

ENVIRONNEMENT

Peut-on arrêter de bétonner la France ?

LE 06 AVRIL 2021

Face à une artificialisation des sols rampante, les pouvoirs publics se mobilisent. Mais casser une telle dynamique est une tâche titanesque, comme le montrent les débats autour de la loi climat et résilience, en discussion à l'Assemblée nationale.



Zone commerciale d'Echirrolles en Isère, le 8 octobre 2020. La France étant l'un des pays d'Europe où la terre coûte le moins cher, les promoteurs s'en donnent à cœur joie. PHOTO : Francois HENRY/REA

Par Vincent Grimault

Au pied des tranquilles Monts du Cantal, l'agitation a régné ces derniers mois. Un ballet de tractopelles et de camions a bravé l'hiver auvergnat pour que tout soit prêt à temps. Dans quelques jours, 25 000 m² de nouvelles surfaces commerciales accueilleront les habitants d'Aurillac dans le centre commercial de la Sablière, en périphérie de la petite préfecture du Cantal. Et tant pis si la zone d'emploi d'Aurillac perd des habitants depuis dix ans. Tant pis, aussi, si près d'un local commercial sur cinq du centre-ville est vacant. Tant pis, enfin, si tous les locaux du nouveau centre commercial n'ont pas trouvé preneur.

L'histoire de la Sablière n'a rien d'exceptionnel et raconte celle d'un pays qui n'en a pas fini avec le béton. Les sources statistiques et les définitions qui permettent de suivre l'artificialisation sont nombreuses et aboutissent à des résultats quelque peu différents¹. Mais elles s'accordent toutes sur deux constats majeurs.

D'abord, la France bétonne plus que ses voisins, avec 47 km² artificialisés pour 100 000 habitants, contre 41 en Allemagne, 30 au Royaume-Uni et en Espagne, ainsi que 26 en Italie. Ensuite, la folie du béton se poursuit : depuis 1981, les surfaces artificialisées ont augmenté de 70 %, bien davantage que le nombre d'habitants (+19 %), selon un [rapport de France Stratégie](#).

La France bétonne plus que ses voisins, avec 47 km² artificialisés pour 100 000 habitants, contre 41 en Allemagne, 30 au Royaume-Uni et en Espagne, ou 26 en Italie

Comment freiner l'artificialisation des sols, qui mange les meilleures terres agricoles, détruit la biodiversité, et génère des déplacements polluants ? D'abord en cernant précisément les raisons de son existence. La principale est économique. La France est un pays peu dense où la terre ne coûte pas cher. Le prix d'un hectare de terres agricoles est d'environ 6 000 euros, contre 10 000 à 20 000 euros chez nos voisins comparables, et même 50 000 euros aux Pays-Bas.

Construire coûtant moins cher que rénover, les promoteurs s'en donnent à cœur joie, notamment pour le logement : 70 % de l'artificialisation est liée à l'habitat, et 24 % à l'activité économique, [calcule le Cerema](#). Dans un pays où la population augmente, où le nombre de personnes par ménage baisse et où le mal logement touche 4 millions de personnes, il est logique de devoir construire. Mais certains territoires très demandés construisent mal en s'étalant beaucoup (notamment en périphérie des métropoles) et d'autres, en décroissance démographique (Indre, Cher, Nièvre, Orne, Meuse), continuent tout de même de bâtir rapidement.

L'habitat d'abord

Les deux autres principaux facteurs de l'artificialisation sont la construction d'infrastructures de transport, essentiellement des routes, et celle des zones d'activité économique, notamment commerciales.

Sur ce second point, les pouvoirs publics font face à un lobbying d'acteurs puissants. *« Quelques grosses foncières ont su vendre aux élus leur concept de "retail park", un centre commercial de périphérie livré clé en main, plus harmonieux que la première génération des zones commerciales, qui étaient anarchiques »*, explique Franck Gintrand, délégué de l'Institut des Territoires.

