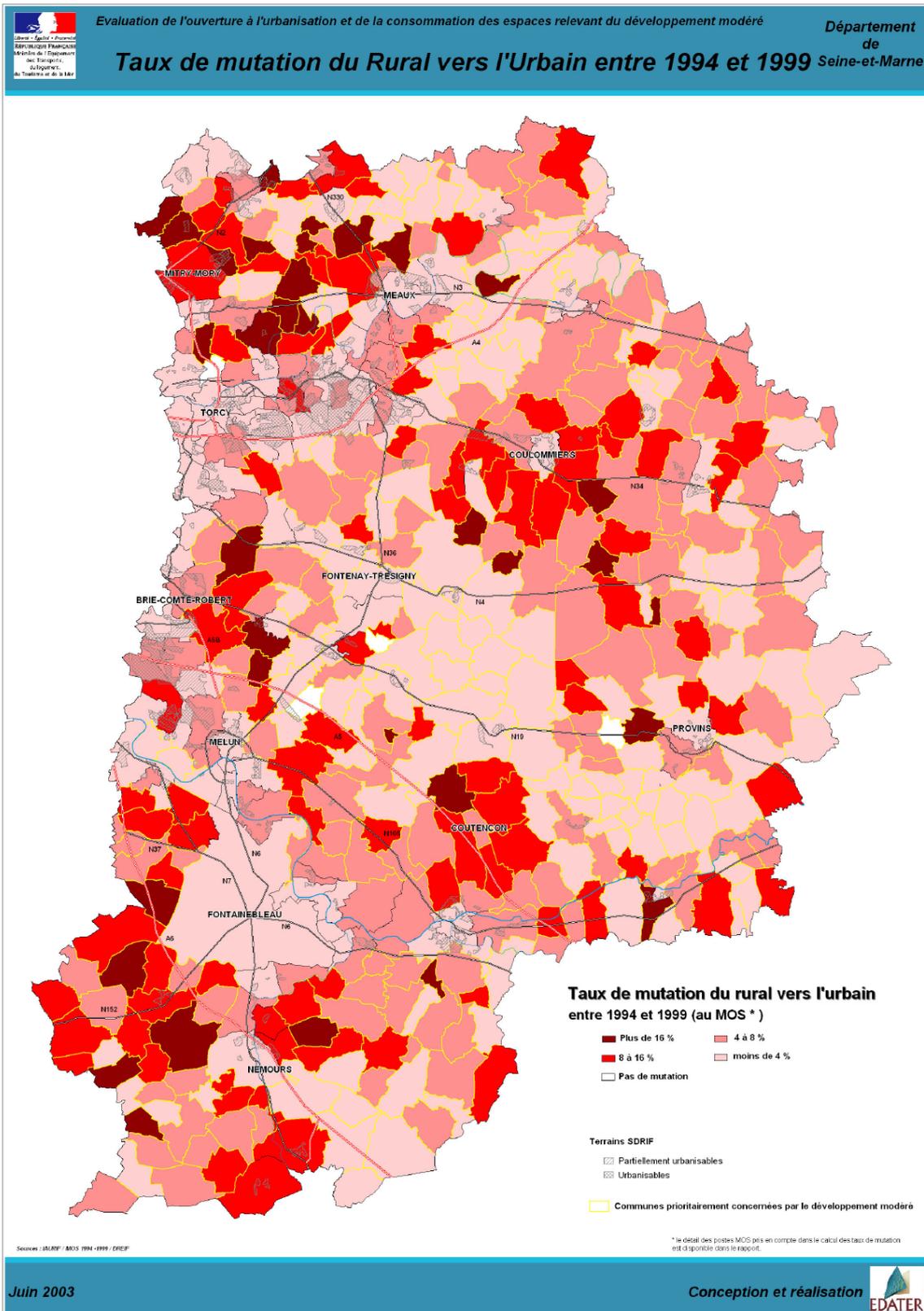


La mutation du rural vers l'urbain entre 1994 et 1999, selon l'étude des Modes d'Occupation des Sols de l'IAURIF

Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne



Taux de mutation du rural vers l'urbain par commune entre 1994 et 1999  
 Direction Départementale de l'Équipement de Seine-et-Marne



## Remerciements

Je tiens d'abord à remercier Ruth Marquès, chef de la Mission de l'Aménagement Durable de la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, au Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable, qui m'a aidée à déterminer le sujet de cette étude. Elle m'a ensuite largement orientée dans mes recherches, me permettant d'avoir accès à de nombreux documents.

Je tiens ensuite à remercier Sylvie Fol, maître de conférences de l'Université Paris I, et Francis Beaucire, professeur de l'Université de Paris I, pour la relecture et la correction qu'ils ont faites de ce travail tout au long de sa réalisation.

Enfin, je remercie vivement tous les acteurs publics qui ont accepté de me répondre, sans tabou, et qui m'ont ainsi permis à la fois de cerner les enjeux de la question et de donner à ce travail l'épaisseur qu'il se doit.

