

Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ?

Alice Colsaet (Iddri)

Parmi les problèmes de la biodiversité, ceux causés par l'artificialisation (conversion de terres auparavant agricoles, naturelles ou forestières pour l'urbanisation ou le développement des infrastructures) attirent l'attention depuis quelques années, en France notamment. Ainsi, la loi 2015-411 sur les nouveaux indicateurs de richesse intègre ce critère essentiel pour la qualité de vie. Plus récemment, le Plan biodiversité du gouvernement français a renouvelé en juillet 2018 l'objectif de lutte contre l'artificialisation, déjà inscrit dans la loi depuis le Grenelle de l'environnement. Il comprend notamment la proposition d'un objectif de *zéro artificialisation nette* des sols – c'est-à-dire que toute nouvelle artificialisation devrait être compensée par une « renaturation » d'espaces artificialisés inutilisés. L'horizon temporel de cet objectif reste à définir, mais il est d'ores et déjà préconisé par la Commission européenne à l'échelle de l'UE pour l'horizon 2050.

La définition de nouveaux instruments ne doit pas ignorer le bilan des démarches politiques qui ont précédé dans la lutte contre l'artificialisation, relativement nombreuses en France, mais qui s'avèrent souvent peu ou mal évaluées. Ce *Décryptage** propose 1) une analyse des évolutions récentes de l'artificialisation en France, au niveau national et départemental ; 2) une mise en regard de ces évolutions avec les propositions et instruments politiques mis en œuvre pour lutter contre le phénomène ; 3) des questionnements sur les enjeux à venir, notamment pour prendre en compte l'horizon *zéro artificialisation nette*.

* Sources des données : enquête Teruti-Lucas (artificialisation), Insee (démographie), Eurostat (PIB).

MESSAGES CLÉS

La consommation d'espace en France semble diminuer depuis 2009, mais très légèrement. Malgré le ralentissement économique, l'artificialisation continue de progresser nettement plus vite que la population, ainsi que le produit intérieur brut.

Certaines zones très urbanisées se densifient, mais l'aménagement suit encore le modèle de l'étalement urbain dans la majorité des départements. Un nombre préoccupant de territoires connaissent une forte artificialisation, malgré une faible croissance démographique et économique.

Les politiques déjà mises en œuvre se heurtent à plusieurs problèmes, qui peuvent se cumuler : un faible usage effectif de la contrainte réglementaire, un recours insuffisant aux instruments existants (notamment économiques), et les limitations de l'échelle locale pour contrôler la consommation d'espace à un niveau plus global.

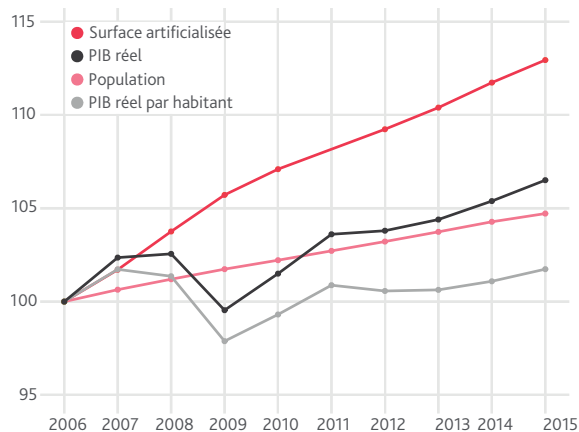
L'objectif *zéro artificialisation nette* constitue un changement majeur dans les principes de l'urbanisme. Sa mise en œuvre à terme pose la question de la coordination politique (à quelle échelle intégrer cet objectif ?), mais aussi celle du modèle économique, car les actions de renaturation restent pour l'instant rares et coûteuses.

1. L'ARTIFICIALISATION DU TERRITOIRE PROGRESSE PLUS VITE QUE LA POPULATION ET QUE L'ACTIVITE ÉCONOMIQUE

L'artificialisation concernait 9,4 % du territoire métropolitain en 2015, contre 8,3 % en 2006, soit une augmentation équivalente à un département français moyen en moins de 10 ans. Les deux-tiers de ces surfaces sont bétonnées, tandis qu'un tiers environ reste en pleine terre : jardins, parcs, pelouses.

L'artificialisation progresse beaucoup plus rapidement que la population et que le PIB. On observe cependant un léger ralentissement à partir de 2009-2010. Une explication courante est l'impact de la crise de 2008 sur le secteur de la construction, mais il est également possible que les mesures prises à la suite du Grenelle de l'environnement aient eu un effet sur le rythme d'artificialisation.

