

# Les coûts des densités, problèmes de méthode

L'étude de l'Adef « coûts-avantages des basses densités résidentielles : état des lieux » qui a fait l'objet d'articles dans la presse provoque un nouveau débat sur le sujet, souvent passionnel, des densités urbaines. L'article d'Olivier Morlet ci-avant s'en inspire directement. Faut-il ou non privilégier les faibles densités ?

*Les formes d'urbanisation peu denses, comme les zones pavillonnaires, induisent-elles vraiment des coûts plus élevés pour les budgets publics locaux ?*

Montbelliard



© M. HAUBER / ARCHIPRESS

## L'auteur :

**Vincent Fouchier,**  
secrétaire général,  
Programme interministériel  
d'histoire et d'évaluation  
des Villes nouvelles  
françaises

La question est récurrente dans le domaine de l'urbanisme et de la planification. Sans chercher l'exhaustivité, on peut citer plusieurs disciplines ou modes d'entrée dans le thème des densités depuis dans le XX<sup>e</sup> siècle : les courants de pensée successifs (hygiénisme, fonctionnalisme, etc.), la géographie quantitative, l'économie spatiale, l'écologie, les transports, etc. L'approche par les coûts est donc une nouvelle étape dans le fil des discussions sur les densités, encore que cet aspect ait été traité partiellement autour des années 1960, dans un ensemble de travaux qui visaient à mesurer les coûts de l'urbanisation.

L'étude à l'origine de ce nouvel élan de discussion prend à revers le milieu professionnel de l'urbanisme français, car elle aborde la question par les faibles densités, alors que la préoccupation actuelle s'intéresse de manière privilégiée aux fortes densités, dans une problématique de renouvellement urbain (ten-

dance elle-même nouvelle, il faut le signaler, par rapport à la situation de la fin des années 1990).

En fait, le seul objet de l'article soulève un certain nombre d'interrogations ou de problèmes méthodologiques, qui devraient conduire à la plus grande prudence dans les conclusions.

## L'entrée par la question du coût mérite réflexion

La notion de coût, dans le domaine de l'aménagement, est particulièrement complexe. Une part essentielle de la réponse à l'analyse des coûts et avantages des basses densités résidentielles vient de ce que l'on entend par coût : pour qui, quand et quel type de coût ? Il est trop souvent fait la confusion, dans la littérature existante, des différentes formes de coût<sup>1</sup>.

Par exemple, analyser les coûts pour les ménages et ceux pour la collectivité est intéressant. Mais

l'exercice, s'il s'arrête là, est incomplet. D'abord, la collectivité ne peut pas être résumée aux collectivités locales (comme le fait l'article mentionné) : le coût pour la collectivité n'est pas le coût pour les collectivités locales<sup>2</sup>. Plusieurs acteurs publics interviennent, supportant chacun une part du « coût » de la faible densité et ayant chacun des préoccupations propres à l'égard des formes urbaines et des densités. Les conseils généraux<sup>3</sup>, les conseils régionaux et surtout l'État ne peuvent pas être oubliés. Ce qui est cher pour l'un peut être avantageux pour l'autre (en cas d'externalités...). Les effets d'échelles spatiales<sup>4</sup> et temporelles sont importants à prendre en compte, et justifient l'extension de l'analyse à de multiples acteurs. En fait, il conviendrait de chercher un coût global par acteur, permettant de comprendre, pour chacun des acteurs concernés, le raisonnement économique lié aux densités<sup>5</sup>.

La question se complexifie

1. Vincent Fouchier, « Petite anatomie d'un coût », *Urbanisme*, n°299, mars-avril 1998.

2. Le budget communal, de plus, n'est pas un résumé des coûts : il est lié aux recettes de la commune !

3. Marc Wiel l'a bien montré dans ses recherches sur Brest.

4. L'échelle intercommunale, notamment, intervient de plus en plus dans le service à la population et la quote-part communale est le plus souvent calculée au prorata de la population, sans tenir compte de la densité...

lorsque les collectivités publiques confient à leurs « satellites » (SEM, OPAC ou autres) la gestion de certains de leurs services, tels que la gestion sociale, les déchets, l'eau, l'éclairage, l'assainissement, la voirie, les espaces verts, etc. Ces postes de dépenses peuvent ne pas apparaître dans le budget communal, alors qu'ils varient vraisemblablement beaucoup en fonction de la densité ou de la proportion d'habitat individuel.

