

DERRIÈRE L'OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE », L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DE REPENSER L'ORGANISATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES

Louis-Samuel Pilcer

11/12/2023

La loi Climat et résilience impose que soit divisé par deux le rythme de consommation des espaces naturels pour mettre fin à l'artificialisation des sols et contribuer à la préservation de l'environnement à l'horizon 2050. Pour Louis-Samuel Pilcer, maître de conférences en économie à Sciences Po, il faut trouver un équilibre entre sobriété foncière et organisation économique des territoires pour mettre en œuvre l'objectif de zéro artificialisation nette. Une politique de décentralisation économique permettrait en effet de désengorger les métropoles tout en redynamisant les territoires ruraux et les villes petites et moyennes.

La loi Climat et résilience reprend une des propositions phare de la Convention citoyenne pour le climat en imposant aux régions de diviser par deux le rythme auquel sont consommés les espaces naturels, agricoles et forestiers et de construire une trajectoire permettant de mettre fin à l'artificialisation des sols à horizon 2050. Si des actions ambitieuses pour réduire le rythme de bétonisation des espaces naturels sont nécessaires, les modalités d'application de cette politique impliquent une iniquité entre les communes rurales et les métropoles, récemment critiquée par les élus de droite et ayant justifié la décision de Laurent Wauquiez, au mépris de la loi, de « sortir » du dispositif. Le développement des métropoles au détriment du reste du territoire contribue pourtant à l'explosion des émissions de gaz à effet de serre et des inégalités. Cet objectif de sobriété foncière doit donc être repensé par la gauche, dans le cadre d'une politique de décentralisation économique du territoire permettant de désengorger les métropoles tout en redynamisant la France des bourgs ruraux et des sous-préfectures.

Réduire le rythme d'artificialisation des sols pour préserver la biodiversité et lutter contre le réchauffement climatique

L'artificialisation des sols fait partie des principaux facteurs d'aggravation du réchauffement climatique et de l'érosion de la biodiversité. Les zones naturelles jouent un rôle crucial dans la séquestration du carbone et aident à réguler le niveau de dioxyde de carbone dans l'atmosphère. Chaque hectare de terres agricoles, prairies ou forêts recouvert de béton contribue significativement à l'accélération du réchauffement climatique. Les sols abritent par ailleurs plus du **quart de la biodiversité** de la planète et assurent des fonctions essentielles à la préservation des écosystèmes, susceptibles d'être altérés de façon irréversible lorsqu'ils sont artificialisés.

D'après une **enquête européenne Lucas** réalisée par Eurostat, en 2018, la superficie des sols imperméabilisés représentait 4,2% de la superficie de l'Union européenne, avec un taux d'artificialisation du territoire variant entre 1,6% pour la Lettonie et 24% pour Malte. En France, 5,4% de la surface du territoire métropolitain a été artificialisée, ce qui est au-dessus de la moyenne européenne. Le territoire français reste toutefois relativement moins bétonné que celui de plusieurs pays voisins comme l'Allemagne (7,4%), la Belgique (11,4%) ou l'Italie (6,9%).

L'artificialisation des sols **progresses** à un rythme soutenu, qui représente une menace pour la biodiversité et participe à l'accélération du réchauffement climatique. 20 à 30 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers sont artificialisés chaque année. Tous les ans, c'est l'équivalent de deux fois la surface de Paris qui disparaît sous des couches de béton ; tous les dix ans, c'est la superficie d'un département de la taille des Yvelines. Depuis 1981, la surface artificialisée en France a augmenté de 70%, alors que la croissance de la population n'a été que de 19% sur cette période. La moitié du foncier artificialisé est lié au logement et le quart aux infrastructures de transport, l'artificialisation liée aux services, loisirs et à l'activité économique ne représentant que 30% du total.

Répartition des surfaces artificialisées en 2014 selon le type d'occupation des sols

	Part des surfaces artificialisées
Habitat	42%
Infrastructures de transport	28%

Infrastructures de services et loisirs	16%
<i>dont services publics</i>	5%
<i>dont sports et loisirs</i>	7%
Foncier économique	14%
<i>dont infrastructures industrielles</i>	4%
<i>dont infrastructures agricoles et sylvicoles</i>	10%

Source : Julien Fosse, Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, *France Stratégie*, juillet 2019, p. 24-25.

Reprenant une des propositions phare de la Convention citoyenne pour le climat, la loi Climat et résilience adoptée en 2021 a inscrit dans la loi un objectif ambitieux de réduction du rythme d'artificialisation des sols en deux étapes :

- le rythme d'artificialisation des espaces naturels doit être divisé par deux sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie 2011-2021 ;
- d'ici 2050, la France devra atteindre un objectif de « zéro artificialisation nette » (ZAN).

La loi Climat et résilience prévoit une déclinaison de ces deux objectifs dans les documents d'urbanisme et de planification, avec une coordination des régions pour garantir que le développement urbain de certaines agglomérations puisse être compensé par la dynamique de renaturation engagée par d'autres territoires. Les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) doivent ainsi fixer aux communes un objectif chiffré et contraignant de réduction de leur rythme d'artificialisation, qui sera transcrit dans les plans locaux d'urbanisme. Ces dispositions devaient être transposées dans les documents d'urbanisme selon un calendrier contraint, qui prévoyait que les régions définissent les modalités de répartition de cet effort de sobriété foncière d'ici 2024. Ce calendrier a été décalé par la suite, de six à neuf mois, par la « loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et renforcer l'accompagnement des élus locaux », d'initiative sénatoriale, adoptée le 12 juillet 2023 par l'Assemblée nationale.

Des métropoles favorisées au détriment du développement des territoires ruraux et des villes petites et moyennes

Cet objectif de réduction du rythme d'artificialisation des sols risque de geler le développement des territoires ruraux, des villes petites et moyennes. L'objectif intermédiaire de division par deux du rythme d'artificialisation des espaces naturels a en effet été traduit par la majorité des régions de façon proportionnelle, contraignant les communes qui avaient peu bétonné sur la décennie 2011-2021 à cesser complètement d'artificialiser leurs terres agricoles pour la décennie 2021-2031. Si cet objectif est atteignable pour des zones urbaines denses qui peuvent renaturer certains espaces et réaliser de nouvelles constructions sur des zones laissées en friche, l'appliquer à des territoires ruraux impliquerait un gel complet des constructions et freinerait mécaniquement les perspectives de développement territorial.

Les schémas régionaux appliquent cet objectif proportionnellement, favorisant les espaces urbains qui ont le plus artificialisé sur la dernière décennie

Les premiers schémas régionaux publiés appliquent pourtant de façon quasi uniforme l'objectif de division par deux du rythme d'artificialisation aux communes et agglomérations.