Figure 1. Évolutions démographiques et économiques et surface artificialisée

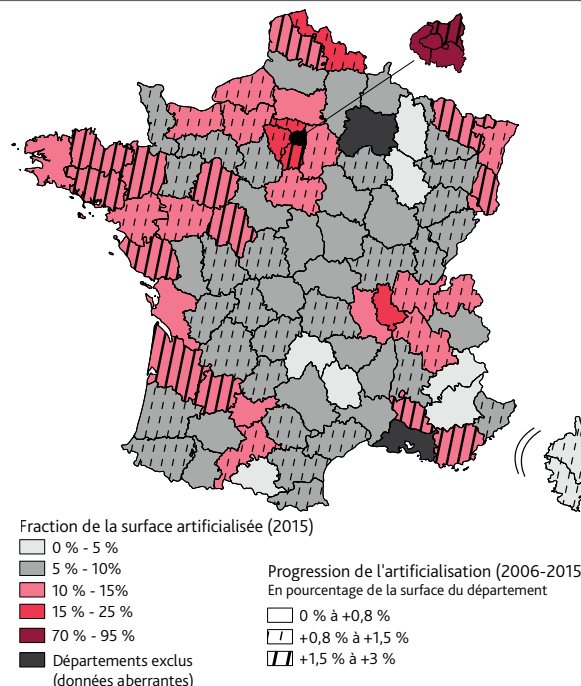


Source : Auteur

Quatre grandes catégories de territoires

- Des zones très denses et artificialisées, riches, à forte croissance démographique et économique et où l'artificialisation marque le pas (proche couronne parisienne, région lyonnaise). La raréfaction du foncier oblige en effet à limiter l'étalement urbain, et la croissance y repose plutôt sur des secteurs à forte valeur ajoutée, moins consommateurs d'espace.
- Des territoires plutôt ruraux où la croissance démographique et économique est faible, voire négative, et où la progression de l'artificialisation est inférieure à la moyenne (ex : Ardèche, Cantal, Finistère).
- Des départements où l'artificialisation est forte, corrélée à un dynamisme démographique et économique, souvent sous l'influence d'une grande ville (ex : Loire Atlantique, Gironde, Isère).
- Des territoires avec une forte progression de l'artificialisation, sans pression démographique et économique forte. Cette situation est la plus préoccupante ; elle concerne plus d'un tiers des départements.

Figure 2. Croisement du degré d'artificialisation actuel (2015) et des tendances à l'artificialisation récentes



Source : Auteur

Quelques départements voient leur densité augmenter (c'est-à-dire que la surface artificialisée par habitant diminue), mais la majorité connaissent au contraire un étalement urbain plus ou moins prononcé. Une partie de cet étalement s'explique par la tendance à la décohabitation et à la baisse du nombre de personnes par ménage, mais aussi par la forte augmentation des résidences secondaires et des logements vacants¹. Les zones d'activités économiques, les commerces et bureaux progressent aussi beaucoup plus rapidement que la population.

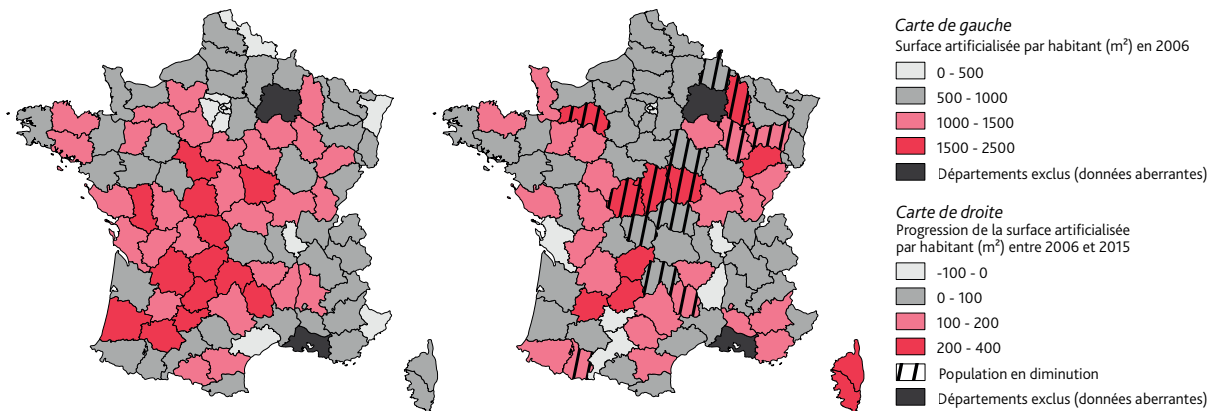
L'artificialisation n'est pas nécessairement synonyme de forte croissance urbaine, mais d'un étalement « quotidien » généralisé en France, porté par des modèles d'urbanisation consommateurs d'espace (pavillonnaire, zones d'activités), et par une dé-densification particulièrement sensible dans les zones rurales (moins attractives), qui vient souvent alimenter la consommation d'espace en périphérie des grandes villes.