Une partie de ces dépenses sont d'ailleurs compensées par des recettes, lesquelles sont ajustées par le prix du service : par exemple, on fera payer plus cher aux ménages le ramassage des ordures dans le pavillonnaire, ce qui soulagera les finances du prestataire et donc, in fine, de la commune (moindre compensation de déficit). L'analyse des dépenses communales devrait par conséquent se faire, toutes choses égales par ailleurs, sur un même mode de gestion communale, sans quoi les analyses explicatives risquent d'être faussées.

Il y a en outre des coûts non monétarisables, qu'on ne peut pas exclure totalement des analyses. Enfin, il y a des choses qui valent cher, mais qui en valent la peine ; la seule approche par les coûts ne peut alors suffire...

Comme pour la notion de coût, le critère de la forme urbaine, vue à travers la proportion d'habitat individuel ne va pas de soi. La faible densité n'est pas équivalente à l'habitat individuel, au même titre, d'ailleurs, que la forte densité n'est pas équivalente à l'habitat collectif. De nombreux travaux en ont fait la démonstration théorique ou concrète<sup>6</sup>. Pour autant, les chiffres globaux, tirés de moyennes, sont catégoriques : l'individuel est beaucoup moins dense que le collectif (cf. graphique). Il n'est donc pas illogique d'analyser l'individuel par rapport au collectif, pour mesurer un impact des densités sur les finances publiques locales...

Certes, on peut faire de l'individuel dense, mais le cas le plus général est de l'individuel peu dense (il existe des voitures à trois roues, mais on fabrique le plus souvent des voitures à quatre roues)... On sait ainsi que l'individuel en zone centrale de l'agglomération parisienne est bien plus dense qu'en périphérie<sup>7</sup> : 20 habitants à l'hectare d'habitat individuel en bordure nord-ouest des Yvelines, contre 156 dans Paris (mais ce dernier cas de figure n'est guère représentatif bien

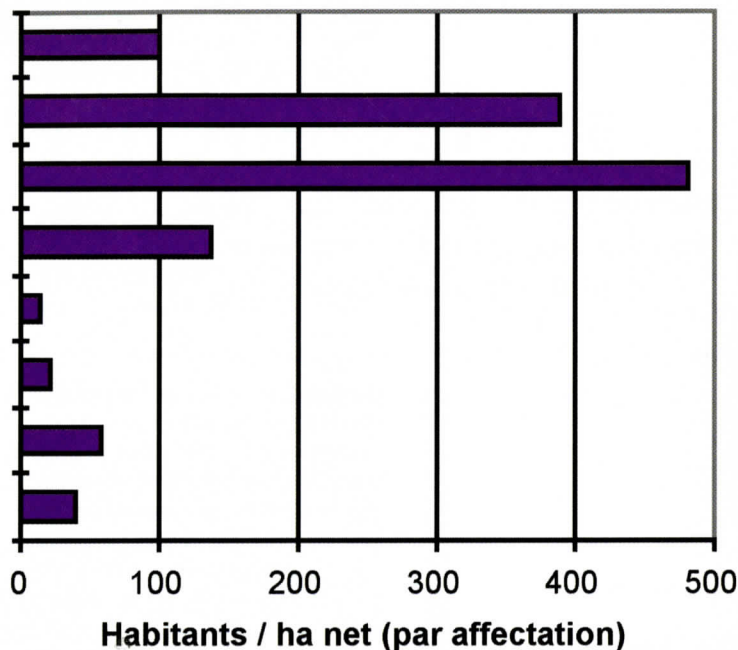
sûr). Il y a donc individuel et individuel... De plus, il ne faut pas l'oublier, la densité résidentielle n'a d'intérêt que dans les tissus monofonctionnels.

La densité humaine nette, cumulant habitants et emplois sur les seuls hectares urbains, est souvent plus riche, comme critère, en particulier dans sa relation avec les finances locales (avec la consommation d'espace et avec la mobilité).