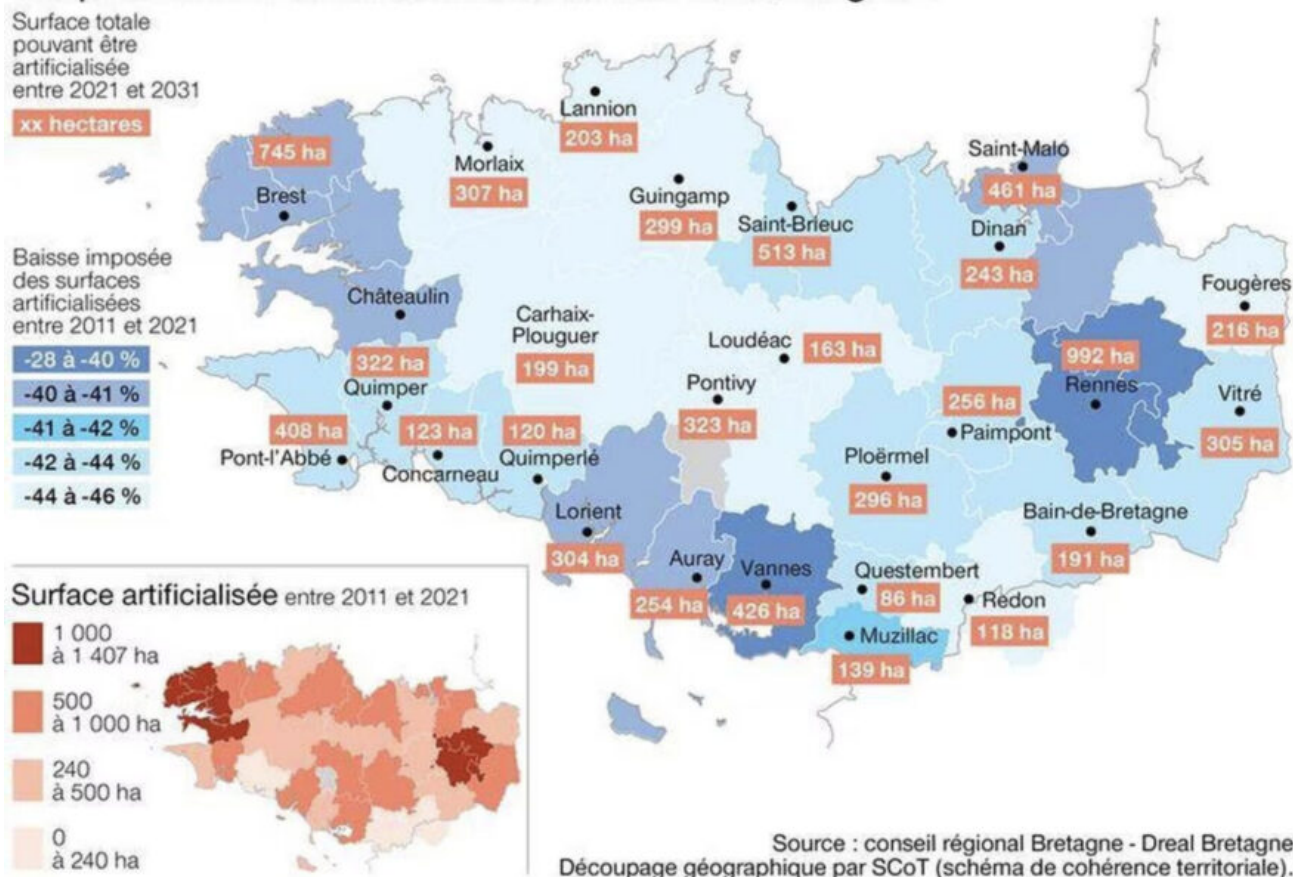
La région Normandie a présenté le 2 mai 2023 un texte visant à modifier son SRADDET pour y intégrer les objectifs du ZAN. Elle a choisi de définir des critères de calcul du taux d'effort de réduction de la consommation des sols en fonction de données socio-démographiques, économiques et relatives à la consommation foncière passée, et de laisser aux territoires le choix de réaliser cet objectif à l'échelle communale ou à l'échelle du Schéma de cohérence territoriale (Scot), d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de groupes d'EPCI.

Le président de région Hervé Morin a précisé qu'il tentait d'éviter « la plus mauvaise des issues qui aurait consisté à laisser l'État appliquer de manière uniforme sur le territoire régional le principe de réduction de 50% du droit à artificialiser les sols ». Pourtant, la répartition de l'effort sur cet objectif de sobriété foncière imposée par la région Normandie est quasi proportionnelle, et laisse aux territoires une enveloppe de consommation foncière pour 2021-2031 variant entre 42 et 62% des terres que ceux-ci ont artificialisé sur 2011-2021. Paradoxalement, les territoires auxquels Hervé Morin attribue les meilleures enveloppes foncières sont aussi les plus urbanisés : le pôle métropolitain du Havre ne devra diminuer sa consommation d'espaces naturels que de 45%, alors que les territoires ruraux sont proportionnellement plus impactés, avec **par exemple** un objectif de

réduction de 65% pour la communauté de communes Ouest Centre Manche qui ne compte que 22 000 habitants et qui représentait, en 2021, moins de 1% des surfaces artificialisées à l'échelle régionale.

Comme la Normandie, la région Bretagne a choisi de préserver la croissance urbaine des territoires métropolitains et côtiers au détriment des communes rurales, qui devront réaliser des efforts plus importants. La répartition des 9000 hectares artificialisables d'ici 2031 entre les communes a été adoptée fin juin 2023 par le Conseil régional, qui a décidé d'attribuer près de 1 000 hectares au Pays-de-Rennes, soit 12% du total pour un territoire représentant 4% de la superficie régionale. Le grand Centre Bretagne disposera d'une enveloppe totale de 980 hectares.

Où pourra-t-on continuer à construire en Bretagne ?



Source : infographie Ouest France, 29 juin 2023.

Le ZAN est pourtant plus facile à atteindre pour les métropoles, qui représentent l'essentiel de notre consommation foncière

L'extension des métropoles est pourtant une des causes principales de l'artificialisation des sols. La superficie des zones urbaines françaises a doublé entre 1992 et 2014 et le Cerema rappelait dans

un **rapport récent** qu'entre 2013 et 2019, 43% de la consommation de foncier étaient liées à l'extension et à la densification de l'aire d'attraction des 11 villes françaises de plus de 200 000 habitants. Sur la même période, les communes rurales n'ont représenté que 40% de la consommation d'espaces naturels au niveau national. La **consommation d'espaces naturels** est relativement concentrée autour d'un faible nombre d'agglomérations et du littoral atlantique et méditerranéen, avec 20% des communes responsables de 82% de l'artificialisation des sols.

Les zones métropolitaines devraient donc être les cheffes de file de la démarche nationale de sobriété foncière, et adopter des cibles plus ambitieuses que celles des petites villes et des territoires ruraux. Les objectifs de la loi Climat et résilience sont en effet plus réalistes pour les grandes agglomérations et pour les métropoles, qui sont nombreuses à avoir déjà réussi à mettre fin à l'artificialisation malgré la croissance démographique.

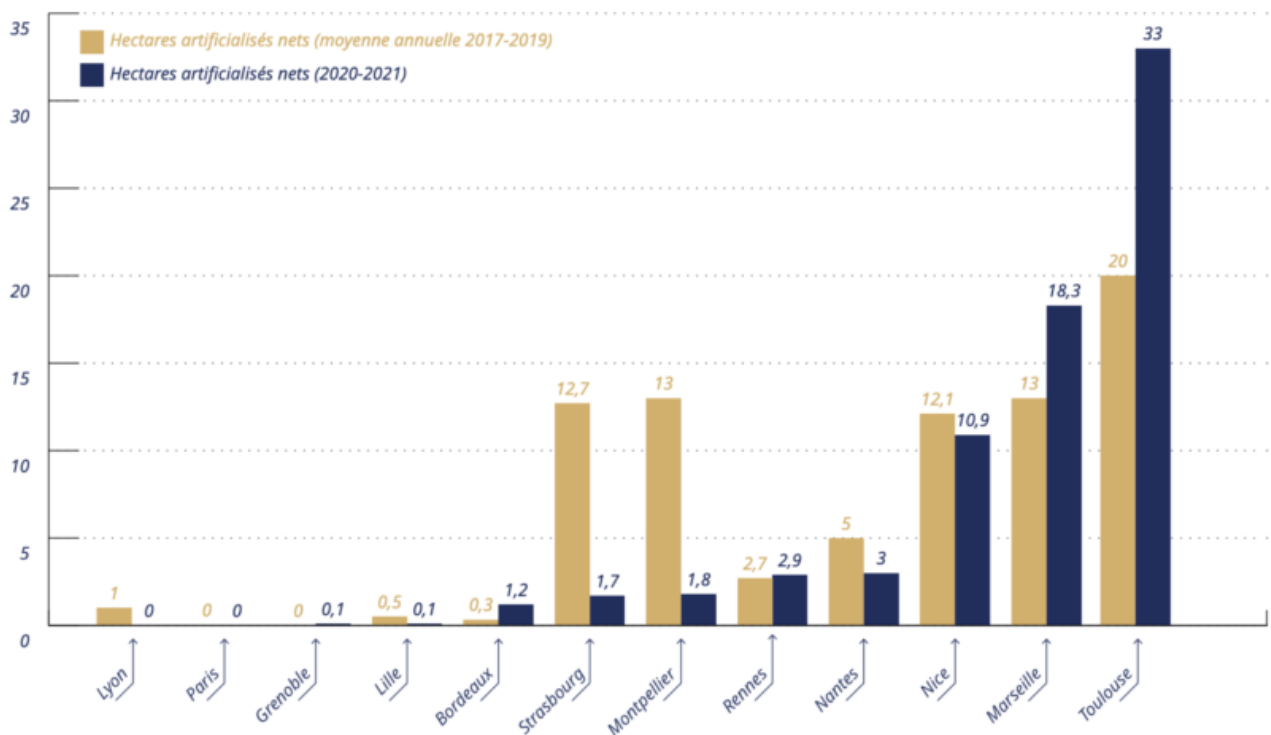
Les grandes villes françaises ont des marges de manœuvre importantes pour réduire le rythme de l'extension urbaine et de la bétonisation de leurs territoires, par le biais de la renaturation d'espaces urbains et de la réhabilitation des friches. Le ministère de la Transition écologique recense notamment 2400 friches industrielles, pour une surface comprise entre 90 et 150 000 hectares qui peuvent représenter jusqu'à sept ans de consommation foncière au niveau national. Les **deux premières éditions du fonds friches** mis en place par l'État ont par exemple permis de soutenir 1118 projets réhabilitant un total de 2700 hectares, pour un soutien public de 650 millions d'euros. En région parisienne, la **réhabilitation de la Halle de Rouvray à la Villette** a par exemple été engagée. Cet ancien atelier de métallerie et menuiserie abandonné depuis 1994 est réhabilité pour requalifier des espaces verts et des espaces de biodiversité à proximité du Parc de la Villette.

