

# Grand Paris, le plan et le marché

**A**vec l'ouverture du 31 janvier au 7 mai, au Pavillon de l'Arsenal, de l'exposition « Paris Haussmann, modèle de ville », en même temps que sont annoncés les premiers travaux du « Grand Paris » qui avaient été voulus par Nicolas Sarkozy, l'actualité nous donne à voir deux approches de la ville que tout oppose radicalement.

La transformation haussmannienne de Paris n'était pas seulement la percée de voies nouvelles. Elle procédait par expropriation sur des bandes assez larges (pour l'époque) de part et d'autre des nouveaux axes aménagés, pour réorganiser le parcellaire de manière optimale, en partant des contraintes de l'existant. Tous les terrains riverains pouvaient être ainsi remis sur le marché pour être reconstruits selon un plan d'ensemble et un ordonnancement permettant de loger un maximum d'habitants sur un minimum d'espace. Cela avait fait de Paris l'une des grandes villes les plus denses du monde, en dépit des espaces et des perspectives qu'elle dégage, et d'une accessibilité piétonnière peu commune. La ville haussmannienne repose sur un plan précis de transformation adapté à l'existant.

Le Grand Paris, lui, a pour seul plan, un plan de métro. Certes, il s'agira, n'en doutons pas, d'un super métro, automatique, rapide et confortable. Pour un coût prévisionnel annoncé de 28 milliards d'euros, le GPE (« Grand Paris Express ») formera une double boucle de 200 kilomètres et il des-

servira 68 gares, en passant par l'aéroport de Roissy au nord et celui d'Orly au sud, en reliant Versailles à l'ouest à Euro Disney à l'est.

Ce qui se passera exactement dans les espaces desservis, on n'en sait rien. C'est le marché qui décidera. À la tête du projet, la SGP (« Société du Grand Paris ») attend que ce métro express, en créant de l'accessibilité supplémentaire, produise de la valeur foncière et engendre de l'urbanisation nouvelle, autour de chacune des gares. Elle prévoit que la réalisation du métro « permettra la construction de 250 000 à 400 000 logements » autour des gares, en se basant sur la mesure des espaces disponibles à distance piétonnière des gares, mais rien n'a été engagé préalablement, pour assurer la maîtrise foncière de ces espaces, comme cela avait été fait, à grande échelle, à l'époque du lancement des villes nouvelles.

Pour le président de la SGP, il n'y a pas de raison de voir apparaître des phénomènes spéculatifs autour des futures gares car plus la construction de logements sera abondante, moins les prix monteront. Pourtant, qui peut imaginer que les propriétaires des terrains auxquels il est promis une valorisation future si avantageuse, acceptent de les vendre demain matin à bas prix ? Certes, les observateurs n'ont pas encore signalé de flambée des prix fonciers autour des futures gares, n'est-ce pas tout simplement parce que les propriétaires qui eux aussi, lisent le journal et regardent la télé, ont bien compris

qu'il était urgent de ne pas vendre et même d'attendre le plus longtemps possible, après la réalisation des travaux, que leur bien ait pris toute la valeur à laquelle il peut prétendre ?

En attendant, le projet Europacity, dans le triangle de Gonesse (au sud-ouest de l'aéroport de Roissy), pourrait être l'une des premières réalisations périurbaines du Grand Paris. Promu par la filiale immobilière du groupe Auchan, en partenariat (à 49,9 %) avec Wanda, un conglomérat chinois, l'opération consisterait en l'aménagement d'un vaste parc commercial et de loisirs, incluant une piste de ski couverte, qui devrait ouvrir en 2014.

Aucune construction de logement n'est prévue dans ce premier programme de 3,1 milliards s'étendant sur 80 hectares de terres agricoles et prévoyant d'emblée que la moitié des visiteurs viendrait par la route. Cela laisse rêveur lorsque l'on pense que les trois objectifs qui avaient été mis en avant lors du lancement de l'idée du Grand Paris, étaient de favoriser la construction de nouveaux logements, de limiter l'étalement urbain et de promouvoir le transport en commun. ■

**Joseph Comby**

## REGARDS SUR L'ACTUALITÉ

### Mobiliser les patrimoines

**S**ous le titre « Quelle fiscalité pour le logement », France Stratégie a publié en décembre, un bref plaidoyer visant à modifier radicalement le mode de taxation de l'habitat, pour favoriser la

mobilité résidentielle et réduire les avantages relatifs des propriétaires occupants qui sont plutôt âgés (plus de 70 % des 60 à 80 ans) et qui ont engrangé d'importantes plus-values à l'occasion de la flambée des prix immobiliers au cours de la période 1997-2007.

