

# Sols artificialisés

Déterminants, impacts et leviers d'action

M. Desrousseaux, B. Béchet, Y. Le Bissonais,  
A. Ruas, B. Schmitt, coord.





# Sols artificialisés

Déterminants, impacts  
et leviers d'action

Maylis Desrousseaux, Béatrice Béchet, Yves Le Bissonais,  
Anne Ruas, Bertrand Schmitt, coord.

Éditions Quæ

Le présent document constitue la synthèse du rapport de l'expertise scientifique collective sollicitée conjointement par le ministère en charge de l'Environnement, l'Ademe, et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. Le contenu du rapport et du document de synthèse n'engage que la responsabilité de leurs auteurs. Le rapport de l'expertise, source de cette synthèse, a été élaboré par les experts sans condition d'approbation préalable par les commanditaires, l'Ifsttar ou l'Inra. La synthèse a été validée par les auteurs du rapport.

Ces documents sont disponibles sur le site [www.inra.fr](http://www.inra.fr).

**Pour citer ce document :**

Béchet B., Le Bissonnais Y., Ruas A. (pilotes), Aguilera A., Andrieu H., Barbe E., Billet P., Cavailhès J., Cohen M., Cornu S., Dablanc L., Delolme C., Géniaux G., Hedde M., Mering C., Musy M., Polèse M., Weber C., Frémont A., Le Perchec S., Schmitt B., Savini I., Desrousseaux M., 2019. *Sols artificialisés : déterminants, impacts et leviers d'action*, éditions Quæ, 182 p.

Photo de couverture : Zone périurbaine de l'agglomération de Chalon-sur-Saône, © Christian Slagmulder, Inra.

**Contacts :**

Béatrice Béchet : [beatrice.bechet@ifsttar.fr](mailto:beatrice.bechet@ifsttar.fr)

Yves Le Bissonnais : [yves.le-bissonnais@inra.fr](mailto:yves.le-bissonnais@inra.fr)

Anne Ruas : [anne.ruas@ifsttar.fr](mailto:anne.ruas@ifsttar.fr)

Bertrand Schmitt : [bertrand.schmitt@inra.fr](mailto:bertrand.schmitt@inra.fr)

Éditions Quæ  
RD 10, 78026 Versailles Cedex  
[www.quae.com](http://www.quae.com)  
© Éditions Quæ, 2019

ISBN : 978-2-7592-3083-9 e-ISBN : 978-2-7592-3084-6 x-ISBN : 978-2-7592-3085-3

Le Code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6<sup>e</sup>.

# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	5
<b>L'artificialisation des sols, un objet scientifiquement ambigu</b>	7
<b>1. Des méthodes de mesure à l'estimation de l'artificialisation des sols</b>	17
Objets et méthodes de mesure des changements d'affectation des sols	17
Mesures et tendances de l'artificialisation des sols en France	24
Éléments de conclusion et leviers d'action	37
<b>2. Les impacts de l'artificialisation sur les caractéristiques et propriétés des sols</b>	39
Impacts de l'artificialisation sur les caractéristiques physiques et chimiques des sols	39
Impacts de l'artificialisation sur les organismes et la biodiversité des sols	52
Leviers pour limiter les impacts de l'artificialisation sur les propriétés des sols	59
Limites des études disponibles et identification des besoins de recherche	63
<b>3. Les impacts directs et indirects sur les caractéristiques et le fonctionnement des milieux artificialisés</b>	65
Impacts de l'artificialisation sur les paysages, les habitats et les espèces végétales et animales	65
Impact de l'artificialisation des sols sur l'hydrologie urbaine et la gestion des eaux pluviales	76
Impacts de l'artificialisation des sols sur l'environnement physique urbain	84
<b>4. Espace agricole, activité agricole et artificialisation des sols</b>	99
Les impacts directs de l'artificialisation des sols sur la production agricole	99

La rente foncière agricole, vecteur des changements d'affectation des sols	103
Les facteurs locaux de conversion ou de résistance à l'artificialisation	107
<b>5. Stratégies de localisation des ménages et construction de logements</b>	113
Préférences des ménages, extension urbaine et périurbanisation	114
Politiques foncières et immobilières pour limiter l'extension urbaine et périurbaine	124
Conclusion et leviers d'action	127
<b>6. Les déterminants de l'artificialisation des sols par les entreprises et les infrastructures de transport</b>	129
Les stratégies de localisation des entreprises et des industries	130
Les infrastructures de transport en France	141
Conclusion et leviers d'action	145
<b>7. Éviter l'artificialisation des sols ou réduire, voire compenser, ses effets</b>	149
Les voies juridiques et fiscales de l'artificialisation des sols	150
Des leviers pour éviter ou maîtriser l'artificialisation des sols	155
Des leviers pour réduire les effets de l'artificialisation des sols	167
Des leviers pour compenser les effets de l'artificialisation des sols	171
Conclusion	173
<b>Bibliographie</b>	177
<b>Liste des auteurs</b>	181

# Avant-propos

**FORMIDABLE RÉSERVOIR DE BIODIVERSITÉ**, les sols sont essentiels à de nombreux services écosystémiques tels que la production alimentaire ou la régulation du climat, des crues, de la qualité de l'eau ou de l'air. Face à des demandes croissantes et antagonistes en logement, zones d'activités économiques, infrastructures, nourriture, matières premières, énergie et espaces de nature, cette ressource limitée et non renouvelable aux échelles de temps humaines est soumise à une forte concurrence d'usage et à des pressions qui peuvent en dégrader la qualité ou en limiter la disponibilité. Dans ce contexte, l'« artificialisation des sols » est souvent considérée, voire dénoncée, comme un des principaux facteurs de dégradation des sols et de perte de terres agricoles mais aussi d'espaces naturels et forestiers.

C'est pourquoi les pouvoirs publics, qui tentent de réguler ce phénomène, ont sollicité l'Ifsttar et l'Inra pour une expertise scientifique collective (ESCo) destinée à proposer un état des connaissances scientifiques disponibles sur les déterminants et les conséquences de l'artificialisation des sols ainsi que sur les leviers d'action qui permettraient d'en limiter l'extension et/ou les impacts environnementaux. Portée par le ministère en charge de l'Environnement (Commissariat général au développement durable, CGDD, ministère de la Transition écologique et solidaire, MTES), l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) et le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, DGPE), cette demande se décline en quatre temps.

Il s'agit tout d'abord de tenter d'évaluer l'ampleur de l'artificialisation à l'échelle du territoire français, en s'appuyant sur la littérature scientifique, les rapports et études statistiques qui s'y essaient, et de préciser la position de la France par rapport aux autres pays de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

Au-delà de ces éléments de mesure, la question des déterminants de l'artificialisation des sols et de leur éventuelle hiérarchie est centrale pour comprendre les évolutions de ce changement d'affectation des sols et voir se dessiner les tendances de l'artificialisation. Compte tenu des enjeux, il y a également lieu d'identifier au mieux les impacts du phénomène, tant sur l'environnement biotique et abiotique que sur les conditions de vie des populations et les dynamiques économiques et sociales, avec une focalisation spécifique sur les impacts agricoles.

Enfin, les leviers d'action qui permettraient de maîtriser l'artificialisation des sols et d'en limiter les impacts négatifs méritent un examen particulier, tant ils peuvent être nombreux et convergents ou divergents entre eux ou avec d'autres instruments de politiques publiques.

Pour répondre à ces questions, l'Ifsttar et l'Inra ont appliqué les principes classiques d'un dispositif d'ESCO (DEPE, 2018), qui se fonde sur des références scientifiques internationales certifiées relatives aux divers volets des questions posées. De ce fait, certains phénomènes, en particulier récents, ne peuvent être renseignés précisément, soit faute de travaux publiés, soit parce que les études disponibles ont été conduites dans des contextes trop éloignés des conditions observées en France. Ainsi, cette ESCo a été confrontée à une difficulté peu commune due à la polysémie de l'expression « artificialisation des sols ». L'artificialisation des sols (« *land take* », en anglais), telle qu'elle est entendue en France (et en Europe), est avant tout une notion statistique, utilisée en particulier au sein de la base de données *Corine Land Cover* (CLC), mais son appréhension par les différentes disciplines scientifiques mobilisées pour cette expertise a révélé que les notions d'urbanisation (*urbanization*) ou d'imperméabilisation (*soil sealing*) lui étaient souvent préférées. Or, ces trois notions, même si elles se recouvrent en partie, ne sont pas exactement synonymes, ce qui, tout en contribuant à la richesse du travail, en a accru la complexité. Par conséquent, la constitution du corpus bibliographique de cette expertise a nécessité de nombreux ajustements et plusieurs combinaisons de mots-clés afin que chaque discipline, approchant le phénomène au travers de concepts différents, puisse disposer d'une base fiable. En outre, les experts se sont livrés, selon les disciplines, à d'importants ajouts de références.