Difficile de résister à la tentation d'accueillir ces zones qui attirent clients, emplois, mais aussi recettes fiscales. D'autant que les promoteurs savent faire jouer la concurrence des territoires. *« Vous ne voulez pas de nous ? Ce sera votre voisin qui profitera du jackpot »*, menacent-ils en substance.

Face à ce chantage, les communes et communautés de communes sont à la fois puissantes et fragiles. Puissantes, car ce sont elles qui décident de l'aménagement, via le vote des plans locaux d'urbanisme (PLU). Fragiles, car elles n'ont pas vraiment les moyens de sortir de ce jeu délétère. Il faudrait pour cela lutter à une autre échelle.

C'est ce que s'efforcent de faire les schémas de cohérence territoriale (Scot), qui mettent autour de la table les intercommunalités pour planifier un urbanisme raisonné. Plus haut, les régions élaborent désormais un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Mais les Sraddet viennent de voir le jour, les Scot restent facultatifs même s'ils couvrent désormais 90 % des Français, et certains PLU très lâches sur la question de l'artificialisation ne cessent pas d'être adoptés.

« Au total, les foncières ont réussi à poursuivre la bétonisation en périphérie, et continuent d'y déplacer le centre de gravité des villes », se désole Franck Gintrand. De quoi continuer de mettre du carburant dans un système automobile qui fonctionne à plein : commerce, activité, services publics et habitat s'organisant en périphérie autour de la voiture. *« A artificialisation équivalente, la localisation de nouveaux ménages dans des espaces dépendants de l'automobile aura un impact écologique bien plus important »*, confirme ainsi le Cerema.

Volontarisme

Faut-il donc se résoudre à voir reculer inexorablement les champs qui entourent les villes et les villages ? Pas nécessairement. D'abord parce que la France protège déjà certaines terres particulières. Loi littoral, loi montagne, Conservatoire du littoral, Parcs naturels... l'Hexagone a su sacrifier ses espaces les plus fragiles. Dans la même logique, la France dispose de zones agricoles protégées depuis 1999, même si elles ne concernent encore 0,5 % de la surface agricole métropolitaine. Les outils existent, reste à savoir si on veut les utiliser.

Et sur ce point, bonne nouvelle, la volonté politique devient de plus en plus nette, notamment depuis 2018 avec le plan biodiversité, qui fixe comme objectif de parvenir au zéro artificialisation nette, en suivant le principe « éviter-réduire-compenser » (ERC). Il s'agit d'éviter l'artificialisation en diminuant les constructions inutiles, la réduire en densifiant le bâti indispensable et compenser en renaturalisant les espaces artificiels devenus inutiles.

Mais la renaturation coûte très cher et les projets réalisés jusque-là se comptent sur les doigts d'une main. L'enjeu consiste donc surtout à freiner l'artificialisation à la source.

Le Premier ministre, Jean Castex, a publié cet été deux circulaires demandant aux préfets d'être beaucoup plus sévères sur l'artificialisation des sols, notamment en matière commerciale. *« Sur le coup, personne n'a cru que ça aurait un impact, mais six mois après, il est très net : le nombre de dossiers autorisés est en chute libre »*, se réjouit Franck Gintrand. A cela s'ajoute le projet de loi climat et résilience qui fixe comme objectif de diviser par deux le rythme d'artificialisation sur la décennie à venir.

Actuellement discuté à l'Assemblée, il prévoit plusieurs dispositifs, dont l'interdiction de toute nouvelle surface commerciale artificialisante. L'avancée est très importante sur le papier, mais limitée dans les faits. D'une part parce que l'interdiction est formelle seulement pour les bâtiments supérieurs à 10 000 m², avec la possibilité d'obtenir des dérogations en deçà. Un seuil qui reste très élevé, alors que la Convention citoyenne pour le climat préconisait une interdiction stricte. Autre limite importante : les entrepôts de logistique, type Amazon, ne sont pas concernés.