La France étant, juste après la Belgique, le pays de l'OCDE où le

coût des transactions pour l'achat d'un logement est le plus élevé (14 % du montant de la valeur du bien, contre 2 % au Danemark, pays où il est le plus bas), la note préconise la suppression pure et simple des « droits de mutation » qui rapportent environ 8 milliards d'euros, principalement aux départements.

Simultanément la base fiscale des taxes foncières ne serait plus l'actuel barème des « valeurs locatives » mais, comme aux États-Unis, des valeurs vénales calculées forfaitairement selon une modélisation hédonique. Et son produit serait augmenté pour compenser la perte fiscale des droits de mutation. →

→ Un avantage fiscal serait enfin introduit au bénéfice des locataires : leurs loyers seraient déduits de leurs revenus imposables et cette perte de recette fiscale, compensée par une élévation générale des taux. Et, inversement, cerise sur le gâteau, les « loyers implicites » des propriétaires occupants seraient eux aussi évalués selon une méthode hédonique et assujettis aux prélèvements sociaux ainsi qu'à l'impôt sur le revenu.

Il est vraisemblable qu'avec un tel traitement, la France cesserait d'être ce « pays de propriétaires » que les gouvernements successifs s'étaient ingéniés à promouvoir depuis une quarantaine d'années. ■

## Terrains de golf et sécurité alimentaire

Pour protéger les terres arables et les ressources en eau, le gouvernement chinois a décidé depuis trois ans d'interdire l'aménagement de nouveaux terrains

de golf. Ce jeu étant très prisé des cadres du parti communiste, il s'en était pourtant construit de nouveaux. La fermeture d'une centaine d'entre eux vient d'être ordonnée et des mesures disciplinaires ont été annoncées au titre de la lutte contre la corruption. Il faut dire que seule une petite partie du territoire est cultivable : on y compte 1000 m<sup>2</sup> de surface cultivée par habitant contre 4000 m<sup>2</sup> en France. ■

## Euro Disney se débarrasse de ses petits actionnaires

Euro Disney, première destination touristique privée en Europe, aménageur de centaines d'hectares qui ne lui ont pas coûté trop cher, grâce à la maîtrise foncière que lui ont conférée les autorités françaises, est aussi une véritable success-story en matière fiscale puisqu'elle parvient à enchaîner depuis trente ans, les bilans financiers calamiteux et

les déficits, grâce à une recette toute simple : elle dépend pour ses fournitures et pour l'exploitation du « droit à l'image » de ses personnages de bandes dessinées, d'une société basée dans un paradis fiscal qui la facture autant que de besoin.

Mais ce sont les petits actionnaires qui vont maintenant être définitivement éliminés. L'action valait l'équivalent de 25 euros avant l'ouverture du parc et, selon l'association des petits porteurs, aucun dividende n'a jamais été versé sauf 28 centimes en 1998, mais juridiquement ce sont toujours eux les propriétaires. Pour en finir, la maison mère s'apprêtera à lancer une OPA à deux euros l'action. ■

## Hébergement d'urgence

En Île-de-France, chaque nuit, ce sont 12000 chambres qui sont louées dans 550 hôtels pour accueillir des familles sans abri. Parmi elles, 2000 vivent ainsi à l'hôtel depuis plus de deux ans. Le

Samu social est même devenu le principal client de certains de ces hôtels. Ces chiffres sont extraits d'un rapport sénatorial rendu en décembre. Il note qu'au plan national, on est passé de 10000 places en 2007 à 41000 en 2016 et il en a coûté plus d'un demi-milliard d'euros à l'État. ■

## La mairie de Paris contre la voiture

Le temps où Georges Pompidou expliquait qu'il fallait adapter la ville à la voiture paraît bien lointain. Depuis un an, pour la mairie de Paris, la cause est entendue, ce sera la guerre. Les annonces se succèdent de mois en mois. Après la reconversion des voies rapides sur berge en espaces piétonniers et ludiques, la généralisation des limitations de vitesse à 30 km/h, c'est la suppression des places de stationnement et l'accroissement de sa tarification qui est à l'ordre du jour.