Cinquante-cinq experts francophones, d'origines institutionnelles diverses (Ifsttar, Inra, CNRS, université de Saint-Étienne, Paris-1, Brest, Montréal, etc.), ont été mobilisés. Certains d'entre eux ont assuré la coordination des volets de l'expertise et participé aux croisements des points de vue, d'autres ont plus spécifiquement contribué au(x) chapitre(s) relatif(s) à leur strict domaine de spécialité. Les compétences des experts sont, compte tenu de l'ampleur des questions, variées ; elles relèvent de l'économie, de la géographie, de l'écologie, de la pédologie, de l'hydrologie, de l'agronomie, du droit, etc. (cf. liste en fin d'ouvrage).

Les résultats de l'expertise sont étayés par un corpus bibliographique de plus de 2 500 références, constitué par deux professionnels de l'information scientifique et technique (Inra et Ifsttar), et composé essentiellement d'articles scientifiques auxquels se sont ajoutés quelques données statistiques, ouvrages et rapports techniques. Les experts en ont extrait et assemblé les éléments pertinents pour éclairer les questions posées.

L'ESCO ne fournit ni avis ni recommandation, et n'a pas vocation à proposer de réponses opérationnelles aux questions posées par les gestionnaires. Elle réalise un état des connaissances — le plus complet possible — des déterminants et impacts liés à l'artificialisation des sols en France et tâche d'en identifier les leviers d'action, à travers une approche pluridisciplinaire associant sciences du vivant et sciences économiques et sociales. Elle met en relief les problématiques spécifiques à ce phénomène. Les organismes de recherche, Ifsttar et Inra, s'engagent sur les conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus d'expertise : qualité du travail documentaire, mise à jour des sources bibliographiques, transparence des discussions entre les experts, animation du groupe de travail et rédaction des documents de synthèse et de communication sous une forme qui concilie rigueur scientifique et lisibilité par un public plus large.



# L'artificialisation des sols, un objet scientifiquement ambigu

## Une notion dont la délimitation statistique reste peu précise...

LES NOTIONS DE « SOLS ARTIFICIALISÉS » et « d'artificialisation des sols » se réfèrent respectivement à des modes d'occupation et à des changements d'affectation des sols spécifiques. Elles ont été introduites initialement par les agronomes, qui cherchaient à appréhender les mutations du paysage français en repérant les diverses occupations des sols et leurs changements (Slak et Vidal, 1995a). La démarche visait alors à appuyer l'idée selon laquelle les mutations de l'agriculture « ont façonné le paysage rural » et à rechercher les causes des pertes de terres agricoles (Slak et Vidal, 1995b). En termes statistiques, cette démarche s'est traduite par la distinction de quatre grands types d'usage des sols : les usages agricoles, les usages forestiers et les espaces considérés comme « naturels », le solde constituant les « sols artificialisés ». Le terme d'artificialisation des sols a ainsi été construit pour désigner les surfaces retirées de leur état naturel (friche, prairie naturelle, zone humide, etc.), ou de leurs usages forestiers ou agricoles. Ces définitions, principalement formulées par la négative, recouvrent alors tout un ensemble d'usages, d'occupations ou de couvertures des sols aux impacts et déterminants potentiellement fort variés. S'y mélangent des espaces construits et non construits qui ont la caractéristique commune d'être fortement modelés par l'activité humaine (logements, bâtiments industriels mais aussi chantiers, carrières, mines, décharges, etc.) ; y sont également inclus les espaces verts associés à ces usages (parcs et jardins, équipements sportifs et de loisirs...).

En dépit de la simplicité toute relative du principe d'identification des « sols artificialisés » (tout ce qui n'est pas agricole, forestier ou « naturel »), on notera les écarts importants entre les évaluations qu'en font les principales sources statistiques. Ainsi, selon la source du ministère en charge de l'Agriculture (Teruti-Lucas), 9,3 % des sols français sont classés en 2014 dans la catégorie des « sols artificialisés », alors que la source européenne, privilégiée par le ministère en charge de l'Environnement (*Corine Land Cover*), évalue cette part à 5,3 % en 2012. Comme on le verra plus loin, ces écarts s'expliquent relativement aisément par les caractéristiques des méthodes et techniques d'identification de l'occupation des sols. Il n'empêche que l'importance des écarts, associée à des

classifications internes à la catégorie qui ne se recouvrent pas, rend malaisée la manipulation des données relatives à l'artificialisation et donc l'interprétation et la hiérarchisation des causes de l'artificialisation.

## ... mais d'un usage croissant dans le débat public

**EN DÉPIT DE SON FLOU STATISTIQUE**, la notion « d'artificialisation des sols » fait florès dans les débats publics et les discours politiques. Du fait des importantes perturbations que les interventions humaines font subir à ces sols et à leur environnement et du fait de leur extension continue au détriment le plus souvent de terres agricoles, l'artificialisation des sols est vue aujourd'hui comme une des principales causes de l'érosion de la biodiversité. Elle apparaît, à ce titre, depuis 2015, parmi les dix « nouveaux indicateurs de richesse » dressés par le Service d'information du Gouvernement, définis à la suite des travaux de la commission Stiglitz (2009) : elle y figure aux côtés des indicateurs de croissance, d'emploi, de capital humain, d'inégalités sociales, etc., comme l'un des deux indicateurs à suivre en matière d'impact environnemental de la société française, au même titre que l'empreinte carbone (mesurée par les émissions de gaz à effet de serre). Elle était déjà présente parmi les enjeux de la Stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 et elle faisait partie des sept indicateurs proposés en 2014 par France-Stratégie pour mesurer la « qualité de la croissance » (Ducos et Barreau, 2014). Il est donc logique de retrouver trace de cette préoccupation dans la feuille de route adressée en 2017 par le Premier ministre à son ministre de la Transition écologique et solidaire d'alors. Il y était demandé à Nicolas Hulot de faire « des propositions avant mi-2018 pour lutter contre l'artificialisation des sols et l'appauvrissement des sols qui sont l'une des principales menaces pour la biodiversité ». Dans la continuité de cette démarche, le plan Biodiversité rendu public en juillet 2018 comporte l'objectif d'atteindre à l'horizon 2050 un taux de « zéro artificialisation nette » des sols et le Gouvernement travaille actuellement aux modalités de sa mise en œuvre<sup>1</sup>.

Le plus souvent, la référence dans le débat public au poids et au rôle de l'artificialisation des sols est justifiée par le fait que l'artificialisation du territoire engendre une perte de ressource en sol pour l'usage agricole et pour les espaces naturels, et suggère de considérer conjointement son rôle dans la dégradation de la biodiversité et dans la perte des terres agricoles. Ce double objectif peut sembler ambigu dans la mesure où la préservation des terres agricoles et celle de la biodiversité ne sont pas nécessairement convergentes : s'il est légitime de chercher à limiter les impacts environnementaux de l'artificialisation des sols, comme de toutes les activités humaines, cet objectif ne passe pas nécessairement et exclusivement par la régulation de l'extension de ces types d'usage.

1. Plan biodiversité, Axe 1.3, juillet 2018.

Quoi qu'il en soit, l'importance prise dans le débat public et les enjeux qui la sous-tendent, confrontés aux difficultés de définir ce qu'est l'artificialisation des sols, nous imposent de tenter de préciser dès à présent ce que peut recouvrir cette notion et d'examiner les objets qu'elle englobe. En effet, l'artificialisation renvoie implicitement ou explicitement à deux autres notions : l'imperméabilisation et l'urbanisation. Aucune de ces deux notions, bien que plus proches des concepts mobilisés par les scientifiques, ne recouvre cependant l'ensemble des composantes que la définition statistique cherche à intégrer.