### La géographie n'est pas neutre

L'analyse d'Olivier Morlet s'appuie sur des traitements statistiques originaux sur 248 communes dans l'anneau entre 15 et 30 km autour de Paris. Mais ce choix de secteur induit un raisonnement erroné, car l'enjeu de la densité est sa localisation. On observe dans ce cas des communes aux caractéristiques peu différentes, dont le gradient de densité est peu marqué. Il n'y a pas davantage de logique (économique) pour faire du collectif en grande périphérie que pour faire de l'individuel dans le centre... On pourrait appeler cela la densité contre-nature, hors contexte.

Par ailleurs, entre 15 et 30 km de Paris, les villes nouvelles constituent une part élevée de la croissance urbaine depuis 30 ans (30 à 40 %). Le choix de ce secteur pour l'analyse est donc partiellement tronqué, puisqu'il s'agit d'un urbanisme maîtrisé (aux densités légèrement supérieures à celles de secteurs géographiques hors villes nouvelles) et



**Graphique - Densité nette de population par type d'habitat (chiffres consolidés pour l'Île-de-France, en 1990)**

Sources : d'après DensiMos, IAURIF/DREIF

bien équipé. Même hors villes nouvelles, au sein de l'anneau de 15 à 30 km de Paris, de nombreuses communes supportent les charges de centralité : on n'évacue donc pas le thème du report de charges.

D'autre part, la taille et la structure des ménages varient fortement entre le centre et la périphérie, mais varient peu entre secteurs périphériques ; les modes de vie et les coûts individuels et collectifs s'en ressentent nécessairement. Il est dès lors dommage de ne pas faire les traitements statistiques sur l'ensemble de la région, ou au moins sur un transect allant du centre à la grande périphérie.

L'étude observe qu'une forte proportion d'habitat individuel dans les communes périurbaines ne provoque pas de déséquilibre de leurs finances, et même qu'elle est moins lourde financièrement qu'une forte proportion d'habitat collectif. C'est intéressant, mais ce n'est en aucun cas suffisant pour conclure que les faibles densités coûtent moins cher aux communes que les fortes densités.

Sans revenir sur les questions de méthode précédemment évoquées, en effet, le niveau de service et d'équipement public par habitant est-il équivalent dans les communes de l'échantillon ? Si la réponse est négative, il y a un problème... comme dans beaucoup de cas où les communes périurbaines utilisent les équipements des communes qui disposent de fonctions centrales, et qui sont seules à en supporter les charges !

On imagine que les communes

5. Les réflexions engagées au club Ville et Aménagement et au secrétariat général aux grandes opérations d'urbanisme (ministère de l'Équipement) vont dans ce sens.

6. Michel Holley, « Technologie des hautes densités », *Urbanisme*, n°98, 1967 ; Michel Broutin, « Les densités d'occupation du sol : étude de quelques exemples parisiens », Paris : APUR, juin 1992 ; IAURIF/ IPRAUS, « Maîtrise d'ouvrage et formes urbaines », Paris, mai 1996, 55 p.+ annexes ; Vincent Fouchier, « Les densités urbaines et le développement durable. Le cas de l'Île-de-France et des villes nouvelles », édition du SGVN, La Documentation française, déc. 1997.

7. DensiMos, croisant les données du recensement et la description de l'occupation du sol résidentiel (IAURIF), est un outil satisfaisant pour connaître les densités résidentielles.

les plus denses sont le plus souvent celles où le taux d'équipement est élevé : la forte densité s'accompagne généralement d'un nombre élevé d'habitants, d'où la nécessité d'avoir des équipements diversifiés... qui peuvent servir à des populations des communes alentour, elles-mêmes moins peuplées et moins denses.

Les analyses d'Olivier Morlet vont d'ailleurs totalement dans ce sens, puisque les communes à forte proportion d'habitat collectif ont des dépenses de fonctionnement plus élevées que les autres communes. Quand on a le choix, on n'accepte de vivre dans des quartiers denses que s'ils offrent un niveau de service correct, alors qu'on peut accep-

ter un faible niveau de service dans le pavillonnaire (la mobilité automobile venant compenser l'absence d'équipement à proximité).