Au cours des 15 dernières années, la circulation, avait baissé

# Part des maisons et des appartements dans le parc immobilier

Sous le titre « Les matches immobiliers », le Crédit foncier a publié en novembre une plaquette<sup>1</sup> d'une quarantaine de pages qui compare les performances immobilières de huit pays européens. On y trouve, en particulier, page 12, un tableau sur la part du collectif et de l'individuel dans chaque pays. Il indique que, selon la source Eurostat, la composition

des parcs immobiliers, en donnant pour la France, en 2014 :

- Appartements : 31 %
- Maisons : 69 %

Ce chiffre ne peut que faire sursauter ceux qui suivent un peu attentivement ces questions, déterminantes dans les controverses sur le périurbain, la densité, la « consommation d'espace », « l'étalement urbain », etc., car ils ont en tête des ordres de grandeur bien différents. En effet, dans les résultats de l'enquête Logement 2013 de l'Insee,

on relève pour les résidences principales, en France métropolitaine, la répartition est la suivante :

- Appartements : 43,4 %
- Maisons : 56,6 %

On peut, en outre, vérifier que cette proportion n'est pratiquement pas modifiée si on considère non pas seulement les résidences principales mais l'ensemble du patrimoine, c'est-à-dire en intégrant les logements vacants à la date de l'enquête et les résidences secondaires.

La même enquête nous indique la taille moyenne des ménages qui occupent les logements : 1,9 personne dans les appartements et 2,5 dans les maisons. De là on déduit la répartition de la population dans les résidences principales :

- Population vivant en appartements : 37 %

- Population vivant en maisons : 63 %

Ainsi, pour plus de 6 français sur 10, l'habitat, c'est la maison individuelle.

Toujours à la même source, on trouve la surface privative moyenne des logements : 30,1 m<sup>2</sup> pour les appartements, 69,9 m<sup>2</sup> pour les maisons, ce qui permet d'en déduire la répartition de la surface bâtie résidentielle selon le type :

- Surface habitable en appartements : 30 %
- Surface habitable en maisons : 70 %

C'est donc à condition de considérer ce critère, la surface habitable propre à chaque type, que l'on trouve des chiffres proches de ceux de l'étude citée. Il reste que cette proportion est celle qui est significative quant à la place de chaque type d'habitat

<sup>1</sup> Étude accessible en ligne sur le site du Crédit foncier.



de 31 % en termes de nombre de véhicules par km et par heure, et la voiture ne représente plus que 11 % des modes de déplacement dans la capitale (contre 34 % pour les transports en commun et, fait moins connu, 49 % pour la marche à pied). ■

## L'agrandissement d'un aéroport interdit pour cause de réchauffement climatique

Dans une décision rendue publique le 9 février, le tribunal administratif fédéral de Vienne a interdit l'ouverture d'une troisième piste à l'aéroport de Vienne-Schwechat. La motivation de la décision est sans précédent : la construction et l'exploitation de cette piste supplémentaire auraient accru d'environ 2 % les émissions nationales de gaz à effet de serre

liées aux transports, alors que l'Autriche s'est engagée à les diminuer de 2,25 % d'ici 2020.

C'est un jugement qui fera date, « et qui était attendu depuis longtemps par les spécialistes des sciences de l'environnement », selon Erika Wagner, responsable de l'Institut de droit de l'environnement de Linz, dans le nord de l'Autriche.

Dans les attendus, les juges ont estimé que « l'intérêt public lié à la protection contre les effets négatifs du changement climatique, dû en particulier aux émissions de CO<sub>2</sub>, est supérieur aux intérêts publics positifs (aménagement du territoire et emploi) attendus de la réalisation du projet ». Les magistrats ont relevé en particulier que la construction de la nouvelle piste aurait contribué de façon « significative aux émissions de gaz à effet de serre de l'Autriche », a souligné le tribunal dans un communiqué. De nouvelles perspectives contentieuses pour Notre-Dame des Landes ? ■

**Philippe Texier**

dans le volume total construit.