## **L'imperméabilisation est-elle synonyme d'artificialisation des sols ?**

**COMME TOUTS LES SOLS ARTIFICIALISÉS ONT SUBI DE FORTES PERTURBATIONS** de leurs caractéristiques biophysiques par l'extraction ou l'apport de matériaux, souvent minéraux, par le mélange des différents horizons de sols, par la nature de leur couverture, etc., c'est avant tout le sol, en tant que milieu naturel, qui va être touché par le changement d'usage. Sa structure, sa chimie et sa biologie sont modifiées avec plus ou moins d'intensité. Ces modifications, associées aux activités qui se développent sur ces sols (que les pédologues classent sous le nom de *Suitma*, *Soils of Urban Industrial Traffic and Military Areas*), se répercutent également sur la biodiversité (terrestre et aquatique), l'air, l'eau et le cadre de vie humain, tous compartiments susceptibles d'être impactés.

Mais tous ces sols ne subissent pas une imperméabilisation de leur surface au sens où des surfaces importantes de sols dits « artificialisés » ne sont pas recouvertes d'une couverture minérale hermétique, ne sont pas « scellés », ne sont pas « minéralisés » pour reprendre la traduction littérale des notions anglo-saxonnes. Ainsi, si on en croit les données de Teruti-Lucas, et en dépit des limitations de ces données qui seront examinées en détail par la suite, plus de 30 % des sols artificialisés étaient en 2014 des « sols enherbés artificialisés ». Ces surfaces importantes (1,6 million d'hectares) correspondent principalement aux espaces verts, aux zones récréatives et de loisirs et aux jardins particuliers associés à l'habitat individuel. On peut sans difficulté supposer que les impacts environnementaux de ces couvertures végétales ne seront pas de même nature que ceux dus à des couvertures minérales de type « sols bâtis » (moins d'un million d'hectares en 2014) ou de la partie imperméabilisée ou « macadamisée » des 2,5 millions d'hectares de « sols revêtus ou stabilisés », qu'ils soient de forme linéaire (voiries et infrastructures de transport) ou de forme aréolaire (parkings, cours d'immeubles, etc.).

Cette clé d'entrée par le degré d'imperméabilisation des sols ou, plus généralement, par le niveau des perturbations subies par le sol, est celle qui est privilégiée par les pédologues et la plupart des biologistes. Compte tenu des effets que chaque type de couverture ou de perturbations peut avoir, la façon dont ils se combinent pour former un « paysage » ou une « mosaïque paysagère » constitue également une clé de lecture importante des impacts notamment environnementaux.

## L'urbanisation, facteur d'une artificialisation des sols... qui ne s'arrête pas aux frontières de la ville

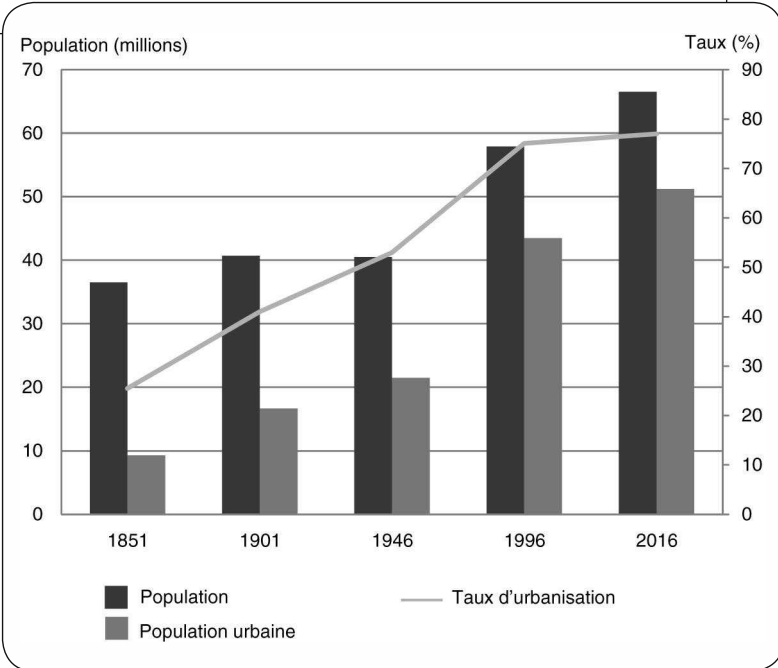
**FAIT MAJEUR DE NOS SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES, L'URBANISATION** concerne une part importante des sols artificialisés et est bien sûr un moteur central du processus d'artificialisation et des changements d'affectation des sols qui y sont liés. Néanmoins, même une source comme *Corine Land Cover*, dont on verra plus loin qu'elle prend incomplètement en compte les surfaces artificialisées en zones peu denses (*i.e.*, en zones rurales), met en lumière l'importance des sols artificialisés hors tissus urbains : en effet, cette source considère qu'en 2012, 75 % des sols artificialisés sont localisés en « tissu urbain » continu ou discontinu (soit 2,3 millions d'hectares), le reste étant constitué de zones industrielles ou commerciales, de réseaux routiers et ferroviaires, d'extraction de matériaux, de décharges, de chantiers, d'équipement sportifs et de loisirs, etc., probablement plus dispersés sur le territoire. Par ailleurs, les dynamiques urbaines contemporaines, qui associent concentration urbaine, étalement urbain et développement du périurbain, amènent à repenser les liens entre urbanisation et artificialisation.

### ■ L'urbanisation, un fait social incontournable

Dans l'histoire de l'humanité, l'urbanisation est un évènement à la fois récent et inévitable. Le taux d'urbanisation de la population mondiale vient de passer le cap des 50 %, tandis qu'en France, il frôle aujourd'hui les 80 % d'habitants, qui vivent dans une ville ou « unité urbaine » (fig. 1), un niveau comparable à celui d'autres pays industrialisés. Pour certains pays européens comme la Belgique ou le Danemark, ce taux approche les 90 %. Aucun des pays développés d'aujourd'hui n'a pu échapper à l'urbanisation, quels que furent leurs régimes politiques ou économiques. Et tous les pays émergents ou en développement voient aujourd'hui leur population urbaine et leur taux d'urbanisation s'accroître très rapidement. Le lien entre urbanisation et développement, mesuré habituellement par la croissance, sur longue période, du produit intérieur brut (PIB) réel par habitant, fait largement consensus. Historiquement, c'est l'accroissement de la productivité agricole et l'apparition d'un surplus agricole qui permettent aux villes de se développer. Les populations qui peuvent s'affranchir de l'agriculture s'implantent à la jonction de voies de communication (le plus souvent fluviales) et de territoires agricoles suffisamment bien pourvus pour dégager le surplus de production nécessaire à la ville. À l'aube de la révolution industrielle, se met en place le processus de causalité circulaire et cumulative à la base du processus de l'urbanisation contemporaine : les économies d'échelle (internes aux firmes) et les économies d'agglomération (marchandes et non marchandes), dont les entreprises peuvent bénéficier en se rapprochant les unes des autres, amènent les firmes industrielles à se concentrer géographiquement soit dans des villes déjà existantes, soit aux abords des ressources naturelles dont elles ont besoin. Ces concentrations attirent alors les populations que les gains de productivité agricole chassent de ce secteur et à la recherche d'emplois. À son tour, l'afflux de nouvelles populations accroît

la taille des marchés locaux à la fois de biens et services et du travail, ce qui amène de nouvelles firmes à rejoindre l'agglomération.

**Figure 1. Population, population urbaine et taux d'urbanisation, de 1851 à 2016.**



Source : Insee.

Néanmoins, l'agglomération des populations et des activités économiques en un nombre restreint de lieux a une contrepartie : elle se traduit par un renchérissement des prix fonciers. Cette augmentation des prix fonciers agit, dans un premier temps, sur les populations pour qui le logement pèse lourd au regard de leur budget. De ce fait, les villes auront tendance à s'étaler à mesure de la croissance de leur taille, ce qui, d'une part, accroît leur consommation de sols et, d'autre part, fait évoluer leurs formes qui ne se réduisent pas à un point dans l'espace.