Consensus

Le gouvernement souhaite aussi accélérer sur la réhabilitation des friches : 300 millions d'euros y seront consacrés dans le cadre du plan de relance. Enfin, le dispositif Denormandie (2019) incite fiscalement à rénover des logements existants, plutôt qu'à construire du neuf. L'ex-ministre du Logement, qui a donné son nom au dispositif, se montrait très clair au moment de la mise en place : *« Diriger c'est faire des choix, donc on a fait des choix. [...] La conséquence de ça, c'est d'assumer que la maison individuelle en périphérie, son chiffre de construction diminue. [...] Moi, je l'assume. »*

Plus globalement, la lutte contre l'artificialisation devient de plus en plus en consensuelle. *« On a beaucoup critiqué les élus locaux, en les accusant de faire n'importe quoi, mais la dynamique autour des Scot et de la sobriété foncière est incontestable »*, estime Stella Gass, directrice de la Fédération nationale des Scot. *« La preuve, le rythme de l'artificialisation a nettement ralenti depuis le début des années 2010 »*, poursuit-elle.

Les signaux faibles se multiplient, en effet : à Toulouse Métropole, le plan local d'urbanisme intercommunal vient d'être annulé par le Tribunal administratif de Toulouse, car trop favorable à l'étalement urbain. De son côté, Immochan, filiale foncière d'Auchan déboutée dans l'affaire Europa City, change discrètement de nom (Ceetrus) et d'orientation pour se consacrer davantage aux logements et bureaux plutôt qu'au commercial.

« Diriger c'est faire des choix, donc on a fait des choix. [...] La conséquence de ça, c'est d'assumer que la maison individuelle en périphérie, son chiffre de construction diminue. [...] Moi, je l'assume », Julien Denormandie

Derrière ces bonnes nouvelles, la tâche reste immense. L'histoire récente montre que la mise en place de dispositifs intéressants ne vaccine pas contre les mauvais réflexes et les contradictions. Le plan « Action cœur de ville » (2017), par exemple, vise à revitaliser les centres-villes et permet aux autorités de geler les implantations commerciales en périphérie. [Dans une enquête](#), l'école de journalisme de Strasbourg (CUEJ) montre que 81 % des villes qui bénéficient du dispositif et de subventions nationales ont tout de même construit des surfaces commerciales en dehors des murs. Pire, l'architecte du plan, Jacques Mézard,

n'est autre que l'ancien président de l'agglomération d'Aurillac, et défenseur du centre commercial de la Sablière !

Le défi reste entier

L'autre défi, plus grand encore, concerne la réforme de la fiscalité. Actuellement, une commune qui grossit, avec de nouvelles activités et de nouveaux habitants, augmente ses recettes. Par ailleurs, le foncier non-bâti (terres agricoles, forêts...) est fortement taxé, alors qu'il rapporte assez peu à ses propriétaires, dénonce Guillaume Sainteny, professeur à AgroParisTech. Résultat, la tentation est forte de le vendre lorsqu'un promoteur immobilier frappe à la porte.

« La loi climat et résilience ne prévoit rien qui puisse changer le modèle économique du foncier », regrette également Alice Colsaet, chercheuse associée à l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri). *« La clé, c'est pourtant de rendre la rénovation plus intéressante que la construction »,* poursuit-elle.

Obligation de produire des logements nombreux et abordables d'un côté, nécessité de freiner l'artificialisation de l'autre, la mission est difficile, confirme **Eric Hamelin**, sociologue de l'urbanisme. « On doit densifier, mais on doit aussi prendre garde à ce que la vie en ville reste agréable, au risque d'encourager les urbains à quitter les villes, et à aller bétonner en périphérie. L'autre option, plus radicale, consiste à inciter les Parisiens à s'installer dans les villes qui ont des taux de vacance élevés », conclut le chercheur, mi-amusé, mi-sérieux. Cela tombe bien, la Sablière, aux pieds des Monts du Cantal, cherche des clients.

<https://www.alternatives-economiques.fr/on-arreter-de-betonner-france/00098613>