Cette plongée dans les chiffres indiscutables de l'Insee donne une juste mesure de la place de la maison, considérable quel que soit l'angle sous lequel on la considère, dans le mode d'habiter des Français. Un autre aspect souvent méconnu est mis en évidence par cette enquête : c'est le lien très fort qui existe entre la maison individuelle et le statut de propriétaire occupant. Si le taux de propriétaires occupants sur l'ensemble du parc est généralement bien connu – il était de 58 % en 2013 –, on doit remarquer que c'est très majoritairement d'une maison individuelle, qu'ils sont propriétaires puisque 79 % des propriétaires-occupants vivent dans une maison individuelle.

Ce taux est bien sûr différent en région parisienne. À l'intérieur

de l'unité urbaine de Paris, seuls 43 % des propriétaires vivent en maison, mais ce taux est encore très élevé si on le rapproche, dans ce même périmètre, de la part plus réduite des maisons dans le patrimoine résidentiel : seulement 23 %.

Par différence, en France métropolitaine et hors unité urbaine de Paris, la part des propriétaires-occupants qui vivent en maison atteint le niveau élevé de 85 %. Cette corrélation a peut-être été encore insuffisamment explorée pour expliquer, à la fois, les moteurs de l'accession à la propriété et ceux du développement périurbain. ■

**Arnaud Bouteille**  
Fiderim

# Le marché des terres agricoles va-t-il devenir incontrôlable ?

*Le contournement du droit de préemption des Safer par la mise en société de la propriété des terres agricoles.*

Le 4 février 2016, le quotidien *La Nouvelle République du Centre* annonçait l'achat par une société chinoise de terres de grandes cultures dans le Berry. Il s'en est suivi nombre d'articles dans la presse écrite, régionale et nationale, sur les ondes et le web. On apprenait que les surfaces visées se comptaient en milliers d'hectares. Plusieurs chaînes de télévision dont Public Sénat ont traité l'information. *La revue foncière* publiait également un article sur le sujet<sup>1</sup> ; il s'agissait de resituer les achats de ces investisseurs chinois dans le grand mouvement de concentration de terres, mouvement mondial, européen et français où les agriculteurs sont les premiers acteurs.

Le 7 avril 2016, la FNSafer diffusait un communiqué de presse. Elle dénonçait des politiques foncières à deux vitesses qui s'appliquent à des exploitants individuels quand elles permettent à d'autres d'accéder à une exploitation de 1750 hectares sans que les outils de régulation ne puissent intervenir. Elle demandait un renforcement de la régulation foncière pour les sociétés agricoles.

Dès avril, M. Le Foll, ministre de l'Agriculture, veut comprendre comment des terres agricoles dans l'Indre ont pu être acquises par des investisseurs Chinois. Il demande

au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) de voir les limites éventuelles du dispositif actuel de régulation foncière. Le rapport était attendu pour septembre. Début janvier, il n'y a pas de nouvelles de ce rapport.

De leur côté, les parlementaires se sont emparés du sujet. Ils ont vu dans la loi « sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique » (dite *loi Sapin 2*) une opportunité pour réguler le marché des entreprises agricoles. Ils ont introduit plusieurs amendements dans le projet de loi qui a été adopté, tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat, le 9 décembre 2016. Mais 79 députés et 108 sénateurs ont estimé que ces amendements pouvaient constituer « une atteinte au droit de propriété ainsi qu'à la liberté d'entreprendre » ; ils ont saisi le Conseil constitutionnel. Celui-ci, sans se prononcer sur le fond, a censuré les articles concernés en considérant que ces dispositions étaient des « cavaliers législatifs », les mesures introduites n'ayant pas de rapport avec le projet de loi. On peut s'en étonner puisqu'il s'agissait pourtant bien de transparence et d'une adaptation à la modernisation de la vie économique.

Quoi qu'il en soit, aussitôt la décision du Conseil constitutionnel rendue, les députés Olivier Faure et Dominique Potier ont déposé, en procédure d'urgence, un projet de loi contre « l'accaparement des terres » en reprenant les articles rejetés par le Conseil constitutionnel. Le 18 janvier 2017, le nouveau texte était →

<sup>1</sup> « Les acquisitions chinoises dans le Berry » par Robert Levesque, *La revue foncière*, n° 11.