## ■ L'Europe dans le processus mondial d'urbanisation

D'un point de vue mondial, l'Europe est une région de petites villes, espacées en moyenne d'une quinzaine de kilomètres. Près de la moitié de sa population vit dans

des agglomérations de moins de 500 000 habitants, ce qui la différencie nettement des autres continents. Corollairement, la part de population vivant dans les grandes villes de plus de 5 millions d'habitants y est assez faible (inférieure à 5 % contre 10 à 15 % dans d'autres régions du monde ayant des taux d'urbanisation comparables). Même si Paris appartient à la catégorie des mégapoles par sa taille, ni la France ni l'Europe n'ont à gérer de gigantesques concentrations humaines telles que celles qui se sont développées ou se développent dans le Nord-Est américain, au Japon, ou dans les grands deltas chinois.

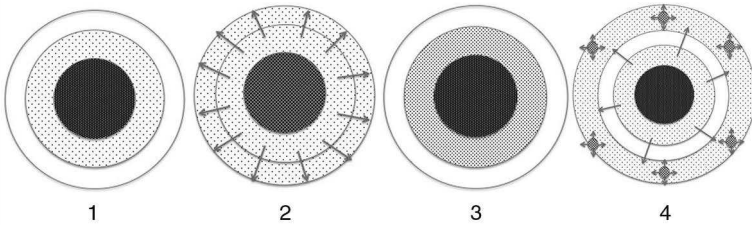
L'Europe se distingue également par ses densités urbaines moyennes : par rapport aux autres continents, celles-ci se trouvent en position intermédiaire entre l'extrême dilution des villes nord-américaines et les fortes densités des villes asiatiques. L'ordre de grandeur de ces densités moyennes est ainsi d'environ 2 000 habitants au km<sup>2</sup> pour les villes d'Amérique du Nord, de 10 000 à 40 000 hab./km<sup>2</sup> pour les villes asiatiques, et de 4 000 hab./km<sup>2</sup> pour les villes européennes.

### **I L'étalement urbain, corollaire de la métropolisation**

L'expansion des villes s'effectue selon deux processus contradictoires en fonction de l'échelle géographique d'observation. À l'échelle nationale ou continentale, la métropolisation dessine une concentration relative des formes sociales et productives dans les plus grandes villes. À l'échelon local, la dominante est à l'étalement du fait de l'accroissement du prix du foncier qu'engendre la concentration. Deux grandes formes d'étalement urbain peuvent être distinguées. Dans la première, la ville s'étend en repoussant plus loin ses propres frontières urbaines, les nouvelles constructions s'inscrivant dans la continuité des constructions préexistantes. Dans la seconde, l'étalement se fait en discontinuité, les populations ou les entreprises allant résider dans des villages assez proches de la ville (pour pouvoir aller y travailler) mais assez lointains pour ne pas entrer en continuité avec la ville (fig. 2). C'est ce double phénomène d'étalement urbain qui, en France, a amené l'Insee à élaborer son zonage en aires urbaines (ZAU) en complément de sa distinction unités urbaines / communes rurales (Brutel et Levy, 2011). En s'appuyant sur les mobilités domicile-travail et leur orientation, on peut distinguer ainsi des ensembles de communes placées sous une influence des pôles plus ou moins prononcée (fig. 3). Dans un second temps, le prolongement du mouvement de métropolisation peut également induire une extension des aires d'étalement urbain autour de centres périphériques secondaires qui étaient anciennement « autonomes » (fig. 2).

La première forme d'étalement urbain agrandit donc la surface de la ville et étend ses frontières : l'artificialisation des sols qui s'y produit est clairement inscrite dans l'urbanisation. La seconde densifie les espaces périphériques qui, sans devenir urbains, n'en restent pas pour autant ruraux mais deviennent périurbains. Dans ce cas, l'artificialisation des sols qui en découle est bien liée au processus d'urbanisation mais elle se déroule sur des communes externes à la ville, vue comme un espace de continuité de bâti.

**Figure 2. Illustration du phénomène de *Leapfrog*, littéralement « dépasser » en français, qui schématise les formes d'étalement urbain.**



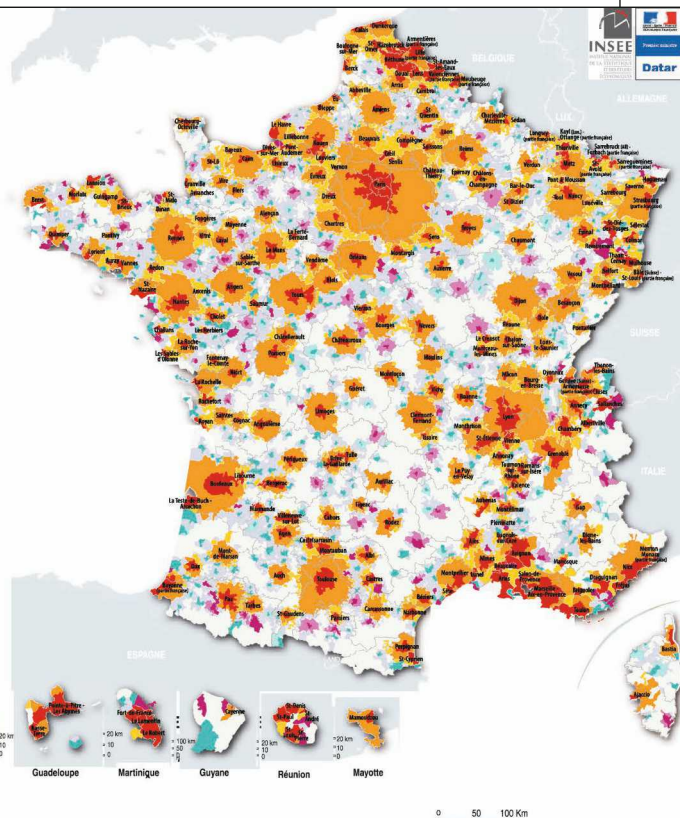
Les gammes de gris, du plus foncé au plus clair, correspondent à la densité de population, de la plus haute à la plus basse. 1. Situation de départ. 2. Étalement par extension urbaine. 3. Étalement par densification de la périphérie. 4. Étalement par extension des bourgs secondaires.

© Gilli, 2017.

Ce processus de desserrement urbain par périurbanisation est intervenu, en France et en Europe, à une date relativement tardive (les années 1960). Il semble en cours de ralentissement, le paroxysme du mouvement étant intervenu avant les années 2000. En une trentaine d'années, entre le début des années 1970 et la fin du  $xx^e$  siècle, il a transformé les équilibres démographiques entre zones urbaines et périurbaines, ainsi que les paysages français, notamment périurbains. Le territoire aujourd'hui placé sous influence urbaine couvre une large part du territoire national (seules 7 400 des 36 700 communes françaises en sont exclues) et accueille 95 % de la population métropolitaine (fig. 3). Si près de 50 millions des Français vivent aujourd'hui dans un pôle, ils sont près de 22 millions à résider dans une commune périurbaine, placée le plus souvent sous l'influence d'un (ou de plusieurs) des 241 grands pôles urbains. L'écart de densité démographique entre les pôles et les couronnes vers lesquelles ils s'étendent est conséquent : de 820 hab./ $km^2$  dans les grands pôles urbains, la densité de population passe à 72 hab./ $km^2$  dans les couronnes de ces mêmes pôles, posant très vraisemblablement en termes différents les questions de l'artificialisation des sols qui s'y déroule.

Concernant initialement les populations qui cherchaient résidence en dehors des villes tout en continuant à travailler dans celles-ci, le mouvement d'étalement urbain s'est progressivement propagé aux entreprises (commerciales d'abord, logistiques ensuite, puis industrielles), qui aujourd'hui tendent à repositionner leurs implantations nouvelles dans les espaces périurbains.

Figure 3. Le zonage en aires urbaines de l'Insee, version 2010.