Au sein des métropoles, la sobriété foncière peut être conjuguée de façon efficace avec le développement urbain. Le maire socialiste de Montpellier Michaël Delafosse est arrivé aux responsabilités en 2020 avec un programme ambitieux en matière de lutte contre l'artificialisation des sols. Alors que 13 hectares avaient été artificialisés par an à Montpellier entre 2017 et 2019, la nouvelle équipe municipale est parvenue à diviser par sept la surface consommée annuellement sur 2020-2021 ; au niveau de la métropole, Michaël Delafosse a annoncé en juin 2023 l'adoption d'un nouveau Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) permettant de sauver de l'artificialisation près de 300 hectares sur les 877 prévus dans le cadre des projets des communes. Dans un souci de rééquilibrage de la ville vers l'ouest pour stopper son extension vers le littoral, Michaël Delafosse a révisé un certain nombre de projets d'aménagement et est parvenu à aménager de nouveaux espaces verts à Montpellier, notamment par la création d'un agri-parc de près de 100 hectares dans le quartier des Bouisses.

D'autres villes ont suivi le même chemin, démontrant l'absence d'incompatibilité entre développement urbain et sobriété foncière pour les métropoles. Un [rapport de l'Institut Montaigne](#) reconnaissait que les villes de Lyon, Paris, Grenoble et Lille ont complètement cessé d'artificialiser des espaces naturels en 2020 et 2021, et que Strasbourg a comme Montpellier divisé par sept son rythme d'artificialisation entre la période 2017-2019 et 2020-2021. Cette réduction du rythme d'artificialisation traduit une volonté politique claire de plusieurs maires de gauche sur le sujet, alors que d'autres villes comme Toulouse ont augmenté leur rythme de consommation des espaces naturels sur la même période et que la ville de Nice est restée sur la même tendance.

Artificialisation des sols par plusieurs métropoles françaises

— Hectares artificialisés avant et après le début de mandat



Clé de lecture : Strasbourg a artificialisé 1,7 hectares d'espaces entre 2020 et 2021 contre 12,7 hectares en moyenne par an entre 2017 et 2019.

Source : « Municipales 2020 : l'heure du bilan à mi-parcours », [Institut Montaigne](#), juillet 2023.

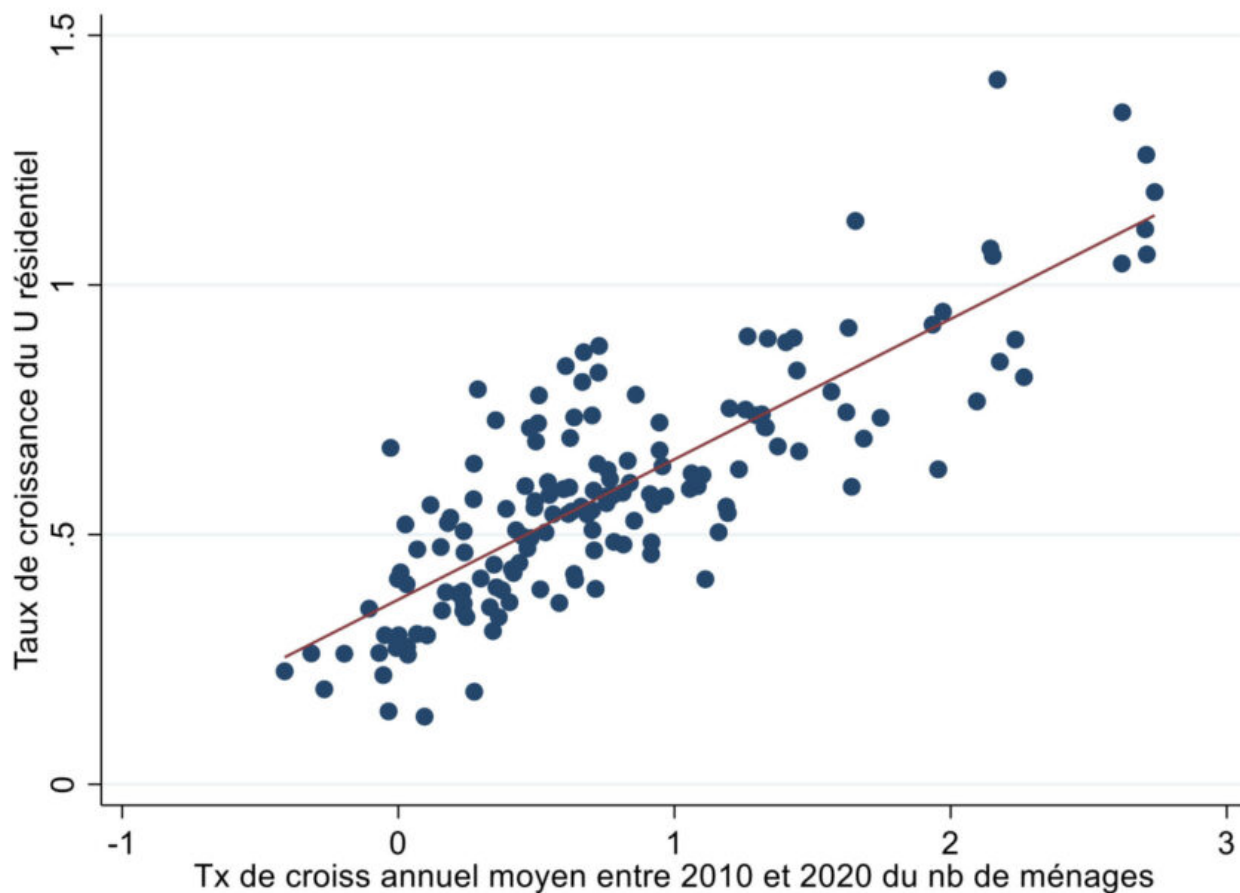
L'objectif ZAN, appliqué aux territoires ruraux et aux villes petites et moyennes, risque de geler complètement le développement de ces

territoires

Si certaines métropoles sont parvenues à diviser par sept ou à réduire à zéro le rythme auquel leurs espaces naturels sont artificialisés, d'autres territoires sont confrontés à une forte tension entre le développement économique et démographique, qui passe nécessairement par l'artificialisation d'espaces naturels, et l'impératif de préservation de l'environnement. Pour les communes rurales, de nombreuses études ont montré que le développement urbain était fortement corrélé avec l'artificialisation d'espaces naturels. En **région Nouvelle-Aquitaine**, par exemple, l'artificialisation des sols pendant les dix dernières années a été fortement corrélée avec la dynamique démographique des territoires. 68% de la dynamique d'artificialisation s'expliquait sur cette période par la croissance démographique des territoires étudiés.