→ discuté et voté en première lecture. Puis il était transmis au Sénat dès le 19 janvier. Le processus législatif est pourtant loin d'être terminé.

Toutefois, quelques questions se posent sur la portée du projet de loi au regard de plusieurs enjeux :

- La lutte contre la concentration des terres entre un nombre de plus en plus réduit d'exploitations agricoles à grande échelle.
- L'ouverture de la liberté d'entreprendre à de nouveaux candidats à l'installation.
- Le renforcement de la souveraineté alimentaire de l'Europe.

Sur la base du projet de loi, les sociétés d'exploitation agricole seraient obligées de créer une société de portage foncier lors de leur agrandissement par achat de terres pour éviter que la société d'exploitation détienne en propriété une surface supérieure à un seuil fixé par le schéma directeur régional des exploitations agricoles. Les personnes morales ne pouvant détenir des parts dans les groupements fonciers agricoles, des sociétés civiles immobilières seront le plus souvent constituées. Les Safer auraient la possibilité de préempter sur l'apport en société des terres, qui bien souvent auront été préalablement louées à la société d'exploitation. La préemption sur les terres louées ne permet pas à la Safer de réorienter les terres et donc de les soustraire à la société d'exploitation. Une autre mesure envisagée est de donner à la Safer un droit de préemption sur les ventes partielles de sociétés agricoles lorsque la cession de parts donnerait à l'acquéreur présumé une minorité de blocage ou la majorité. Les vendeurs et les acquéreurs pourraient organiser la cession des actions ou des parts sociales en plusieurs fois de telle sorte que la Safer ne puisse préempter qu'un pourcentage de parts ne lui donnant pas de minorité de blocage. Qu'apporterait alors la préemption de la Safer ? Un blocage de fonds de la Safer qui lui font bien défaut, sans qu'elle puisse orienter le foncier.

Si l'objet est bien de contrôler et d'orienter les terres agricoles et d'éviter la concentration des terres agricoles, le moyen le plus sûr pour y arriver serait d'encadrer les trois marchés fonciers agricoles : celui des terres, celui des locations et celui des transferts de parts de sociétés d'exploitation.

En Allemagne tout projet de vente de terre agricole doit être autorisé par les *Länder* depuis 1919, tout projet de location depuis 1920. En France, la politique des structures des années 1960 revenait à autoriser (ou non) également tout projet de vente ou de location. Dans les deux pays, finalement il avait été décidé de sélectionner les personnes qui pouvaient concourir sur les marchés fonciers sur la base de critères répondant à une politique agricole.

Aujourd'hui, ne faudrait-il pas réguler le « nouveau » marché foncier, celui des parts sociales des sociétés agricoles en mettant en place un système d'autorisation (ou de refus) des cessions de parts sociales s'appuyant sur une analyse des projets au regard des objectifs des politiques publiques. Ce système viserait notamment à favoriser le renouvellement des générations en agriculture, en permettant à un plus grand nombre de personnes d'accéder à la profession agricole (et donc d'augmenter le nombre d'entrepreneurs), – la transition vers une agriculture plus durable – et la valorisation locale de la production agricole afin d'éviter que nos territoires ne soient que des producteurs de matières premières, la valeur ajoutée étant délogée en-dehors des territoires ruraux voire en dehors des frontières européennes. ■

**Robert Levesque**  
Terres d'Europe-SCAFR

L'auteur tient à remercier Michel Casassus et Michaël Rivier pour leur relecture attentionnée.

# Artificialisation des sols : quelles surfaces ?

*L'artificialisation des sols est revisitée dans un rapport<sup>1</sup> publié en janvier par le CGDD. On y découvre que ce ne sont pas seulement les politiques à mettre en œuvre pour contenir cette artificialisation qui font débat : la mesure même du processus est incertaine puisqu'elle varie presque du simple au double selon les sources.*

Concernant la mesure, la bataille de chiffres, récapitulée dans l'étude, n'est pas terminée. Parmi les sources non statistiques, le volume annuel de terrains nouvellement construits va de 21000 ha/an pour la DGFIP (ministère des Finances) à 84000 ha/an pour la FNSafer ; les deux sources statistiques principales donnent des estimations qui vont de 15000 ha/an (enquête européenne *Corine Land Cover*, CLC) à 70000 ha/an (enquête ministère de l'Agriculture, Teruti-Lucas). Il y a en France entre 2,8 millions d'hectares artificialisés (CLC) soit 5,1 % du territoire national et 5,0 millions (Teruti-Lucas), soit 9,1 %.

