

UNE ÉTUDE ISSUE DU PARTENARIAT ENTRE
SCIENCES PO ET LE CRÉDIT FONCIER

Planification Urbaine et régulation foncière

Juillet 2018

Cette étude a été réalisée par :

AUTEURS
(PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE)

PIERRE-HENRI BONO
SCIENCES PO, PARIS

GUILLAUME CHAPELLE
IEB, BARCELONE

CAMILLE URVOY
SCIENCES PO, PARIS

Cette étude a été réalisée par le LIEPP (Sciences Po) dans le cadre du partenariat qui lie Sciences Po et le Crédit Foncier. Les opinions qui peuvent être exprimées dans cette étude n'engagent que son auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion du Crédit Foncier.

Planification urbaine et régulation foncière

Dans cette étude, nous nous intéressons à la régulation qui pèse sur l'offre de logement. Notre travail permet de pallier un déficit d'études sur l'impact de la régulation de la construction sur la croissance urbaine dans le contexte français. Ce déficit peut s'expliquer à la fois par le manque de données disponibles, mais aussi par un moindre intérêt des chercheurs de différentes disciplines pour les politiques urbaines locales que nationales.

Il convient par ailleurs de rappeler que la régulation de la construction n'est une prérogative locale que depuis les lois de décentralisation des années 1980. Le rôle des communes (et des intercommunalités) dans la définition des politiques de logement se manifeste par leur capacité à élaborer un Plan local d'urbanisme (PLU), ayant remplacé le Plan d'occupation des sols (POS) en 2000, qui divise le territoire municipal en zones. Chaque zone est caractérisée par des règles de construction qui lui sont propres, ces règles étant opposables. Les quatre grandes zones (telles que définies par le code de l'urbanisme R.151-17 à R.15125) sont les suivantes :

- U pour les zones urbanisées,
- AU pour les zones à urbaniser (AUc pour les zones à urbaniser ouvertes pour une urbanisation dans un futur proche et AUs pour les zones à urbaniser fermées pour une urbanisation plus tardive),
- A pour les zones agricoles,
- N pour les zones naturelles.

La collecte systématique des PLU disponibles en ligne nous a permis d'analyser statistiquement les politiques locales d'urbanisme pour un échantillon de 4 593 communes, très similaire à la population des communes françaises. Nous nous concentrons plus particulièrement sur les zones AU en ce qu'elles reflètent la vision de l'équipe municipale en termes de développement urbain et indiquent le degré de contrainte foncière à l'échelle locale.

Une première analyse statistique descriptive montre tout d'abord que si 87% des communes de l'échantillon ont mis en place des AUc (59% pour les AUs) la superficie communale de ces zones reste limitée : en moyenne, elles représentent 1,92% (1,32% pour les AUs) de la surface municipale quand les zones urbaines couvrent en moyenne 13,14% du territoire. Par ailleurs, la surface médiane des AUc est de 0,95% (0,62% pour les AUs). L'écart entre moyenne et médiane indique une forte hétérogénéité dans les surfaces AUc entre les communes. Par ailleurs, on remarque que la France reste un territoire agricole en ce que les zones A couvrent en moyenne 48,78% du territoire des communes. Cependant, l'expansion des zones urbaines semble s'effectuer au détriment de celles-ci, et moins au détriment des zones naturelles.

Une nouvelle définition de la densité, se concentrant sur la densité de population dans les zones urbanisées des communes, permet de rendre compte du fait que dans les petites communes, la densité de population urbaine est nettement plus élevée que la densité municipale habituellement calculée. Cela semble traduire des politiques d'aménagement du territoire peu expansives, la population se concentrant dans les zones urbanisées en dépit d'un espace non-urbanisé disponible en quantité.