- Grands pôles - 3 257 communes
- Couronnes des grands pôles - 12 305 communes
- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines  
3 980 communes
- Nom des grandes aires urbaines
- Pôles moyens - 447 communes
- Couronnes des pôles moyens - 803 communes
- Petits pôles - 873 communes
- Couronnes des petits pôles - 587 communes
- Autres communes multipolarisées
- Communes isolées, hors influence des pôles

© Insee - Datar - IGN, 2011. Réalisation : Datar - Observatoire des territoires, 2011.



En outre, entre les villes et au sein de leurs aires, s'est développé un réseau d'infrastructures de transport (ferroviaire et routier) dense qui vise tant l'amélioration de la desserte des espaces périurbains que les liaisons interurbaines. L'artificialisation qui en est issue touche donc également des espaces ruraux plus lointains (*i.e.* non périurbains), et s'associe alors à d'autres types d'artificialisation, liés au développement d'activités touristiques et de loisirs, de résidences secondaires qui en dépendent, d'entreprises industrielles et commerciales qui y trouvent certains avantages.

Ainsi, l'artificialisation des sols n'est réductible ni à l'imperméabilisation d'une partie de ceux-ci, ni à l'urbanisation au sens strict du terme. Aucune de ces deux approximations ne permet de prendre en compte toutes les dimensions que recouvre la définition statistique de cette notion. Ses composantes sont multiples et complexes ; l'analyse de ses causes et conséquences le seront alors tout autant. Pour tenter d'y voir clair, il apparaît nécessaire de se doter d'une grille d'analyse qui peut servir de grille d'interprétation des résultats scientifiques ou peut permettre de les repositionner dans le(s) contexte(s) concret(s) de la France. De l'analyse qui précède, il ressort que les causes et conséquences de l'artificialisation, les leviers d'action qui pourraient en limiter les impacts négatifs et/ou l'extension, doivent être appréhendés selon les trois grandes dimensions suivantes :

- la nature des perturbations subies et de couverture du sol après son « artificialisation » (imperméabilisation, minéralisation, couverts végétaux, etc.), à laquelle il convient d'associer la façon dont un sol donné s'agence localement avec des sols artificialisés de couverture différente, c'est-à-dire la mosaïque paysagère dans laquelle il s'inscrit ;
- son positionnement dans la trame urbaine (centre de villes denses, banlieues, zones d'extension des frontières de la ville, communes périurbaines, communes hors des influences urbaines) ;
- le type d'activités qui s'y déploient (habitat individuel ou collectif, activités industrielles et leur nature, activités tertiaires, activités commerciales et logistiques, infrastructures de transport, etc.).

C'est en prenant simultanément en compte ces trois dimensions que doivent être lus les résultats scientifiques qui suivent, sachant que, pour évaluer les impacts du changement d'affectation du sol vers l'artificialisation, il y a lieu de tenir également compte des caractéristiques du sol avant son artificialisation.

En vue de s'appuyer plus directement sur les termes dans lesquels est actuellement posé le débat sur l'artificialisation des sols, la présente synthèse a pris le parti d'une structure fortement inspirée de ses enjeux. Après un examen critique des méthodes de mesure de l'artificialisation des sols et des résultats qui en sont issus dans le cas français (chap. 1), on se concentrera tout d'abord sur ses impacts environnementaux, en tentant de se limiter aux effets les plus directs sur l'environnement. En effet, les sols artificialisés supportant l'ensemble des activités économiques et sociales, non agricoles et non forestières, il y a lieu d'éviter d'attribuer à la seule artificialisation des sols *tous* les impacts de *toutes* les activités humaines (non agricoles et non forestières) dont ces sols sont simplement le support. Un premier focus portera sur les effets très directs de l'artificialisation sur les

sols eux-mêmes tant du point de vue de leurs propriétés physicochimiques que de leur biologie (chap. 2). L'attention sera ensuite portée sur les impacts des milieux artificialisés sur leur environnement, en abordant successivement les effets directs sur la biodiversité terrestre, la fragmentation des paysages et l'hydrologie urbaine, puis quelques-uns des effets indirects sur le climat urbain et sur ses pollutions atmosphériques (chap. 3). La considération de ces quelques effets indirects, inscrite au cahier des charges de l'ESCO, peut être vue ici comme une manière d'explorer certains des effets négatifs de l'urbanisation que les ménages cherchent le cas échéant à éviter en se « périurbanisant », accentuant ainsi les changements d'usage des sols dans les espaces périurbains. Un intérêt particulier sera porté aux effets directs et spécifiques de l'artificialisation des sols sur le secteur et l'activité agricoles, notamment dans les franges urbaines et les espaces périurbains : perte de terres agricoles, réduction des capacités productives, pression foncière et conditions d'exercice de l'activité agricole (chap. 4). Les déterminants et impacts économiques et sociaux de l'artificialisation ne seront examinés que dans un second temps et s'organiseront autour des stratégies de localisation résidentielle des ménages et de la demande en construction de logements qui en découle (chap. 5), puis des stratégies de localisation des activités économiques avec deux illustrations spécifiques : l'une relative à la construction d'entrepôts et plateformes logistiques ; l'autre aux infrastructures de transport (chap. 6). Enfin, seront étudiées les réponses que les politiques publiques peuvent apporter à l'artificialisation des sols (chap. 7).

# 1. Des méthodes de mesure à l'estimation de l'artificialisation des sols

**COMPTE TENU DES ÉCARTS D'UNE SOURCE FRANÇAISE À L'AUTRE** sur les surfaces artificialisées et sur leurs évolutions récentes, il est nécessaire, en tout premier lieu, de faire le point sur les approches et les méthodes qui permettent ce type de mesure, et sur la façon dont elles sont mobilisées par la statistique publique pour en comprendre les incertitudes et les limites. C'est sur ces bases que l'on pourra comprendre les écarts relevés entre les sources au niveau français et être en mesure d'analyser le poids et la nature des sols artificialisés ainsi que les tendances d'évolution de l'artificialisation en France, tout en replaçant ces tendances dans un contexte européen. Une chose est sûre, en dépit des écarts sur l'évaluation du taux d'artificialisation, toutes les sources convergent pour conclure à une tendance à l'augmentation de l'artificialisation, tant en France que sur le territoire européen.

## **Objets et méthodes de mesure des changements d'affectation des sols**

**AUCUNE DES MÉTHODES QUI PERMETTENT D'IDENTIFIER** les sols artificialisés et d'appréhender cette artificialisation ne vise directement cet unique objectif. Toutes ont, par essence, vocation à appréhender l'ensemble d'un territoire et d'y examiner les différents types d'affectation des sols qui le composent et les changements d'affectation de ces sols. C'est donc par une adaptation de la catégorisation des affectations des sols que sera repérée leur artificialisation, qui apparaîtra comme catégorie d'une typologie des usages, elle-même composée d'éventuelles sous-catégories. C'est sur ces méthodes d'analyse de l'affectation des sols et sur leur capacité à cerner les sols artificialisés que nous nous penchons ici, après avoir précisé les objets qui concernent plus particulièrement l'artificialisation.

### **I Objet de la mesure**

Les « objets » mesurés sont associés à plusieurs échelles spatiales qui se focalisent sur plusieurs types d'éléments allant du bâtiment à la parcelle, à l'îlot, au quartier, à l'agglomération voire à la tache urbaine. La mesure de l'artificialisation renvoie à trois objets : les surfaces, la tache urbaine et le changement d'affectation des sols.

## ***Les surfaces***

Par définition, les surfaces artificialisées sont des surfaces retirées de leur état « naturel », forestier ou agricole, qu'elles soient bâties, revêtues ou non. Elles incluent les sols bâtis à usage d'habitation ou à usage industriel ou commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.), et d'autres espaces non construits mais fortement perturbés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.). Cette catégorie inclut également des espaces verts artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.). Les surfaces artificialisées se distinguent, entre elles, par leur degré d'imperméabilisation et la nature des perturbations que leurs sols ont subies.

On notera bien toutefois que certaines zones dites non artificielles peuvent tout à fait être imperméables et des zones dites artificielles être parfaitement perméables.