2. RETOUR SUR LES POLITIQUES MISES EN ŒUVRE

L'approche par la protection des espaces

Avant de vouloir freiner l'artificialisation dans son ensemble, un certain nombre de dispositifs se sont concentrés sur la

¹ Voir Insee (2018). 374 000 logements supplémentaires chaque année entre 2010 et 2015. La vacance résidentielle s'accroît. Insee Première, 1700.

Figure 3. Surface artificialisée par habitant en 2006 et progression entre 2006 et 2015, par département

Exemple de lecture : en Corse, la surface artificialisée par habitant était plutôt faible (entre 500 et 1 000 m²) en 2006, mais elle a très fortement progressé entre 2006 et 2015 (+ 200 à +400 m² par habitant).

protection d'espaces particuliers ou remarquables. La loi Littoral (1986) a contribué, malgré des difficultés d'application, à limiter l'artificialisation côtière. La loi Montagne (1985) offre le même type de dispositions. Ces deux lois sont, à notre connaissance, les limitations les plus importantes existant dans le droit français au pouvoir d'urbanisation des collectivités locales. La France dispose d'un éventail très divers d'aires protégées. Les aires considérées « de protection forte » couvrent 1,35 % du territoire métropolitain, et 28,7 % du territoire ultramarin², et constituent des espaces où l'urbanisation nouvelle est généralement fortement limitée, sans être nécessairement interdite.

À cela s'ajoutent des dispositifs volontaires de mise en protection pour les espaces agricoles. Ce sont les Zones agricoles protégées, créées en 1999, et les Périmètres de protection des espaces agricoles périurbains, plus récents. En 2018, on comptabilisait 135 000 ha protégés par ces deux instruments (CGAAER, 2018), soit 0,5 % de la surface agricole métropolitaine. Ils ont une réelle efficacité locale, mais leur création est souvent longue et complexe. De plus, l'utilisation de ces dispositifs est très concentrée sur certaines régions (Auvergne-Rhône Alpes).

L'intégration dans les documents d'urbanisme

À partir des années 2000 et surtout 2010, la lutte contre l'artificialisation est progressivement devenue un objectif à intégrer dans les documents d'urbanisme. Les SCoT³ sont renforcés par la loi Alur de 2014, qui en fait des documents intégrateurs et affiche l'ambition d'atteindre une couverture exhaustive du territoire (70 % du territoire national étaient couverts début 2018). La loi Alur préconise également des plans d'urbanisme intercommunaux, notamment pour limiter la concurrence entre communes.

Les documents d'urbanisme sont progressivement « grenelés » à partir de la loi ENE de 2010 : les SCoT doivent comprendre une évaluation prospective des besoins d'urbanisation, et la consommation d'espace doit être justifiée. Il semble que ces dispositions aient eu des effets sur les aménagements prévus dans les PLU, en réduisant la dimension des zones prévues pour l'urbanisation – c'est le cas en Mayenne, où la différence avant/après la loi ENE est significative (CGAAER, 2018). Toutefois il est difficile d'en déduire des effets sur la consommation réelle d'espace et il n'existe à notre connaissance pas d'étude sur le sujet.

Du point de vue institutionnel, la loi de modernisation agricole de 2010 crée les commissions devenues aujourd'hui les CDPENAF⁴. Elles ont pour mission de rendre des avis sur les documents d'urbanisme et sur un certain nombre d'aménagements. Selon une enquête du ministère chargé de l'Agriculture, elles ont examiné en moyenne 2 SCoT et 40 PLU (communal ou intercommunal) par département dans leurs 4 premières années d'existence, ainsi qu'une centaine de permis de construire. Mais les CDPENAF rendent des avis simples, qui ne sont pas nécessairement suivis, à l'exception des DOM où leur avis est conforme.

Encourager la densification

En parallèle de cette intégration, différentes mesures ont pour objectif de favoriser la densification comme alternative à l'étalement urbain. La loi ENE offre certaines possibilités pour encadrer la densité dans les SCoT, et la loi ALUR modifie certaines règles de droit pour faciliter la densification (suppression du seuil minimal pour les terrains à bâtir et du coefficient d'occupation des sols [COS]), même si d'autres types de règles d'urbanisme permettent toujours de limiter la densité. L'effet réel, et surtout cumulatif, de ces mesures reste à évaluer. Il est certain que la prise de conscience autour de ces enjeux s'est développée, notamment chez les élus. Mais il est probable qu'elle se

² c.f. <http://indicateurs-biodiversite.naturefrance.fr>

³ Schéma de cohérence territoriale : document d'urbanisme à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités, déclinant des objectifs généraux pour le territoire et avec lequel les PLU doivent être compatibles.