Un rapport du Cerema soulignait que 65% de la consommation d'espace sont liés à l'habitat. La croissance démographique des communes fait ainsi partie des principaux contributeurs à l'artificialisation des espaces naturels. **En 2018**, 60% des terrains achetés par des particuliers pour la construction de maisons individuelles se situaient dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Corrélation entre la croissance démographique et l'artificialisation en Nouvelle-Aquitaine

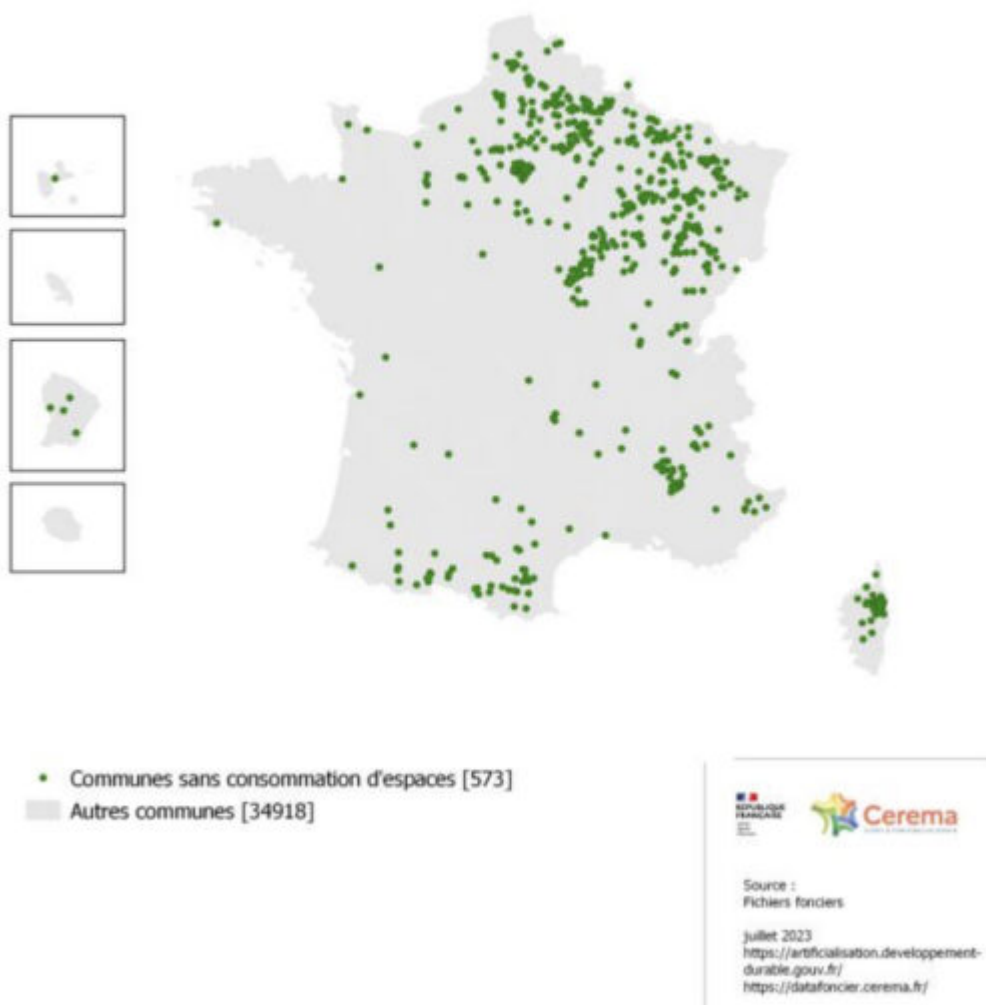


Source : Rapport « Consommation d’espaces entre 2010 et 2020 en Nouvelle-Aquitaine », *région Nouvelle-Aquitaine*, 8 juin 2022.

Près de 600 communes françaises n’ont pas consommé d’espaces sur la période 2009-2022, selon *le Cerema*. Si 46 de ces communes sont très densément peuplées, souvent situées en région parisienne avec un taux d’urbanisation de plus de 90%, la quasi-totalité des communes qui n’ont pas urbanisé du tout depuis 2009 sont des villages dont le développement démographique était limité sur cette période. Imposer de façon uniforme aux territoires de diviser par deux leur consommation foncière reviendrait mécaniquement à mettre ces 530 villages sous cloche et à les contraindre de geler tout projet de développement urbain.

Localisation des communes n’ayant pas ou peu consommé d’espaces sur 2009-2022

Localisation des communes n'ayant pas consommé d'espaces durant la période 2009-2022



Source : « Analyse de la consommation d'espaces », Cerema, septembre 2023.

La France rurale s'est donc fortement opposée aux modalités d'application initialement envisagées pour cet objectif de zéro artificialisation nette. Le député Les Républicains Marc Le Fur a indiqué qu'il estimait la loi Climat et résilience « ruralicide » ; Olivier Marleix, président du groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale, a indiqué que cet objectif « condamnait à mort le monde rural et à la glaciation les villes moyennes » ; le président de l'Association des maires ruraux de France, Michel Fournier, considère qu'il met « dix-mille communes sous cloche ».

Le développement des communes rurales n'est pas le seul facteur expliquant l'artificialisation de la France rurale et des petites communes ; au niveau national, plusieurs départements qui perdent

des habitants continuent pourtant de s'étaler (Indre, Cher, Nièvre, Orne, Meuse). De nombreux départements à dominante rurale sont caractérisés par un taux très élevé de vacance de logements dans les bourgs et les villes moyennes, rendant nécessaires des politiques publiques pour permettre aux communes de prioriser, pour leur développement, la **réhabilitation des logements vacants**. L'association des maires ruraux de France a notamment appelé à articuler l'objectif ZAN avec une politique « zéro vacance » permettant de développer les territoires ruraux par la rénovation des millions de biens ruraux à l'abandon, qui nécessitent souvent un accompagnement public pour les adapter aux nouvelles contraintes d'efficacité énergétique des logements.

Ce gel du développement foncier de la France rurale est susceptible d'accentuer la concentration de l'économie autour de pôles métropolitains

La possibilité d'exploiter du foncier est indispensable pour permettre la réindustrialisation et la redynamisation économique d'un territoire. L'exploitation de foncier à des fins de développement économique (industrie et services) ne représentait en 2014 que 30% de la consommation d'espaces naturels au niveau national, mais le développement de nouvelles activités industrielles et économiques est systématiquement accompagné par des besoins additionnels de foncier pour accueillir les logements supplémentaires nécessaires à l'essor du territoire ainsi que l'installation de la myriade de sous-traitants qui accompagnent une implantation industrielle.

L'industrie ne représente, selon l'enquête Tereti-Lucas, qu'environ 5% des surfaces artificialisées et celle-ci a contribué à l'artificialisation à hauteur de 600 à 1000 hectares par an sur la période 2005-2014, ce qui représente environ 5% de la consommation annuelle de foncier. L'analyse des données des permis de construire par la **mission récente pour la « mobilisation pour le foncier industriel »** indique que la consommation de foncier de l'industrie a représenté environ 10% de l'artificialisation au plan national (1900 hectares), dont la moitié était liée à la consommation d'espaces naturels et l'autre moitié à l'utilisation de terrains déjà artificialisés.