## ***La tache urbaine***

La tache urbaine désigne le contour de l'expansion urbaine. Le large recours à cette notion, notamment dans les approches mobilisant la télédétection, s'explique par sa facilité de calcul, souvent à partir d'images Landsat gratuites. Grâce à la disponibilité d'images à haute résolution Spot avec un capteur panchromatique à 10 m, la limite de cette tache urbaine a fait l'objet d'une série d'analyses afin de mieux rapprocher les définitions statistique et satellitaire. La tache urbaine — terme à connotation négative mais qui renvoie bien à la technique du traitement d'image où l'on perçoit une tache grisâtre — est une composante majeure de la couverture du sol et un indicateur de son utilisation. Elle est retenue comme une variable importante dans de nombreuses études urbaines ou environnementales.

La tache urbaine ne décrit pas la totalité de l'artificialisation puisqu'elle se focalise sur l'espace urbanisé, et omet, par exemple, les nombreuses infrastructures de transport qui relient les taches urbaines.

## ***Le changement d'affectation des sols, l'artificialisation***

L'artificialisation considère les modifications des surfaces initiales en espaces artificialisés (transformés pour un usage non agricole), sur un pas de temps donné. Plusieurs éléments peuvent être observés : la localisation, le type et les rythmes de ces changements. Au vu de la littérature scientifique, relativement peu d'exemples se fondent sur une comparaison de plus de deux dates, alors que cela permettrait d'observer des trajectoires et des rythmes de croissance. Les limites de telles approches sont autant méthodologiques que techniques et financières, bien que l'ouverture récente d'images d'archives gratuites a créé un réel engouement pour des travaux sur séries temporelles.

## **■ Méthodes de mesure**

Parmi les différentes méthodes mobilisables pour repérer les sols artificialisés et étudier l'artificialisation des sols, le traitement d'images satellitaires est largement utilisé.

Les méthodes de télédétection ne sont pas dédiées à la mesure de l'artificialisation, toutefois elles produisent des données à l'échelle européenne et mondiale. Elles participent en revanche à une connaissance de l'occupation des sols. En France, les méthodes et données mobilisées pour mesurer l'artificialisation du territoire varient selon l'échelle de mise en œuvre (nationale, régionale, locale), l'échelle de restitution (du niveau parcellaire à national) et les objectifs visés (suivi exclusif de l'artificialisation, carte d'occupation du sol, statistiques agrégées).

Malgré une diversité d'approches, la mesure de l'artificialisation constitue rarement la finalité première de la méthode ou des données mobilisées. Il s'agit donc bien souvent d'adapter des outils, données et méthodes à un concept encore polysémique, voire d'extrapoler une information.

### ***La télédétection : diversité, intérêt et limites***

#### **Les données de télédétection**

La plupart des travaux portant sur la mesure de l'urbanisation, de l'imperméabilisation des sols ou des changements d'occupation du sol par télédétection ont été réalisés à l'aide de séries d'images Landsat (MSS, TM, ETM+, OLI). Il n'existe pas de produit unique permettant de mesurer l'artificialisation, et le choix dépend de l'adéquation des spécificités des images disponibles (résolutions spatiale, temporelle, radiométrique, spectrale ; profondeur temporelle, etc.) aux objectifs recherchés (caractérisation du type de surface ou de la tache urbaine, évaluation des dynamiques). Les travaux de recherche à partir de méthodes de télédétection et d'images à moyenne résolution ont tendance à surestimer les surfaces imperméabilisées et les résultats ne peuvent pas être exploités à une échelle plus locale d'analyse du territoire, à cause de la résolution spatiale trop grossière de ces images.

On compte trois types de méthodes principales de traitement d'image : celle liée aux capteurs optiques et aux radars, celle liée aux capteurs à très haute résolution spatiale (THR), ou encore la méthode de fusion d'images multi-sources et multi-résolutions. Les radars sont utiles pour percevoir les terrains en zone nuageuse. Les capteurs à très haute résolution spatiale permettent de quantifier avec précision la densité du bâti, l'interface entre celui-ci et le milieu naturel, ou encore les formes du bâti en relation avec leurs usages. Certaines des données ainsi collectées permettent d'obtenir l'information d'altitude pour les bâtiments et donc la possibilité de mesurer la densification des zones urbaines. Enfin, les méthodes de fusion d'images permettent d'exploiter simultanément des images provenant de capteurs différents. La technologie de télédétection active Lidar peut ainsi estimer la hauteur des bâtiments et donc la densification urbaine.

#### **Les méthodes de traitement des images satellitaires**

**Méthodes de classification.** La classification permet de ranger des pixels selon une nomenclature. La classification est souvent multi-spectrale et les méthodes sont dites dirigées, parce qu'elles utilisent des méthodes d'apprentissage en amont, comme celle

du Maximum de vraisemblance (LM), du *Support Vector Machine* (SVM) ou encore de la Distance minimale. Celles non dirigées sont utilisées plus rarement (Isodata ou KMEANS). Pour accompagner ces classifications et compléter l'interprétation des résultats, divers indices sont calculés. Il peut s'agir de la végétation, de la brillance, du bâti, de l'humidité du sol, des indices morphologiques ou de paysage, etc. Le recours à d'autres données spatiales comme les modèles numériques d'élévation, ou à des données géographiques de référence, ou encore à des photographies aériennes sert souvent à enrichir ou valider localement les résultats.

**Méthodes orientées objets.** Depuis les années 2000, la communauté scientifique a été conduite à envisager des méthodes de classification où les unités à classer ne se réduiraient pas aux seuls pixels de l'image, mais à des groupes de pixels qui peuvent être décrits non plus seulement par leur luminance spectrale, mais également par leur texture et leur géométrie. Ces approches, regroupées sous le nom de Méthodes orientées objets sont de plus en plus souvent utilisées avec les images THR. Elles ont été également récemment appliquées à des images à moyenne et haute résolutions spatiales de type Landsat, IRS, RapidEye ou Spot, pour extraire les surfaces urbaines dans des pays dont les villes ont de fortes dynamiques urbaines, tels que l'Inde, la Chine ou les États-Unis.

**Méthodes évoluées.** Des approches telles que les Réseaux de neurones ou les Automates cellulaires permettent d'intégrer des connaissances expertes pour mieux caractériser le territoire. Le développement d'indices synthétiques issus de la combinaison des mesures de luminance dans le visible et l'infrarouge (indices de végétation, de brillance, du bâti, d'humidité du sol) a incité certains auteurs à réaliser également les classifications par étapes au moyen du seuillage de chacun des indices, afin de contrôler progressivement la discrimination des différents états de surfaces (sols nus, eau, végétation naturelle ou cultivée, bâti...) qu'ils cherchaient à reconnaître. Ce type d'approche est regroupé sous la dénomination « d'arbre de décision ».

Les travaux qui, après avoir identifié les surfaces bâties sur les images, visent à caractériser les organisations spatiales du bâti et leurs évolutions spatiotemporelles (densification, étalement, etc.), mobilisent des méthodes d'analyse texturale ou inspirées de l'écologie du paysage.

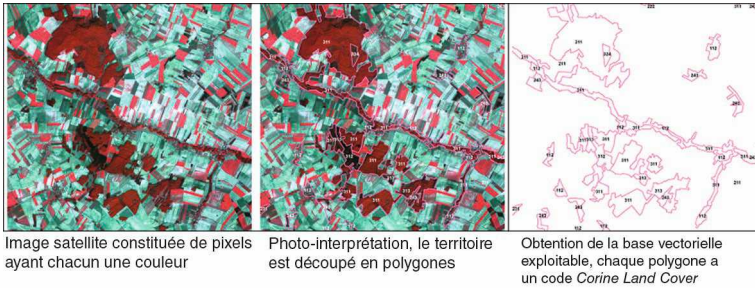
### La photo-interprétation d'images satellitaires ou aériennes

L'interprétation d'images consiste à demander à des experts de saisir la nature de l'occupation des sols grâce à des supports et à leur connaissance du domaine. Les images sont d'abord rectifiées et mises dans un système de projection (ortho-image), puis la saisie est réalisée. Le cas emblématique est la réalisation de la base de données CLC (*Corine Land Cover*) au niveau européen.

