

Spécial collectivités Enquête

La machine à artificialiser peine à refroidir

La sobriété foncière contrarie le fonctionnement du marché immobilier et la culture de ses acteurs. La levée des obstacles passera par d'autres outils que la planification.

Un objectif chiffré ne suffira pas à mettre fin à l'étalement urbain. Après le vote de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 qui impose de diviser par deux la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en 2030 par rapport à la moyenne des années 2010, une question taraude de nombreux élus locaux : la planification ouvre-t-elle la bonne porte vers la sobriété foncière ? « Ce questionnement de notre manière de vivre aurait mérité un débat national, faute de quoi la loi réduit l'élu au rôle de censeur du droit à construire », regrette Philippe Schmit, secrétaire général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF). La politique du zéro artificialisation nette (ZAN) souffre, selon lui, d'une grande absence : le levier fiscal. « Si une zone humide enrichissait son propriétaire, cela freinerait les appétits immobiliers », ajoute Philippe Schmit.

Le levier fiscal est le grand absent de la politique du zéro artificialisation.

Directrice de la Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (FN Scot), Stella Gass rappelle deux écueils fiscaux majeurs : « Des droits de mutation qui pénalisent l'ancien et des disparités de taxe foncière qui favorisent les périphéries. »

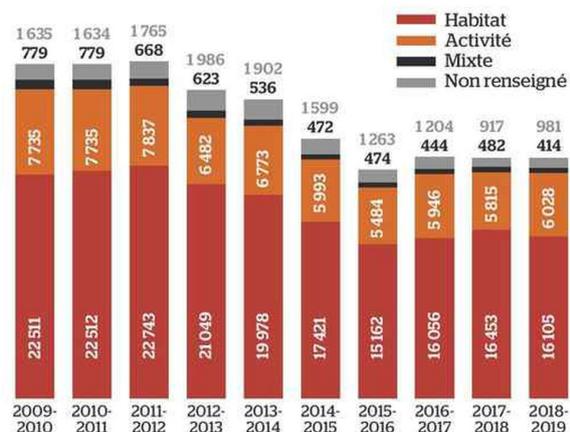
Pour Alain Garès, consultant en aménagement urbain, coauteur du « Manifeste pour le ZAN » édité par le club Ville & Aménagement qui rassemble les grandes sociétés publiques locales, les sociétés d'économie mixte et les établissements publics fonciers majeurs, « la loi a bien prévu la carotte, avec le fonds friches qui encourage à reconstruire la ville sur elle-même... mais elle a oublié le bâton qui dissuaderait d'urbaniser les zones vierges ». Or l'intérêt économique et la culture des opérateurs immobiliers convergent vers cette dernière option : « Quand on a le choix, le neuf est toujours plus simple et coûte en moyenne 30 % moins cher que la rénovation lourde. Le promoteur préfère la feuille blanche : c'est son vrai métier », rappelle Pascal Boulanger, président de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI).

« **Trop de terres agricoles consommées.** » Témoin de cette préférence dans les territoires ruraux qui payent le tribut le plus lourd à l'artificialisation des sols, la Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FN Safer) confirme sa persistance : « Même si l'état d'esprit change, on consomme encore beaucoup trop de terres agricoles », alerte son

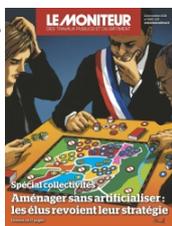
président, Emmanuel Hyest. Stable au cours des deux premières décennies du siècle, l'urbanisation de ces espaces a touché 1,2 % du territoire, soit 520 600 ha. Le net repli de l'année 2020 (-5,3 % sur un an) n'a pas enrayer l'un des ressorts majeurs du phénomène, au contraire. Les projets de constructions individuelles sont désormais majoritairement responsables de l'urbanisation des sols ruraux. Ils en constituent aussi la fraction la plus difficile à maîtriser, s'agissant d'une multitude de petites opérations dispersées, encouragées par des prix de foncier agricole parmi les plus faibles d'Europe, selon l'office statistique Eurostat.

Freiner l'artificialisation se révèle d'autant plus difficile que les outils de mesure ont montré leur myopie : « Avec sa maille de 25 ha, la base de données géographiques européenne Corine Land Cover ne peut pas détecter les petits lotissements », reconnaît Pascal Lory, conseiller en information géographique et spatiale à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de

Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) entre 2009-2019 par destination au niveau national (en ha)



Depuis le pic en 2011-2012, la consommation d'espaces NAF tend à se réduire.



la nature (DGALN) du ministère de la Transition écologique. De même, la base statistique Teruti-Luca, fournie par le ministère de l'Agriculture, ne rend pas compte de l'échelle intradépartementale où se joue la planification locale. L'Etat parie sur la double entrée des fichiers fonciers et des photographies aériennes et satellitaires pour resserrer la focale en s'appuyant sur l'intelligence artificielle, mobilisée dans l'Observatoire de la consommation des sols à grande échelle (OCS GE). Avant la généralisation de l'outil en 2024, le Gers sert de département pilote, dans la foulée des tests menés dans le bassin d'Arcachon.