La mission nationale de mobilisation pour le foncier industriel estime par ailleurs, dans un **rapport** rendu au gouvernement en juillet 2023, que la réindustrialisation de la France nécessitera l'exploitation de 22 000 hectares à horizon 2030. Une augmentation de deux points de la part de l'industrie dans le PIB à horizon 2030 permettrait en effet de créer 465 000 emplois industriels, mais nécessiterait l'exploitation de 22 000 hectares pour accueillir de nouvelles usines. À titre d'exemple, les *gigafactories* de batteries de Verkor et Prologium exploitent chacune près de 150 hectares, et la mission estime qu'une enveloppe foncière de 1500 hectares sur dix ans est nécessaire pour l'installation d'une dizaine de *gigafactories* liées aux industries de la transition

écologique. Ces estimations rejoignent celles d'Olivier Lluansi et Olivier Durif qui estiment, dans une [tribune](#) publiée dans *Les Échos*, que l'exploitation de 5000 hectares de friches industrielles permettraient la création de 800 nouvelles usines représentant 250 000 emplois industriels.

L'installation de nouvelles usines pour redynamiser nos villes petites et moyennes nécessite donc des terrains, tant pour l'installation de nouveaux sites de production que pour les sous-traitants et les logements associés. Interdire aux villes petites et moyennes d'artificialiser des espaces naturels pourrait ainsi condamner à la stagnation économique une partie du territoire national, contraignant les nouvelles usines à être exclusivement situées dans des territoires métropolitains et dans d'anciennes zones industrielles.

Une revitalisation économique des villes petites et moyennes pourtant indispensable

Le développement des métropoles fait partie des principaux contributeurs au réchauffement climatique

La métropolisation a fortement contribué à l'explosion des émissions de gaz à effet de serre et des inégalités sociales. Depuis les années 1980, l'accélération du développement des métropoles s'est traduite par la saturation des centres-villes et par un étalement urbain rendant complexe le développement de réseaux efficaces de transport bas-carbone. À l'inverse, les villes petites et moyennes sont caractérisées par une plus forte densité qui favorise la desserte du territoire à pied ou par le biais de transports collectifs décarbonés.

Les métropoles concentrent en effet l'essentiel des émissions de gaz à effet de serre de la France. Une [étude de WWF](#) intitulée « Le défi climatique des villes » démontrait en 2019 que les émissions directes (scope 1 et 2) des 10 principales métropoles françaises représentaient 16% des émissions nationales de gaz à effet de serre. Le rapport de WWF rappelle que les émissions « scope 3 », c'est-à-dire les émissions indirectes induites par les acteurs et activités du territoire, étaient au niveau national 1,6 fois plus élevées que les émissions directes (scope 1 et 2), mais que ce ratio pouvait atteindre un facteur 3 pour la métropole du Grand Paris et 2,3 pour la métropole de Lille. Aussi, les 10 principales métropoles françaises pourraient être responsables d'émissions de gaz à effet de serre significatives, susceptibles de représenter la moitié des émissions de gaz à effet de serre nationales¹.

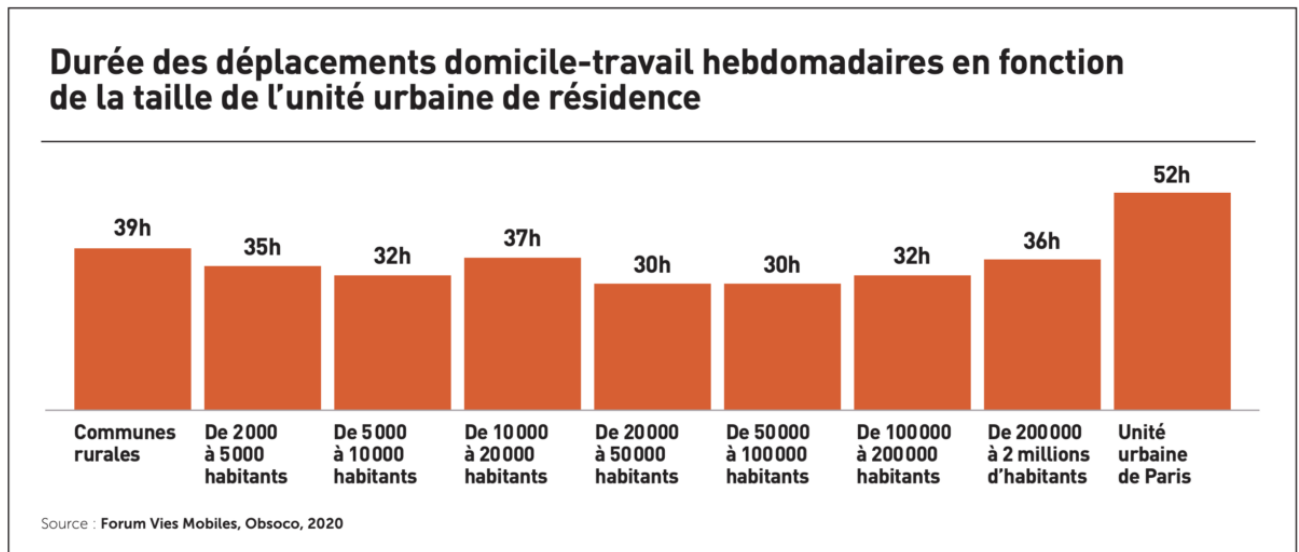
Cette explosion des émissions des métropoles s'explique par l'étalement urbain qui éloigne

toujours plus l'habitat et l'emploi et contraint de nombreux Français à passer plusieurs heures par jour dans les transports. L'hyper-concentration des activités économiques et de la population dans les centres urbains des métropoles a en effet conduit à une explosion du prix des logements qui contraint les classes populaires à loger en périphérie des centres-villes, loin de leur lieu de travail. Selon l'enquête nationale sur les mobilités et les modes de vie de 2020, au-delà d'une certaine taille, la concentration de populations au sein d'un espace métropolitain conduit à une nette augmentation du temps passé dans les transports. Les déplacements réalisés par les habitants d'une métropole sont essentiellement liés à la superficie de la ville, et ne sont pas impactés par la densité du territoire.

Les Français passaient en effet en moyenne 10 heures par semaine dans les transports, la distance moyenne parcourue représentant l'équivalent d'un Paris-Nantes (400 kilomètres). 60% du temps et de la distance parcourue est directement liée au travail, aux études ou aux activités vitales (rendez-vous médicaux, courses alimentaires...). La durée de déplacement et la distance parcourue pour le trajet domicile-travail sont directement liées à la structure de l'espace urbain : les Franciliens consacrent en moyenne plus de 50 minutes par jour à leurs déplacements professionnels, contre moins de 40 minutes au niveau national. Si les habitants des communes rurales et des petites villes dépendent de la voiture pour accéder aux services publics, aux commerces et souvent à leur lieu de travail, c'est dans les villes de taille moyenne, de 20 à 100 000 habitants, que les distances et les temps de déplacement sont les plus courts.

Un rééquilibrage du territoire est donc nécessaire pour favoriser le développement des villes petites et moyennes et désengorger nos métropoles. La reconstruction d'un maillage de bourgs ruraux et de villes petites et moyennes permettrait de réduire significativement les impacts écologiques associés à l'engorgement de la région parisienne et des principales métropoles françaises.

Temps de déplacement domicile-travail par type de territoire, en minutes/jour



Source : *Forum vies mobiles, Obsoco, 2020.*

La métropolisation contribue également à l'explosion des inégalités

Le développement des métropoles et la désertification du reste du territoire français a également contribué à l'explosion des inégalités et à la baisse du pouvoir d'achat des classes populaires.