*Corine Land Cover* est une base de données européenne d'occupation biophysique des sols. Ce projet est piloté par l'Agence européenne de l'environnement et couvre 39 États. L'inventaire CLC et les couches thématiques d'occupation des sols haute résolution sont des bases de données géographiques paneuropéennes, mises à disposition

par le service Territoire du programme d'observation de la Terre Copernicus. En France, c'est le Service de l'observation et des statistiques (SOES) du ministère de la Transition écologique et solidaire qui est chargé de sa réalisation. Cette base vectorielle qui compte quatre versions (1990, 2000, 2006 et 2012) est produite par photo-interprétation humaine d'images satellitaires (Landsat, Spot, IRS, etc.) d'une précision géométrique de 20 à 25 m (fig. 1.1).

**Figure 1.1. Schéma de principe de la photo-interprétation.**



© SOES, travail personnel, CC BY-SA 3.0,  
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6317890>.

CLC privilégie l'occupation biophysique du sol à son utilisation, en classant la nature des objets (cultures, forêts, surfaces en eau...) plutôt que leur fonction socio-économique. Elle s'articule suivant trois niveaux, avec 44 postes au niveau 3, 15 postes au niveau 2 et 5 postes au premier niveau. Au premier niveau, le poste 1 décrit l'artificialisation. Il contient : les zones urbanisées (tissu urbain continu et tissu urbain discontinu), les zones industrielles ou commerciales et réseaux de communication (réseaux routier et ferroviaire et espaces associés, zones portuaires, aéroports), les mines, décharges et chantiers (extraction de matériaux, décharges, chantiers), les espaces verts artificialisés non agricoles (espaces verts urbains, équipements sportifs et de loisirs). Les données CLC visent donc une appréhension détaillée de l'artificialisation.

Les bases complètes découpent le territoire en polygones de plus de 25 hectares auxquels est attribué à chacun un code de la nomenclature, et les bases de changements cartographient les changements de plus de 5 hectares intervenus entre deux dates. Chaque polygone de changement contient le code d'occupation du sol initial et final. CLC offre une base de données gratuite disposant d'une profondeur temporelle et d'une couverture européenne accessible au format vectoriel. En revanche, les seuils qu'elle emploie sont élevés, ce qui, en dépit de leur amélioration régulière, limite la précision spatiale, notamment dans les zones peu denses.

### ***Les enquêtes statistiques de terrain***

Les enquêtes statistiques sont basées sur l'observation directe sur le terrain de l'occupation du sol, à partir d'un nombre défini de placettes d'observation. Des échantillons sur lesquels sont réalisés ces relevés doivent donc être définis (encadré 1.1). Les résultats sont ensuite extrapolés sur un territoire plus large. Comme les précédentes, ces enquêtes n'ont pas pour objet premier de mesurer l'artificialisation, mais de connaître l'utilisation du sol.

L'intérêt de ces méthodes est que l'échantillonnage permet de réduire les coûts et de réaliser des enquêtes régulières pour étudier l'évolution d'un phénomène (ici, l'occupation du sol). Un autre avantage concerne la faible taille de l'unité d'observation, qui permet de rendre compte d'occupations — et de changements d'occupation — des sols mal ou peu détectées par télédétection. L'inconvénient est que l'extrapolation peut être sujette à question lorsque la population est hétérogène, comme c'est le cas pour l'occupation du sol métropolitain. L'échantillonnage est interrogeable au niveau de la répartition des points, de leur nombre et de leur espacement ainsi qu'au niveau de l'étendue de l'unité d'observation, notamment lorsque les phénomènes que l'on veut mesurer s'étendent sur de faibles surfaces (comme ce peut être le cas de l'artificialisation dans certaines espaces). Par ailleurs, ce type de méthode est plus sensible au biais d'interprétation de la part de l'observateur que les précédentes : il requiert un protocole très structuré et un personnel bien formé pour assurer l'homogénéité des résultats, surtout lorsqu'il s'agit de données difficiles à interpréter.

#### **Encadré 1.1. L'enquête de terrain Teruti-Lucas en France**

L'enquête est fondée sur un échantillon, en métropole, de l'ordre de 300 000 placettes d'observation (3 m de diamètre étendus à 40 m en cas d'occupation naturelle hétérogène), distribuées en 30 000 grappes (ou segments) environ, distantes de 6 km (3 km en Île-de-France, 2 km en outre-mer). Chaque grappe (taille de 1,5 km × 600 m à 1,5 km × 1,5 km) comporte en général 10 placettes (25 en outre-mer et Île-de-France), distantes de 300 m. Les placettes sont toutes géolocalisées, mais leurs coordonnées ne sont pas accessibles pour des raisons de confidentialité. Chaque année, environ 700 enquêteurs terrain sont recrutés, formés et pilotés par les Services régionaux de l'information statistique et économique (SRISE) entre mai et juillet pour observer et caractériser 185 000 placettes, selon une nomenclature de collecte constituée de 122 postes d'occupation du sol et 38 postes d'usage du sol. Les méthodes ont régulièrement été améliorées pour tenter de corriger les défauts dus à l'échantillonnage<sup>2</sup>.

2. Pour une analyse de cette méthode, consulter le rapport de Virely (2017).



### ***La valorisation des fichiers et bases de données administratives***

Les fichiers fonciers sont directement issus du cadastre fiscal couvrant le territoire national. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), qui les met en forme et les diffuse pour le compte du ministère en charge de l'Environnement, a mis en œuvre une méthode permettant de déterminer l'évolution annuelle des espaces naturels, agricoles et artificiels entre 2006 et 2015, à l'échelle de la parcelle mais communiquées à une échelle communale. Les données du marché foncier des Safer (Société d'aménagement foncier d'établissement rural) renseignent, quant à elles, sur la mutation de terres agricoles vers un usage non agricole s'inscrivant généralement dans une dynamique d'artificialisation.

La nouvelle génération de données vectorielles sur le cadastre permet d'avoir une couverture quasi exhaustive des contours des parcelles et des polygones bâtis (données des plans cadastraux informatisés PCI et BD Parcellaire® de l'IGN). Ces données sont disponibles annuellement et couvrent petit à petit le territoire. La plupart des services géomatiques des collectivités territoriales qui s'intéressent à la mesure de l'étalement urbain, avaient pour pratique d'améliorer les couches issues de données satellitaires types CLC, en utilisant ces données pour mieux évaluer et qualifier la consommation d'espace relative à l'urbanisation<sup>3</sup> et en les complétant par les données de la BD Topo® de l'IGN pour les données d'infrastructures. Ces données peuvent être liées aux fichiers fonciers de l'État (fichiers Majic<sup>4</sup>), qui regroupent des informations très détaillées sur les propriétaires de biens fonciers et immobiliers, ainsi que sur les caractéristiques des biens bâtis et des parcelles. Ces fichiers fonciers font partie du référentiel habituel des communes et de leurs groupements pour la gestion de l'urbanisme et pour la gestion des installations d'assainissement non collectif. Aujourd'hui, elles peuvent utiliser les fichiers cadastraux du Cerema lorsqu'elles n'ont pas de mode d'occupation du sol (MOS). La possibilité de s'appuyer sur plusieurs millésimes du Plan cadastral informatisé permet d'atteindre un taux d'erreur inférieur à 0,01 % (projet Urbansimul). Coupler ces deux sources de données permet de distinguer les types de bâtis entre logements et locaux professionnels, de qualifier la propriété et les propriétaires qui sont des variables centrales de la dynamique d'artificialisation. Les millésimes permettent également de distinguer bâti dur et bâti léger, ce qui peut être très utile pour apprécier la réversibilité des constructions. Autres sources vectorielles récentes, les documents d'urbanisme au format CNIG/Covadis au 1/5 000 permettent de qualifier le caractère constructible des parcelles et de connaître les règles précises de constructibilité en vigueur. Ces documents couvrent le territoire français de façon très hétérogène, mais évoluent très vite (en région Provence - Alpes - Côte d'Azur en 2017, plus de 50 % des communes étaient couverts). L'utilisation croisée de telles données permet d'analyser le processus d'artificialisation à l'échelle de l'unité spatiale de décision, c'est-à-dire la parcelle ou le lot de parcelles, tout

3. Les routes, comme le bâti diffus, sont difficilement repérables avec de la télédétection sans passer par de la très haute résolution. Les données vectorielles issues de BD Topo® de l'IGN fournissent une des autres principales sources de données complémentaires pour prendre en compte ce type d'artificialisation et sont fréquemment utilisées par les services d'urbanisme des collectivités territoriales pour l'amélioration des MOS.