On comprend que le lecteur moyen ne s'y retrouve pas, pas plus que le porte-parole du gouvernement qui, constatant ces écarts, a exprimé il y a près de 3 ans, le souhait de disposer « d'un outil unique de suivi et de calcul, qui pourra s'appuyer sur les travaux engagés par l'institut

*national de l'Information géographique et forestière (IGN) chargé de constituer une base de données d'occupation du sol à grande échelle (OCS GE) qui soit nationale, homogène sur le territoire et réalisée en partenariat avec l'ensemble des collectivités territoriales* »<sup>2</sup>. Heureusement, comme le souligne l'étude du SEEIDD, l'OCS GE est en cours de constitution, à partir d'une expérimentation déjà réalisée en Midi-Pyrénées. Cela permettra, enfin, d'y voir plus clair.

Y voir plus clair, mais pour quoi faire ? La réponse de l'étude est sans ambiguïté : pour limiter les constructions nouvelles. Cela peut se faire, par exemple, avec un objectif national volontariste (comme l'ont fait les allemands) : le rythme de construction pourrait être divisé par deux ou limité à la croissance démographique (soit une division par trois).

C'est oublier que les besoins de logement ne dépendent pas que du nombre de ménages, mais aussi de leur revenu, qui n'est évoqué que rapidement dans l'étude : une progression du revenu se répartit entre les différents biens qui constituent le panier du consommateur, parmi lesquels le logement. La demande de certains biens de ce panier augmente plus vite que le revenu (santé, loisirs), d'autres moins vite, comme le logement, mais elle n'en augmente pas moins. Une restriction volontaire fait augmenter le prix (loyer ou prix d'achat du logement ou du bureau). Les ménages modestes, les jeunes et les entreprises supportent le plus les effets d'une telle politique.

L'augmentation du revenu, réelle en longue période malgré les

<sup>1</sup> Bastien Virely, janvier 2017, « Artificialisation. De la mesure à l'action », Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEEIDD), 45 p. Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable, signe l'avant-propos de cette étude.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de S. Le Foll du 15 mai 2014.

crises économiques (le PIB a augmenté de près de 60 % en monnaie constante depuis 1988), se traduit, en particulier, par une augmentation de la demande de maisons individuelles. Or, celles-ci sont non seulement plus grandes (+9,2 % de surface habitable depuis 1988) mais il faut ajouter les surfaces bâties non incluses dans la surface habitable ou la surface en plancher : garages attenants aux maisons, terrasses sur chapes en béton, piscines, salles à manger d'été, abris de jardins, vérandas non chauffées, etc. Ce sont des surfaces bâties à fonction d'habitat, qui se traduisent par une augmentation des surfaces imperméabilisées.

La question est délicate : construire beaucoup de logements, de bureaux ou de routes a des effets environnementaux négatifs (écosystèmes, paysages), en construire peu a des effets sociaux (jeunes, pauvres) ou économiques (frein à la création d'emplois) négatifs. L'inverse peut être aussi vrai : la biodiversité se porte mieux dans un tissu urbanisé que dans une agriculture intensive de grande culture, les exportations agricoles sont d'autant meilleures que les surfaces cultivées sont importantes. Effets positifs et négatifs, économiques, sociaux et environnementaux (les trois piliers du développement durable) forment un écheveau difficile à démêler.