Sans attendre, l'Union nationale des aménageurs (Unam) et la FN Scot apportent une brique au débat scientifique : créé avec l'aide du chercheur en géographie Samuel Depraz, un simulateur aide les planificateurs locaux à se projeter dans la décennie à venir, en fonction de leur démographie et de plusieurs paramètres de densité (voir la carte ci-dessous). Président de l'Unam, François Rieussec livre le but de l'exercice : « Encourager les projets contractualisés avec les élus, au détriment des constructions dispersées, génératrices d'étalement. » La démonstration s'adresse autant aux collectivités qu'à ses propres troupes, invitées à « sortir du lot », comme le proposait son séminaire technique de juin 2019, à l'aube du débat sur le ZAN.

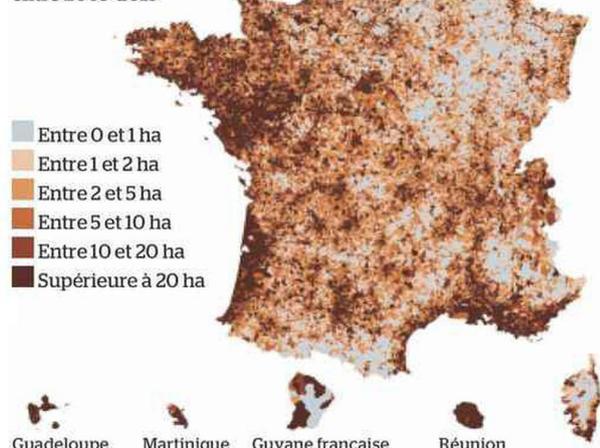
Deux modèles au bout du rouleau. Mais les progrès des connaissances et l'évolution des consciences ne produiront leurs effets que si les agriculteurs s'y associent, compte tenu de leur poids dans le gisement foncier à protéger. En 2000, six binômes composés d'une chambre d'agriculture et d'une agglomération ont créé Terres en villes dans ce but. Après avoir produit plusieurs travaux sur les AgriScot et les AgriPLUi dans les années 2010, l'association, forte de 28 territoires, annonce la publication imminente d'une étude, menée avec les appuis de la FN Scot, de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques,

Les géomètres-experts plaident pour davantage de pragmatisme

Depuis le début des débats sur le zéro artificialisation nette (ZAN), l'Ordre des géomètres-experts (OGE) plaide pour une approche contextualisée. « Evitons une vision dogmatique qui appliquerait partout l'interdiction de bâtir sur les terrains libres, recommandait récemment Joseph Pascual, le président du conseil supérieur de l'OGE. Dans les métropoles et les villes moyennes, il faut privilégier la reconstruction dans l'enveloppe urbaine existante. » A l'inverse, une application stricte du ZAN dans les communes rurales risque d'aggraver la désertification. Pour Joseph Pascual, il est en outre indispensable de « concilier la nécessité d'économiser le foncier avec le souhait de 80 % des Français de vivre en maison individuelle. Alors que la crise du Covid a renforcé cette aspiration, il est difficile de décréter l'impossibilité d'y accéder. » Fin 2021, ce plaidoyer devrait occuper une place centrale dans les conclusions du groupe de travail piloté par l'OGE sur ce type d'habitat.

l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), sur la question suivante : « Politique alimentaire territoriale : quel rôle pour les outils de planification ? ». Encouragée par les « contrats de réciprocité » noués par les grandes agglomérations avec leurs franges rurales, la convergence entre planifications urbaine et agricole ouvre sans doute la piste la plus prometteuse pour réussir le ZAN : sur les ruines de deux modèles au bout du rouleau - le zonage urbain et la monoculture intensive -, elle propose de réinventer la solidarité entre ville et campagne, liées par des circuits courts. ● Laurent Miguet

Consommation, par commune, d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) entre 2009-2019



Le simulateur Unam-Scot illustre le défi à relever près des métropoles et dans les régions touristiques.

20 000 à 30 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers sont consommés chaque année en moyenne en France métropolitaine. Une décrue s'est amorcée depuis dix ans.

68% de ces consommations sont dues à la création d'habitations.

61% des espaces artificialisés sont situés dans des communes caractérisées par des marchés immobiliers détendus.

39% de ces espaces se concentrent dans 5% des communes.

Source : Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, ministère de la Transition écologique.