Un rapport de France Stratégie publié en février 2023 reconnaissait que la métropolisation, qui est réputée bénéfique en matière d'emploi, de croissance ou de revenus des ménages, a des effets très négatifs sur le pouvoir d'achat et le coût de la vie. Au sein d'une métropole, se loger en ville est hors de prix ; alors qu'en périphérie, se déplacer coûte très cher. France Stratégie souligne que pour louer une même surface à Paris, un ménage payera 75% plus cher que dans une ville de 200 à 700 000 habitants, où le coût du logement sera déjà 40% plus élevé qu'en milieu rural. Vivre en périphérie d'une ville de plus de 200 000 habitants peut par ailleurs **impliquer des dépenses de transport 20% plus élevées que dans le centre-ville.**

Cette situation contribue à la **forte précarité qui se développe au sein des métropoles** : 20% de la population parisienne est sous le seuil de pauvreté (contre 16% dans les villes de moins de 20 000 habitants) et plus de 3000 sans-abris ont été dénombrés à Paris lors de la Nuit de la solidarité de fin janvier, **un chiffre en hausse de 16% entre 2022 et 2023.**

À ces inégalités au sein des métropoles s'ajoute une **explosion des inégalités entre les métropoles**, qui drainent la majeure partie de la croissance économique, et le reste du territoire français. Paris représente 19% de la population française mais 31% des salaires, et les quinze aires urbaines de plus de 500 000 habitants concentrent 40% de la population et 50% de l'activité économique. Les métropoles ont concentré, entre 2000 et 2010, 75% de la croissance économique et, entre 2007 et

2014, 70% des créations nettes d'emplois.

Ce déclin des territoires au profit des zones métropolitaines a été accéléré par la désindustrialisation de la France. La désindustrialisation du canton de Stenay dans la Meuse, couplée à la baisse de l'emploi agricole, s'est par exemple traduite par un effondrement de la population du canton qui a perdu un quart de ses habitants en cinquante ans². La population de Soissons et du département de l'Aisne a également chuté depuis vingt ans suite à la fermeture d'une usine de pneus de vélos de Michelin en 1999, qui était le premier employeur de l'agglomération avec près de 500 salariés³. Dans les années qui ont suivi, 6 autres entreprises ont été liquidées à Soissons, représentant au total près de 20% des emplois. Le nombre d'ouvriers du territoire a été divisé par deux entre 2008 et 2019, et le nombre d'artisans et de commerçants a également fortement diminué : quand l'usine ferme, la boulangerie et les commerces suivent. Le taux de chômage à Soissons est passé de 14% de la population active en 1999 à 26% en 2019⁴.

Ce déclin des territoires ruraux et des villes moyennes est également renforcé par les inégalités d'accès aux services publics. Sur les dix dernières années, **48 départements** qui comptaient déjà moins de médecins que la moyenne nationale ont vu leur nombre de médecins par habitant diminuer. Un récent **rapport parlementaire** rappelait que les deux tiers des bassins de vie ruraux manquent de généralistes, et que l'éloignement des centres hospitaliers conduisait les habitants de communes rurales à fréquenter 20% moins souvent l'hôpital que les urbains. Ce retrait des services publics dans les territoires ne concerne pas que la santé : **le nombre d'écoles primaires dans la France rurale** a par exemple diminué de 24% entre 1980 et 2013, quatre fois plus rapidement que le nombre d'enfants qui grandissent en milieu rural.

Un rééquilibrage du territoire est donc nécessaire, au profit des villes moyennes et des territoires qui gravitent autour de celles-ci

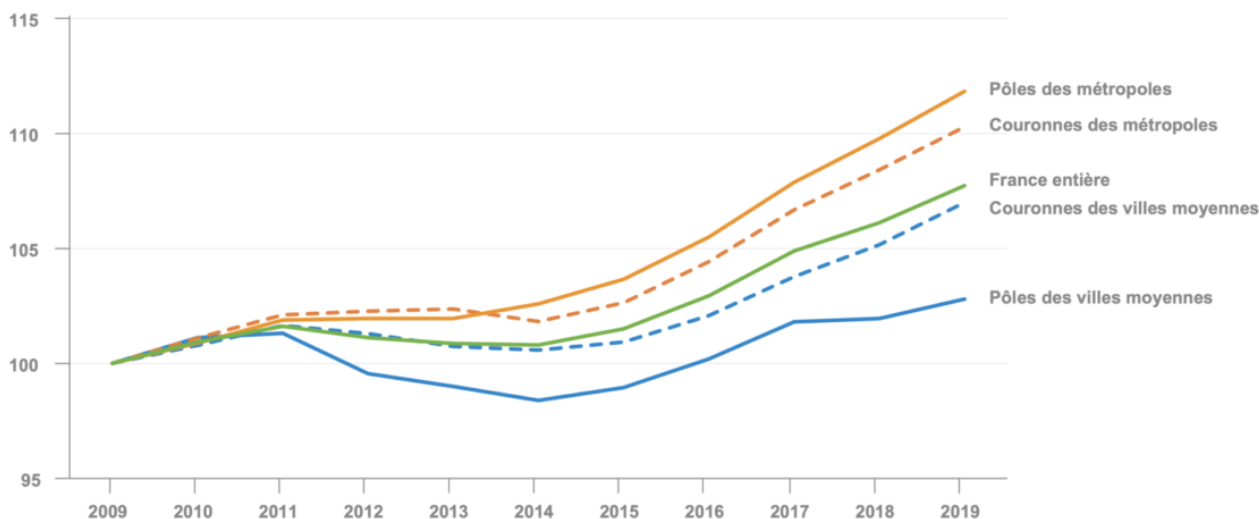
La lutte contre le réchauffement climatique et les inégalités sociales nous impose donc de construire une nouvelle étape de la métropolisation, qui passera par un rééquilibrage du territoire pour redévelopper nos bourgs ruraux, nos villes petites et moyennes.

La croissance de la population et de l'activité au sein des villes moyennes et de leurs périphéries a en effet été **en-deçà de la moyenne nationale et très en-deçà de la croissance des métropoles**, comme en témoigne l'évolution de l'emploi salarié depuis 2009 décrite ci-dessous. Comme le rappelle Achille Warnant dans **Les villes moyennes sont de retour** (Fondation Jean-Jaurès, 2020), le pouvoir gaulliste a mis en place en 1963 la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) pour contrebalancer une centralisation excessive de

la France autour de Paris. Par le biais de grands projets d'aménagement et d'investissements industriels, la DATAR a été chargée de piloter les efforts du gouvernement en matière de décentralisation industrielle, puis à partir de 1973 de mettre en place des « contrats de ville moyenne » censés permettre l'amélioration du cadre de vie au sein de ces villes par la rénovation des centres-villes et la requalification des commerces de proximité. Ces politiques sont abandonnées à la fin des années 1970, et le désengagement de l'État couplé à la fermeture des usines qui structuraient l'économie de ces territoires a conduit à un déclin des villes moyennes et des territoires qui gravitent autour de celles-ci.

Évolution de l'emploi salarié privé entre 2009 et 2019 par type de territoire

Graphique 2 – Évolution de l'emploi salarié privé entre 2009 et 2019



Lecture : entre 2009 et 2019, toutes les strates de ville connaissent une évolution positive de leur emploi salarié privé, représenté en base 100 en 2009. Les pôles des métropoles, en orange, ont vu leur emploi augmenter de plus de 11 %.

Source : France Stratégie à partir des données Acooss (Urssaf)

Source : *France Stratégie*.

Ce rééquilibrage du territoire en faveur des villes moyennes et de leurs périphéries impose également de repenser l'organisation de nos politiques de logement. Dans les zones peu denses, une revitalisation des centres-villes est nécessaire pour construire les conditions d'une croissance démographique limitant au maximum l'étalement urbain et les surfaces artificialisées. La réhabilitation des 3 millions de logements vacants, qui sont situés en particulier dans les villes petites et moyennes ainsi que dans les zones rurales, doit être priorisée sur la construction de nouvelles zones pavillonnaires pour accélérer le développement de ces territoires tout en limitant l'étalement urbain.

Le rapprochement des habitants de leurs lieux de vie et de consommation par la redynamisation

des centres-villes a en effet des impacts sociaux et environnementaux positifs. Le programme **Action cœur de ville** a été engagé en 2018 dans cette optique, pour donner aux villes moyennes un nouvel élan en consacrant 5 milliards d'euros sur cinq ans au développement de l'activité et l'attractivité des centres-villes, notamment en termes de logement, de développement économique et de dynamisme des commerces de proximité. 3 milliards d'euros ont également été mobilisés sur le programme **Petites Villes de demain** pour soutenir les projets de revitalisation des villes de moins de 20 000 habitants.