Gwenn Pulliat

# Table des matières

<b>Sommaire.....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
• Un territoire fortement urbanisé.....	5
• Mesure de l'urbanisation et définition de la périurbanisation.....	6
• L'étalement urbain : définition et enjeux.....	7
• Problématique.....	8
• Le contexte de la Seine-et-Marne.....	9
<b>(I) L'étalement urbain, acteurs privés et action publique.....</b>	<b>12</b>
<i>L'étalement, résultat des stratégies résidentielles des ménages.....</i>	<i>12</i>
• Les transformations socio-économiques de la population française au fondement d'une demande accrue en espace .....	12
• L'impact du coût du foncier : un départ en grande couronne pour accéder à la propriété.....	14
• La recherche d'un cadre de vie rural, permise par une mobilité facilitée.....	18
• Croissance urbaine et étalement urbain.....	20
<i>Activités et consommation d'espaces : le cas de la logistique en Seine-et-Marne.....</i>	<i>22</i>
• La filière logistique en Seine-et-Marne .....	22
• Logistique et acteurs locaux : attrait fiscal et impacts environnementaux.....	24
• Les impacts économiques locaux .....	26
<i>Action publique et gestion de l'étalement urbain, dans une optique de développement     durable des territoires .....</i>	<i>28</i>
• Etalement urbain et développement durable des territoires.....	28
• Gestion publique de l'espace et étalement.....	30

<b>(II) L'action publique à l'origine de l'étalement : un problème de coordination des actions ? .....</b>	<b>32</b>
<i>L'aide au logement, quelle implication spatiale ?.....</i>	<i>32</i>
• Accession à la propriété, contraintes de localisation et politique d'aide .....	32
• Le prêt à taux zéro : des localisations préférentielles.....	33
• Régulation de la construction et étalement urbain .....	38
 <i>La politique des transports, une réflexion en termes de flux et non de durabilité des territoires.....</i>	 <i>40</i>
• La politique nationale des transports : un souci de desserte efficace et équitable des territoires.....	40
• Réseaux routiers et étalement : l'exemple de la Francilienne.....	41
• Quelle politique des transports dans une optique de développement durable ?... ..	47
 <i>Les communes rurales et l'urbanisation .....</i>	 <i>49</i>
• La recherche d'un équilibre démographique.....	49
• Les pratiques d'ouverture à l'urbanisation : pour une réduction des contraintes... ..	50
• L'étalement urbain n'est pas un enjeu.....	52
 <b>(III) La gestion publique de l'étalement urbain : des acteurs aux stratégies variées.....</b>	<b>55</b>
<i>L'action publique du régional au local : l'articulation de la planification.....</i>	<i>55</i>
• La planification stratégique : une définition des enjeux de long terme.....	55
• L'articulation de la planification locale .....	59
• La prise en compte du développement durable dans la planification.....	61
 <i>Les acteurs locaux : résistance, passivité, accompagnement.....</i>	 <i>65</i>
• Le refus de la densification.....	65
• Les maires des communes périurbaines face à l'étalement urbain : des stratégies variées.....	69
 <i>Une prise de conscience récente donnant lieu à une révision des modes de conception et d'évaluation des politiques publiques.....</i>	 <i>73</i>
• Les services territoriaux de l'Équipement : une réforme des méthodes.....	73
• Les critères d'évaluation des politiques publiques.....	77

Conclusion.....	79
Annexes.....	82
Bibliographie.....	82
Sitographie.....	87
Table des figures.....	88
Présentation des communes d'étude.....	89
Entretiens.....	96
Documents iconographiques.....	100
Remerciements.....	103

## Résumé

L'étalement urbain, que l'on peut définir comme un processus de surconsommation d'espace dans le cadre d'une croissance urbaine anarchique, lâche, conduisant à une dédensification de l'espace urbain, n'est aucunement compatible avec un développement durable des territoires périurbains. Les dynamiques qui le génèrent sont accompagnées, si ce n'est renforcées, par de nombreuses politiques sectorielles menées par les différents acteurs publics (en matière de transport et de logement notamment), et ce parce que les dynamiques spatiales que ces politiques génèrent ne sont jamais prises en compte comme critère d'évaluation et que la coordination des politiques reste rare. A cela s'ajoute un défaut dans l'articulation de la planification, puisque les maires adoptent des stratégies variées mais toujours largement indépendantes des objectifs définis à l'échelle intercommunale et régionale. Dans ce contexte, les dynamiques sociodémographiques et économiques au fondement de l'étalement urbain ne trouvent aucune entrave. Au total, il s'avère donc que si l'étalement urbain se présente comme un enjeu pour l'action publique à toutes les échelles (l'échelle intercommunale paraissant la plus pertinente pour le limiter effectivement) dans une optique de développement durable des territoires, de nombreuses politiques mises en place le favorisent largement et les stratégies de lutte s'avèrent, dans l'immédiat, peu efficaces car mal relayées à l'échelle de la commune.

## Mots-Clef

Etalement urbain

Périurbanisation

Consommation d'espace, surconsommation d'espace

Développement durable des territoires

Politique d'aide au logement, prêt à taux zéro

Mobilité, politique des transports

Planification locale

Densification

Stratégies des maires

Coordination des politiques publiques

Critères d'évaluation des politiques publiques