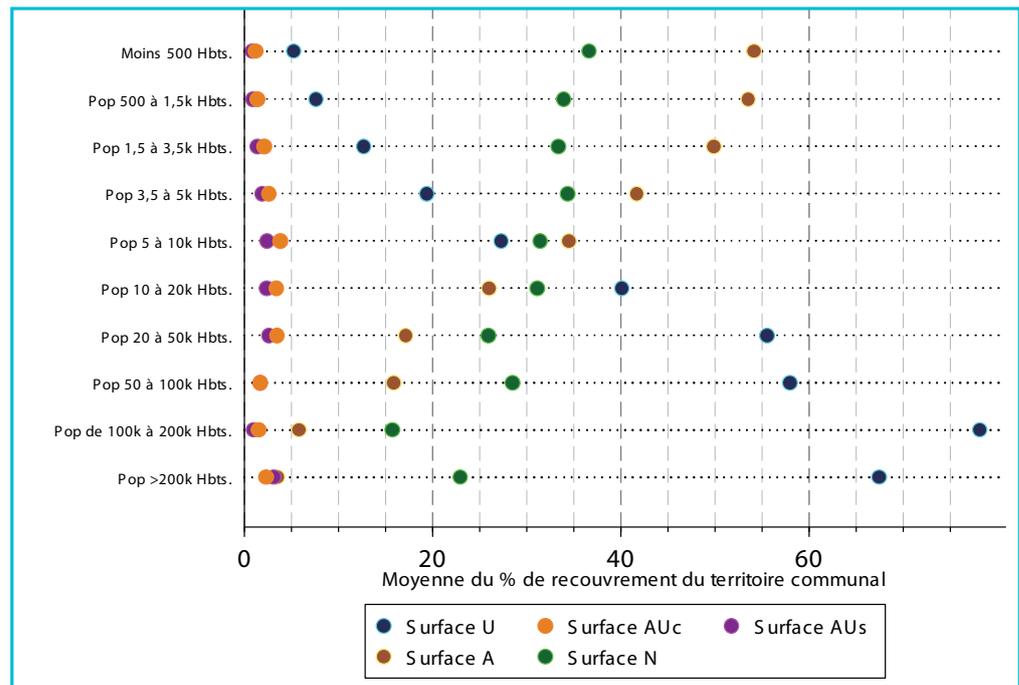
Une analyse des dynamiques de construction indique un fort ralentissement après la période 1975-1990, qui coïncide avec la délégation des prérogatives d'aménagement du territoire aux mairies. Ce constat fait écho à des travaux d'économie politique soulignant le poids des propriétaires occupants sur la détermination des régulations foncières locales (Fischel, 2001). En effet, ces derniers chercheraient à contrôler l'évolution des alentours de leur propriété afin d'en maîtriser la valeur. En effet, pour un ménage propriétaire, son logement est généralement son principal actif, impliquant un portefeuille de placements peu diversifié. Cela contribuerait à rendre les propriétaires averse à la création de nouveaux logements, suivant une logique de NIMBY⁽¹⁾ (Not in my backyard, pas dans mon jardin). Une analyse multivariée confirme que la part de propriétaires est significativement associée à de plus petites surfaces ouvertes à la construction. Cette analyse met aussi en évidence qu'une part élevée de cadres est associée à une régulation plus forte, tandis que le taux de logements vacants ne semble pas l'influencer.

Les vases communicants

Une analyse du zonage par tranche de population (Figure 1) met en évidence un effet de vase communicant entre les zones agricoles et les zones urbaines au fur et à mesure que la taille de la population augmente. L'arbitrage ne se fait que très peu au détriment des zones naturelles dont le pourcentage diminue bien moins sensiblement que les zones agricoles. Au fil des années, la conversion des zones agricoles en zone urbaine peut sembler plus aisée que la conversion des zones naturelles. Ce constat est valide par tranche de population, mais aussi par tranche d'unité urbaine.

(1) - Le terme est attribué à Frieden en 1979.

Figure 1 : pourcentage de recouvrement moyen par tranche détaillée d'unité urbaine et par zone



Source : traitement des auteurs des zonages PLU.