Finalement, il est faux de conclure que « *les formes d'habitats collectifs ne procurent pas une baisse des charges collectives* » : cette conclusion ne vaut que pour chaque commune prise individuellement, pour les seules communes comprises dans l'anneau de 15 à 30 km de Paris, sans tenir compte des modes de gestion communale, ni des dépenses des autres collectivités. Elle ne peut pas être ainsi généralisée et globalisée. C'est même dangereux de tirer une telle conclusion, car cela revient à encourager les communes dans la

voie de la faible densité, alors que la réalité peut être celle d'un report de charges sur les communes, ou les autres collectivités (publiques et privées), qui supportent les coûts de centralité.

Les enjeux du débat sur les coûts de la densité mettent face à face des idéologies et des groupes de pression qui se saisissent dès qu'ils le peuvent de tel ou tel argument renforçant leurs positions, en élaguant toute hésitation méthodologique... La prudence, dans ce domaine, doit être la règle. Or, si l'on veut retenir une seule conclusion sérieuse de l'état actuel de nos connaissances, c'est pourtant que l'on ne peut pas conclure ! ■

## Plusieurs débats en un

La polémique sur les moyens à employer pour combattre la prolifération anarchique des banlieues est une question sensible que l'on rencontre dans toutes les grandes agglomérations. La difficulté à débattre tient à ce que chacun ne met pas la même chose derrière les mêmes mots et traite une question en pensant à une autre.

Plusieurs débats correspondant à des problèmes de natures complètement différentes auraient avantage à être traités distinctement, même si ensuite, au moment de définir une politique, tous sont à prendre en compte simultanément. Pour faire avancer la réflexion, ce n'est pas un, mais au moins quatre débats qu'il faudrait engager et appuyer sur des études qui, le plus souvent, font cruellement défaut.

1. Le premier problème est celui de la préservation de l'espace naturel autour des grandes villes. Il est faux de le présenter comme un problème de préservation des terres agricoles puisqu'on subventionne par ailleurs la non-utilisation des terres. C'est donc uniquement un problème qualitatif de préservation du cadre de vie, qui doit être traité comme tel. Force est alors de constater que ce ne sont pas principalement les maisons d'habitation qui détériorent les paysages, mais d'abord les activités commerciales et ensuite les constructions industrielles et agricoles réalisées n'importe où n'importe comment, auxquelles il serait donc logique de s'attaquer en priorité.

2. Un autre problème grave est celui des pollutions provoquées par la multiplication des distances des déplacements urbains et la part prépondérante prise par les voitures individuelles lorsque la densité des quartiers à des-

servir diminue. Il importerait alors de s'attaquer à toutes les causes de pollution, en raison de leurs importances relatives. Il est clair que l'action sur les carburants, le bridage des moteurs, etc., seraient dans ce domaine les premières mesures à prendre. Mais le lobby de l'industrie automobile est autrement mieux concentré et structuré que celui des constructeurs de maisons individuelles.

3. La question de la variation des coûts publics d'infrastructures et de services urbains induits par l'urbanisation nouvelle, selon la part relative de l'habitat collectif et individuel dans cette urbanisation, est encore un tout autre débat que les deux précédents. Sur ce point, l'approche statistique d'Olivier Morlet (page 22) qui ne compare que les communes des franges urbaines, puisque c'est là que prédomine l'urbanisation plus ou moins nouvelle, ce qui est l'enjeu du débat, met en doute quelques idées reçues, mais elle ne doit pas être prise que pour ce qu'elle n'est pas.

4. Le débat coûts-avantages des densités urbaines ne peut pas, lui non plus, être assimilé à un débat coûts-avantages des habitats collectif et individuel. D'une part, il est vraisemblable qu'en poussant plus loin les études, on découvrirait que ce sont à la fois les très fortes et les très faibles densités urbaines qui sont les plus coûteuses, et c'est donc à l'intérieur même des modes d'habitat individuel que ce joue le débat d'avenir sur les densités en urbanisation nouvelle. Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que l'habitat ne constitue que la moitié de la construction nouvelle. Pourquoi s'intéresse donc si peu à l'autre moitié ?

Joseph Comby