⁴ Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

concentre sur des villes soumises à une raréfaction du foncier, où les moyens à disposition de la planification sont importants – c'est-à-dire, des villes où l'économie de foncier était déjà la règle.

3. QUESTIONNEMENTS SUR LES ENJEUX À VENIR

Des dispositifs existants sous-exploités et mal évalués

Il semble que la France ne manque pas de moyens réglementaires pour limiter l'artificialisation, mais qu'ils sont peu mis en œuvre, ou trop peu contraignants. Se pose également la question des moyens de la mise en œuvre et du contrôle, notamment au sein des services de l'État en charge de vérifier la conformité des documents d'urbanisme avec la loi.

Les moyens incitatifs sont rares : la fiscalité sur le foncier et le bâti en France est globalement favorable à l'artificialisation et n'incite pas à l'économie d'espace (Sainteny, 2018). Les quelques dispositifs qui existent (versement pour sous-densité, taxation des friches et bâtiments vacants) sont peu utilisés, notamment parce qu'ils vont à l'encontre de l'intérêt politique de collectivités qui souhaitent urbaniser.

Enfin, une question cruciale est celle de l'échelle : la concurrence entre collectivités pour attirer des habitants et entreprises nouvelles est une pression puissante qui entre en conflit avec l'objectif d'économie d'espace (Colsaet *et al.*, 2018). Or les outils de planification stratégique, notamment les SCoT, même s'ils intègrent de mieux en mieux la question de la consommation d'espace, restent des instruments de coordination entre acteurs locaux. Comme le souligne la récente mission d'information parlementaire sur le foncier agricole, « [les SCoT] dépendent du bon vouloir des élus locaux. Pour nombre de personnes auditionnées, ils ne sont pas suffisamment prescriptifs » (Assemblée nationale, 2018). Le renforcement du rôle des SCoT n'abolira pas cette question, du moins s'ils ne sont pas complétés par des dispositifs de contrôle ou d'incitation à une échelle supérieure, régionale par exemple (où les futurs schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires [SRADDET] pourraient jouer un rôle).

Par ailleurs les différentes données existantes (enquête Teruti-Lucas, base Corine Land Cover, fichiers fonciers) ne permettent pas une couverture exhaustive du territoire avec une localisation précise des nouvelles surfaces artificialisées, et

n'offrent pas un suivi satisfaisant. Il est donc difficile de mettre en relation les évolutions des politiques et le résultat visé.

L'horizon zéro artificialisation nette : un modèle politique et économique à construire

L'objectif de zéro artificialisation nette a été introduit dans le Plan biodiversité de 2018 pour préserver à la fois les surfaces naturelles et agricoles, avec un horizon temporel à définir. Là où l'urbanisme avait pour principe une consommation économe de l'espace, laissant une certaine part à l'interprétation, le zéro artificialisation nette suppose que toute nouvelle construction devrait être compensée par une déconstruction équivalente, par exemple dans des zones d'activités devenues vacantes ou des parkings surdimensionnés. Au niveau politique, se pose tout d'abord la question de l'échelle : cet objectif doit-il être intégré dans les SCoT, ou à une échelle supérieure ? Selon l'échelle, des instruments de coordination adaptés seront nécessaires pour répartir les efforts entre collectivités. La connexion avec la séquence « Éviter, réduire, compenser », et notamment la mutualisation d'efforts de compensation écologique, est également à déterminer.

Sur le plan technique, la « dés-artificialisation » pose question : la déconstruction, la dépollution et la restauration des sols sont coûteuses. Si quelques expérimentations existent aujourd'hui, le modèle économique sur lequel reposeraient de telles opérations reste à construire. De même, l'artificialisation ne peut être limitée qu'en accentuant la densification urbaine, elle aussi plus coûteuse qu'une construction en « plein champ ». Une réflexion est donc nécessaire pour faire de la densification une option attractive dans un nombre croissant de territoires.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Assemblée nationale (2018). *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur le foncier agricole* (No. 1460).

CGAER (2018). *Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers* (No. 17076). Conseil général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces ruraux.

Colsaet, A. *et al.* (2018). What drives land take and urban land expansion? A systematic review. *Land Use Policy*, Volume 79, December 2018, Pages 339–349.

Sainteny, G. (2018). La fiscalité peut-elle contribuer à limiter l'artificialisation des sols ? *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 91(3), 41–45.

Citation : Colsaet, A. (2019). Artificialisation des sols : quelles avancées politiques pour quels résultats ? Iddri, *Décryptage* N°02/19.

Ce travail a reçu le soutien financier de l'Agence nationale de la recherche dans le cadre du programme « Investissements d'avenir » [ANR-10-LABX-14-01].

CONTACT

alice.colsaet@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four - 75006 Paris - France

WWW.IDDRI.ORG

@IDDRI_THINKTANK