D'autant plus que les politiques en matière de construction sont elles-mêmes peu unifiées. L'étude du SEEIDD les décline, en montrant l'opposition entre le niveau national, où des mesures anti-artificialisation se développent (mais d'autres mesures sont pro-urbanisation) et les niveaux locaux, où la multitude des décideurs (maires ou intercommunalités) ont une large autonomie, pour peu que le sol soit géré de façon économe. Cela conduit, d'un côté, aux discours des tribunes parlementaires, politiquement corrects, contre l'artificialisation et, de l'autre, aux pratiques municipales de construction de logements et de création de locaux d'activité « pour les jeunes de la com-

mune », sauf si trop d'électeurs s'y opposent pour maintenir leur cadre de vie. Cette opposition national/local est analysée par l'étude avec, en particulier, un exposé, rarement fait ailleurs, des conflits d'intérêts au niveau local. Cela conduit à un ensemble d'aides et d'interdictions, présentées par l'étude, dont la cohérence n'est pas assurée (c'est un euphémisme).

Au niveau national, la *Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche* de juillet 2010 fixe l'objectif de limiter la consommation des terres agricoles (l'étude indique qu'il s'agit d'en réduire le rythme de moitié d'ici 2020). Toujours au niveau national, le célèbre article L110 du code de l'urbanisme (qui commence par « le territoire français est le patrimoine commun de la nation... ») dispose des objectifs de la gestion de ce patrimoine. Ceux-ci sont nombreux, mais la limitation de l'artificialisation des sols n'y figure pas<sup>3</sup>. Certes, cet article dispose aussi qu'il faut « gérer le sol de façon économe », mais la loi pourrait-elle proposer de le gérer de façon prodigue ?

Qu'est-ce que la gestion économe des sols ? Les économistes, en principe qualifiés en matière d'économie, sont bien en peine de le dire : les effets de la gestion des sols sont trop contradictoires selon qu'on se place sur le plan économique, social ou environnemental, et trop complexes à analyser. Peut-être urbanise-t-on trop le pays, peut-être pas assez. Les pouvoirs publics, dont le CGDD, ont chargé l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut

3 L'article L110 dispose : « Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité, notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements ».

français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) d'une expertise collective pour y voir plus clair sur cette question. On attend les conclusions pour l'automne<sup>4</sup>. L'abondance des articles de revues internationales favorables à la limitation de l'urbanisation sur des terres agro-forestières suggère que ces empiètements sont excessifs. Mais il n'y a pas, à notre connaissance, de réelle étude d'impacts sur les volets économiques, sociaux et environnementaux.

En tout état de cause, un objectif chiffré au niveau national ne pourrait correspondre qu'à un effet d'annonce. Il serait aussi peu crédible de dire que le rythme de l'urbanisation (i.e. « l'artificialisation ») doit être divisé par deux que de dire qu'il faut construire 500 000 logements par an, et il serait encore moins crédible de dire les deux en même temps. On sait aujourd'hui que les citoyens, électeurs en particulier, ne croient plus en de telles annonces.

En se déplaçant du niveau des objectifs nationaux aux niveaux locaux (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales), la situation n'est pas beaucoup plus claire. Il faut, nous dit l'article L121-1 du code de l'urbanisme, réaliser un équilibre entre différents objectifs, parmi lesquels « [l']utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières ». Mais aussi, indique le même article, « en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial », ainsi que le « renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation

des centres ». C'est là un vaste programme d'urbanisation !

À nouveau, la limitation de l'artificialisation n'est pas mentionnée dans une liste pourtant longue, puisqu'il s'agit, selon l'article L121-1 du code de l'urbanisme, de la « répartition géographique équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile », ainsi que de « la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».

L'article 121-1 donne une grande liberté aux autorités en charge de la gestion locale du territoire. L'étude du SEEIDD mentionne cet aspect, mais l'aspect préservation des activités agricoles est son trait dominant. C'est un peu à regret que cette étude constate que « quoiqu'encadrée, la politique d'offre foncière au niveau communal dépend donc des projets des élus locaux, qui peuvent aller soit dans le sens d'une consommation d'espace importante, soit dans le sens d'une forte limitation de la construction ». C'est là, localement, que se joue la question du rythme de l'urbanisation et de ses modalités, plus que dans de grands discours et des lois proclamatoires, ou dans des chiffres qui montrent surtout les difficultés de définition et de mesure de « l'artificialisation des sols » au plan national. ■

Jean Cavailhès

4 Plusieurs membres de la rédaction de *La revue foncière* participent à cette évaluation, dont la revue rendra compte.