Ces programmes doivent s'inscrire dans le cadre d'une planification nationale en lien avec les régions, permettant de mettre en œuvre des politiques cohérentes pour construire un nouveau modèle d'aménagement du territoire autour de petites et moyennes centralités concentrant logement, emplois et services, avec des transports en commun pour faciliter les déplacements au sein d'une aire de vie. L'enjeu n'est pas d'opposer les métropoles aux villes moyennes et à la ruralité, mais de construire une nouvelle organisation économique du territoire pour passer d'un modèle dans lequel les métropoles contribuent à la désertification du reste de la France dont elles aspirent la population et l'activité économique, à un nouveau modèle dans lequel les aires métropolitaines accompagnent le développement d'un réseau dynamique de villes moyennes.

Un objectif de sobriété foncière à repenser par la gauche

Une politique ambitieuse de sobriété foncière est indispensable pour lutter contre le réchauffement climatique et l'érosion de la biodiversité, mais appliquer un objectif uniforme ou quasi uniforme aux territoires condamnerait la France rurale et les villes petites et moyennes à une stagnation démographique et économique. Le rééquilibrage du territoire autour de celles-ci est pourtant essentiel sur le plan social et environnemental, dans la mesure où il permettrait de désengorger les métropoles dont le développement, ces quarante dernières années, a accentué les inégalités et conduit à l'explosion des émissions de gaz à effet de serre.

Le Sénat a été à l'initiative d'une loi visant à mieux prendre en compte les spécificités des territoires dans le cadre de l'objectif zéro artificialisation nette qui, bien qu'allant dans le bon sens, ne semble pas suffisante pour repenser l'aménagement du territoire à l'aune des enjeux de sobriété foncière. La « loi visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et renforcer l'accompagnement des élus locaux » adoptée le 12 juillet 2023 par l'Assemblée nationale met en place une « garantie rurale » pour garantir à chaque commune le droit d'artificialiser 1 hectare sur la décennie 2021-2031. **26 000 communes** sont concernées par ce dispositif, qui est susceptible de représenter au niveau national l'équivalent d'une année de consommation foncière.

Cette garantie rurale sanctuarise la capacité des communes qui ont très peu artificialisé pendant les dix dernières années à reprendre leur développement urbain. Si cette politique permet d'éviter de « mettre les campagnes sous cloche », le développement de nombreuses communes rurales dépend non seulement de leur capacité à libérer du foncier, mais également de la dynamique socioéconomique des villes petites et moyennes à proximité. L'accès aux services publics et le développement économique de la France rurale dépendent en effet du développement des villes petites et moyennes qui accueillent hôpitaux, gares, administrations publiques, commerces et une part importante des emplois des territoires. Un [rapport de France Stratégie](#) rappelait que 75% des villes moyennes sont le siège d'une préfecture ou d'une sous-préfecture, la moitié d'entre elles disposent d'une gare nationale ou régionale et la quasi-totalité disposaient encore d'un hôpital ou d'un service d'urgence.

La survie de nos campagnes ne dépend donc pas exclusivement de leur capacité à libérer du foncier, mais également du dynamisme des villes petites et moyennes dont le développement serait compromis par une application trop stricte des objectifs de la loi Climat et résilience. Des politiques doivent donc être menées au niveau national et local pour mettre en place les conditions d'une *nouvelle donne territoriale* conjuguant la sobriété foncière avec le rééquilibrage du territoire français en faveur des villes moyennes et des territoires ruraux.

Au niveau national, une loi de décentralisation économique pourrait être proposée par la gauche afin de rééquilibrer le territoire national

Proposition 1 : Des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols plus stricts doivent être imposés aux métropoles afin de libérer du foncier pour permettre le développement responsable des villes petites et moyennes.

En complément de la garantie rurale qu'introduit la loi « visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et renforcer l'accompagnement des élus locaux », une application équilibrée de l'objectif de division par deux du rythme d'artificialisation des espaces naturels pourrait être obtenue en sanctuarisant des objectifs plus ambitieux pour les territoires métropolitains.

La loi pourrait imposer des objectifs plus ambitieux à ces métropoles. Les aires d'attraction urbaines de onze villes françaises de plus de 200 000 habitants sont en effet responsables de près de la moitié de la consommation foncière de la France. Imposer à ces territoires une division par quatre de leur rythme d'artificialisation permettrait par exemple d'atteindre les objectifs de la loi

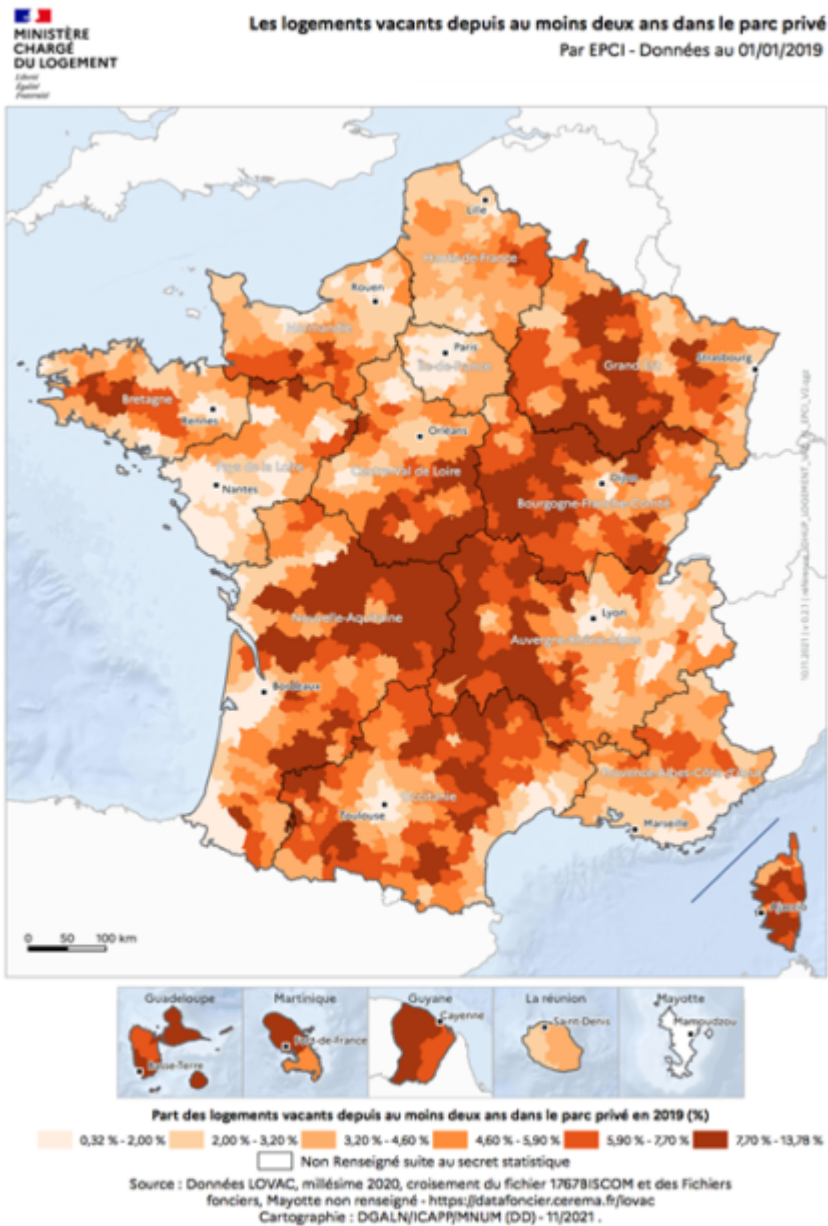
Climat et résilience tout en permettant aux villes petites et moyennes et aux territoires ruraux de préserver une enveloppe foncière représentant 70% de leur consommation d'espaces naturels sur la décennie passée, ce qui leur imposerait des efforts de sobriété (priorisation des friches et préservation des espaces naturels) tout en leur permettant de mobiliser le foncier nécessaire pour accélérer leur développement économique et démographique.