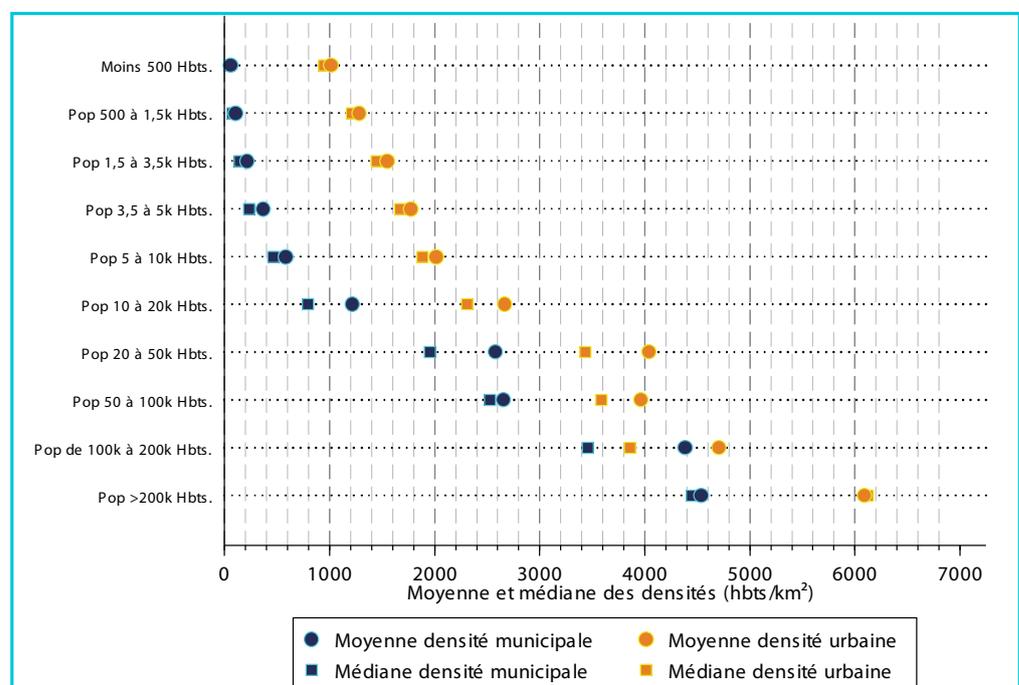
Note de lecture : ce graphique présente les moyennes communales des pourcentages des différentes zones en fonction de la taille de la population.

Figure 2 : Densité municipale et urbaine par tranche de population en 2010

Nombre de communes par tranche de population pour le calcul des densités

Nombre de communes par tranche de population pour le calcul des densités

- Moins 500 Hbts.
- 500 à 1 500 Hbts.
- 1 500 à 3 500 Hbts.
- 3 500 à 5 000 Hbts.
- 5 000 à 10 000 Hbts.
- 10 000 à 20 000 Hbts.
- 20 000 à 50 000 Hbts.
- 50 000 à 100 000 Hbts.
- 100 000 à 200 000 Hbts.
- Pop >200 000 Hbts.



Source : Traitement des auteurs pour les zonages PLU et INSEE pour le carottage et la population.

Note de lecture : le tableau de gauche présente le nombre de communes présentes dans notre échantillon par taille de population. Nous constatons qu'en moyenne et par tranche de population, les deux mesures de la densité divergent fortement. Alors que pour les communes de 1 500 à 3 500 habitants, la densité municipale moyenne est proche de 200 habitants par kilomètre carré, la densité urbaine moyenne est un peu inférieure à 1 600 habitants par kilomètre carré. Pour toutes communes moins de 10 000 habitants, moyenne et médiane coïncident, ce qui suggère qu'il y a peu, ou pas, de valeur extrême ayant un poids important sur la moyenne.