Proposition 2 : Un plan d'exploitation des logements vacants pourrait être mis en place pour redynamiser la France rurale ainsi que les villes petites et moyennes.

Le **Cerema** estimait en 2021 qu'il y avait en France trois millions de logements vacants – un logement sur douze –, dont un million étaient vacants depuis plus de deux ans (3% du parc). Le taux de vacance est particulièrement élevé dans les communes rurales et dans les villes petites et moyennes, faisant de la mobilisation de ces biens un levier efficace de redynamisation des communes compatible avec les objectifs nationaux de sobriété foncière.

Ces logements nécessitent pour la plupart des rénovations significatives, en particulier sur le plan énergétique. La mobilisation du foncier vacant ne pourra donc être réalisée qu'avec un accompagnement financier de l'État pour permettre leur revente et leur rénovation par les nouveaux propriétaires. Arnaud Montebourg **proposait** par exemple, dans le cadre de sa campagne présidentielle de 2022, que l'État rachète plusieurs centaines de milliers de biens immobiliers vacants et de très faible valeur, situés dans des bourgs ruraux ou dans des villes petites et moyennes, et les donne gratuitement à des particuliers qui s'engagent, en contrepartie, à les rénover et à y habiter durablement.

Logements vacants par EPCI



Source : *ministère chargé du Logement, 2019.*

Proposition 3 : Une démarche de planification territoriale pourrait être structurée pour permettre une décentralisation de l'économie française et garantir à chaque citoyen un accès aux services publics en moins de trente minutes.

La réduction des inégalités économiques entre les métropoles et la ruralité pourrait faire l'objet d'une démarche de planification territoriale, pilotée par un Secrétariat général à la planification territoriale garant de la prise en compte par l'ensemble des politiques publiques (réindustrialisation, transports, santé, éducation, enseignement supérieur...) de l'enjeu de

développement des territoires pour mettre fin à la centralisation de l'activité économique, des services publics et de la population française autour d'un faible nombre de pôles métropolitains.

Au niveau local, les programmes de gauche aux prochaines municipales pourraient prendre en compte l'enjeu d'articulation entre sobriété foncière et rééquilibrage du territoire

Proposition 4 : Les maires des métropoles et des communes de banlieue peuvent adopter des objectifs ambitieux pour enrayer l'extension de leur aire urbaine en atteignant le zéro artificialisation nette dès 2030.

À l'image de Montpellier et des quelques villes socialistes ou écologistes qui sont parvenues à enrayer l'extension urbaine et à réduire significativement leur rythme de consommation foncière, les programmes des candidats de gauche aux prochaines élections municipales pourraient intégrer des objectifs ambitieux en matière de maîtrise de la consommation foncière. La renaturation d'espaces au sein des villes, l'exploitation des friches et la structuration de liens plus étroits entre la métropole et les villes moyennes qui l'entourent permettraient un développement territorial respectueux des espaces naturels et de la biodiversité.

Proposition 5 : Les villes petites et moyennes peuvent s'engager dans une démarche de développement urbain responsable conjuguant dynamisme démographique et déploiement de modes de vie à faible empreinte carbone.

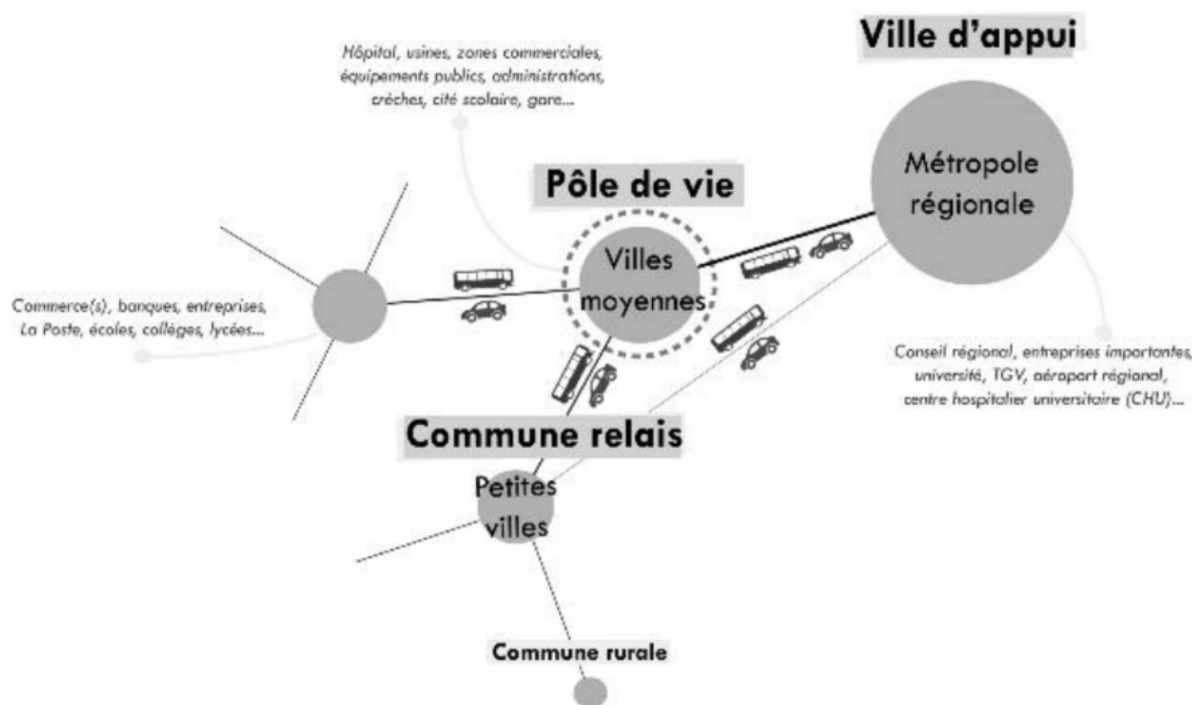
Le développement des villes petites et moyennes est indispensable pour rééquilibrer le territoire et réduire les émissions de gaz à effet de serre, dans la mesure où ces territoires pourraient permettre une plus grande proximité entre emplois et logements que dans les métropoles. La redynamisation de cette France des sous-préfectures est indispensable pour permettre aux citoyens d'adopter des modes de vie décarbonés. Celle-ci peut toutefois être réalisée dans une démarche de développement sobre sur le plan de la consommation foncière en priorisant l'exploitation des logements vacants et des espaces en friche.

Proposition 6 : Les métropoles et les villes moyennes doivent repenser leur rôle en lien avec le territoire qui les entoure.

Les métropoles et les villes moyennes centralisent services publics et emplois pour un territoire plus vaste qui regroupe de nombreuses petites communes et des bourgs ruraux. Un développement plus équilibré des territoires ne sera possible qu'en mettant les villes au service de leurs périphéries. La généralisation des circuits courts dans les cantines et le recours à des entreprises locales sur les marchés publics permettent par exemple aux villes d'assumer leur rôle de force d'entraînement pour le développement économique du territoire qui les entoure. La structuration de réseaux de transport bas carbone abordables permettant la desserte des « villes relais » permet également d'accélérer le développement économique des villes moyennes en permettant un accès plus simple des habitants des petites villes voisines aux commerces et aux emplois.

Relations entre les métropoles régionales, les villes moyennes et les petites villes

Les villes moyennes, pôles de vie



Source : Achille Warnant, Les villes moyennes sont de retour, *Fondation Jean-Jaurès*, 17 février 2020.

1. Tom Dubois, Christophe Gay, Vincent Kaufmann, Sylvie Landrière, *Pour en finir avec la vitesse*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, août 2021.
2. Benjamin Brice, *L'impasse de la compétitivité*, Paris, Les Liens qui libèrent, septembre 2023.
3. Louis-Samuel Pilcer, *Souveraineté économique. Analyse et stratégies*, Paris, Economica, mars 2023.
4. Ibid.