La densité de population revisitée

Pour notre échantillon, puisque nous avons la surface urbaine de chaque commune nous sommes par ailleurs en mesure de calculer la densité urbaine par opposition à la densité municipale habituellement utilisée dans les études ou encore fournie par l'INSEE. Pour la densité municipale, c'est l'ensemble du territoire communal qui est utilisé pour le ratio population / surface. Pour la densité urbaine, nous utilisons seulement la surface urbaine (U) et les données de population carroyées de l'INSEE. Nous constatons à la lecture de la 2 à quel point la densité de population est différente qu'elle soit mesurée avec la surface communale ou la surface urbaine. Les différences pouvant aller de 1 000 à plus 1 500 habitants par kilomètre carré en fonction de la taille de la commune.

Les grands prédicteurs de l'ouverture foncière

Les conclusions des travaux académiques dans les pays anglo-saxons suggèrent que la réglementation pourrait avoir un rôle important sur le marché immobilier français, en faisant augmenter les prix et diminuer de la construction. Plus particulièrement, la régulation est aussi une source de la diminution de l'élasticité de l'offre et un puissant déterminant du dessin du paysage urbain dans le long terme.

Nous avons mis en œuvre dans cette étude un exercice de prédiction du niveau de l'ouverture foncière. Cette entreprise consiste à identifier un lien statistique multivarié entre les zones à urbaniser et un grand ensemble d'indicateurs mesuré au niveau communal. Nous avons testé les compositions socioéconomiques, la géographie communale, le type de parc de logement, certaines dynamiques économiques, les risques naturels et industriels et enfin les contraintes réglementaires liées à la protection de la nature.

D'abord, notons que l'ouverture foncière suit les dynamiques des communes. Les communes qui construisent le plus ou qui sont en croissance démographique sont aussi celles dont l'ouverture foncière est plus importante en contrôlant pour l'ensemble des autres caractéristiques.

Nos résultats montrent que la composition socioéconomique avec les taux de propriétaires et le taux de cadres et le taux d'agriculteurs ont un lien négatif. Les infrastructures de transport lourdes comme les tramways et les métros ont un lien positif, de même que les routes. Le type du parc logements est aussi en lien avec l'ouverture foncière. Toutes choses égales par ailleurs, les communes qui ont un taux de maisons individuelles plus élevé auront tendance à ouvrir plus de foncier. On retrouve la consommation d'espace supérieur de ce type de logement. Le risque d'inondation est relié négativement avec l'ouverture foncière. C'est le seul risque statistiquement lié. L'hétérogénéité de la surface communale est aussi un prédicteur négatif, mais pas le fait d'être une commune maritime.

De manière très surprenante, le taux de logements vacants n'a pas de pouvoir prédictif sur l'ouverture de zone foncière alors que l'on s'attendrait à ce qu'il possède un lien négatif.

L'étude de ces différents prédicteurs permet de mieux appréhender les caractéristiques des communes enclines à la construction. Nous devons noter que, malgré le grand nombre de variables introduites, notre modèle possède un pouvoir prédictif qui reste relativement limité. Ce résultat suggère que la décision d'ouverture foncière reste un processus très politique et finalement moins lié aux contraintes structurelles et démographiques d'une commune comme nous pourrions le penser.

Bibliographie

- Frieden, Bernard J. 1979. "The New Regulation Comes to Suburbia." *The Public Interest*, (55), 15.
- Fischel, W. A. 2001. "The homevoter hypothesis: How home values influence local government taxation, school finance, and land-use policies." *Harvard University Press*.



Contact presse LIEPP

Tél. : 01 45 49 83 61 / liepp@sciencespo.fr

Contacts Presse Crédit Foncier

Nicolas Pécourt
Directeur de la Communication et RSE

Tél. : 01 57 44 81 07
nicolas.pecourt@creditfoncier.fr

Kayoum Seraly
Responsable Département Information et Presse / Mécénat et RSE

Tél. : 01 57 44 78 34
kayoum.seraly@creditfoncier.fr

Crédit Foncier de France — S.A. au capital de 1 331 400 718,80 € — RCS Paris n° 542 029 848
Siège Social : 19 rue des Capucines — 75001 Paris
Bureaux et correspondances : 4 quai de Bercy — 94224 Charenton Cedex