4. On parle également de documentation foncière ou de documentation littérale du cadastre.

en disposant des principaux descripteurs des biens et des propriétaires et en permettant l'analyse des interactions avec les zonages d'urbanisme et le marché foncier et immobilier.

### ***Les approches par modélisation rétrospective ou prospective***

La modélisation prospective de l'artificialisation est une pratique récente et en pleine expansion destinée à éclairer les décideurs quant aux impacts possibles sur les plans de la consommation de l'espace, des formes futures de la tache urbaine et de ses conséquences socio-économiques et environnementales, des stratégies ou de l'absence de stratégie de planification à moyen ou long terme. Les analyses des changements passés (rétrospectives) sont une étape préalable à l'exploration de l'urbanisation future à l'aide de modèles de simulation spatiale. Une fois que ceux-ci sont calibrés, leur validation est réalisée en simulant l'urbanisation sur une période passée et en comparant les résultats issus de la simulation avec la situation observée pour une même date. La plupart des études ont des visées prospectives de l'ordre de 20 à 30 ans et, plus rarement, à des horizons plus lointains (2100). D'autres sont prédictives et visent à repérer les espaces où l'urbanisation est susceptible d'avoir lieu à court terme. Ces modèles peuvent intégrer des données complémentaires telles que de futurs réseaux de transport ou traduisant des stratégies de planification pour produire des scénarios plus ou moins contrastés. La disponibilité de ces données n'étant pas toujours assurée, ce qui est en particulier le cas des données socio-économiques, on observe un recours relativement systématique à des données géographiques (distance aux réseaux routiers, topographie, etc.).

L'intérêt de ce type d'approche repose sur la production de cartographies d'estimation des impacts de l'artificialisation sur le climat urbain, le ruissellement, les trames vertes, etc. La modélisation est également utilisée comme moyen d'explicitation des déterminants de l'artificialisation. La quasi-totalité de ces études utilisent une nomenclature simplifiée de l'artificialisation, où l'urbain est considéré comme une seule classe d'utilisation du sol. Force est de constater que le caractère opérationnel de la modélisation prospective est encore à l'état embryonnaire et soulève toujours un certain nombre de questions non résolues.

## **Mesures et tendances de l'artificialisation des sols en France**

**LES ÉTUDES PORTANT SUR L'ANALYSE DES CHANGEMENTS D'OCCUPATION** des sols vers l'urbain ou sur les autres types d'artificialisation traduisent cette tendance mondiale à l'artificialisation des territoires. Cette artificialisation s'est faite au détriment de divers types d'occupation du sol – terres agricoles ou végétalisées, forêts, espaces naturels ou inutilisés – et a permis le développement des villes. Si certaines études se concentrent sur la limite de la tache urbaine, la plupart analyse de façon plus précise les changements d'occupation des sols au cours du temps pour expliquer les transitions types. Ces estimations très différentes montrent que les tendances d'évolution de l'artificialisation sont néanmoins concordantes et inscrivent la France dans la moyenne des pays européens.

Tableau 1.1. Comparaison des différents outils de mesure de l'artificialisation des sols en France.

Nom de l'outil	Corine Land Cover	Teruti et Teruti-Lucas	Fichiers fonciers	Recensement ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (MAA)	Marché foncier des sociétés d'aménagement foncier d'établissement rural (Safer)
Méthodologie	Interprétation visuelle d'images satellitaires (+ données complémentaires)	Enquêtes ponctuelles extrapolées (+ données PAC depuis 2012)	Plan cadastral + infos sur propriétés bâties et non bâties Fichiers Majic	Enquête sur la superficie agricole utilisée (SAU) et la structure des exploitations agricoles (ESEA)	Déclarations d'intention d'aliéner et rétrocessions des Safer
Origine / propriété / Accessibilité des données	SOES - Commissariat général au développement durable Accès libre	Service de la statistique et de la prospective - MAA Accès libre	Direction générale de la Finance publique / Cerema Accès sous condition	MAA Accès ?	Safer Accès ?
Résolution spatiale	25 ha/100 m (5 ha pour les évolutions) d'occupation homogène	Données statistiques : 309 000 points (3-40 m <sup>2</sup> ) groupés en 34 500 grappes Pas précis à une échelle inférieure au département	Parcelle cadastrale	Exploitation agricole	Cadastrale
Couverture nationale (en pourcentage du territoire)	100 %	100 % intégré par unités administratives avec intervalles de confiance	100 % hors domaine public et infrastructures non cadastrées	Domaine agricole	100 %
Historique et pas de temps des données	Environ tous les 6 ans depuis 1990	Annuel depuis 1982 (coordonné avec enquête européenne Lucas depuis 1995)	Annuel	10 ans	Rapport annuel

Tableau 1.1. Suite

Nom de l'outil	Corine Land Cover	Teruti et Teruti-Lucas	Fichiers fonciers	Recensement ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (MAA)	Marché foncier des sociétés d'aménagement foncier d'établissement rural (Safer)
Nomenclature	3 niveaux hiérarchiques avec 44 postes pour le plus fin	57 postes combinant occupation et usage des sols	13 postes	Agricole	Surfaces susceptibles d'urbanisation, estimées à partir de l'évolution des surfaces des marchés fonciers à destination de l'urbanisation, des maisons à la campagne et des espaces résidentiels et de loisirs
Imperméabilisation	Oui, pour 2012 avec CLC - Haute résolution (HR)	Oui par interprétation	Non	Non	Non
Limites	Faible résolution spatiale : vu par CLC, un tiers des communes n'ont pas de bâti	Extrapolation spatiale : non cartographiable Biais d'enquêteur Conçu pour l'agricole : peu précis pour les classes peu représentées		Faible précision spatiale (localisation du siège de l'exploitation)	Données non validées, indiquent des tendances et non exhaustif (ne prend pas en compte les changements hors marché)
Possibilités d'évolution de la méthode	Amélioration de la résolution avec CLC-HR <i>soil sealing</i>	Augmentation du nombre de points			

Tableau 1.1. Suite

Nom de l'outil	Corine Land Cover	Teruti et Teruti-Lucas	Fichiers fonciers	Recensement ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture (MAA)	Marché foncier des sociétés d'aménagement foncier d'établissement rural (Safer)
Domaine d'application	Bonne cartographie (400 000 <sup>e</sup> raster 100 m) Comparaisons européennes possibles (38 pays)	Progression de l'artificialisation en France à pas de temps annuel Statistiques (pas de cartographie) Comparaisons européennes triennales possibles (Lucas Eurostat)		Superficie agricole utilisée par les exploitations agricoles	
Taux moyen d'augmentation des surfaces artificialisées par an	33 000 ha/an entre 2000 et 2006 16 000 ha/an entre 2006 et 2012 corrections <i>a posteriori</i>	61 200 ha /an entre 2006 et 2014	27 500 ha/an entre 2006 et 2015	Difficile à calculer	83 981 ha/an entre 2000 et 2012

## I Les différentes approches de l'artificialisation des sols en France

Le tableau 1.1 récapitule les caractéristiques essentielles et les propriétés des principales sources de données qui, en France, permettent d'appréhender le niveau d'artificialisation avec une couverture nationale. Malgré leurs profondes différences d'approche, les deux premières (CLC et Teruti-Lucas) permettent de cerner la question à partir d'une analyse de la répartition de l'ensemble du territoire entre les diverses affectations des sols. Les fichiers fonciers, issus notamment du cadastre, sont plus directement centrés sur la propriété privée, bâtie ou non bâtie : ils laissent ainsi de côté les surfaces du domaine public et les infrastructures de transport. Les enquêtes de structures des exploitations agricoles se concentrent sur la contraction du territoire dédié à la production agricole et n'offrent qu'une analyse indirecte de l'artificialisation. Enfin, les données des Safer, qui relèvent les surfaces agricoles susceptibles d'être transformées en surfaces à bâtir, s'intéressent aux pertes de surfaces agricoles, plus directement imputables au développement urbain.

### I Des estimations très différentes

Conséquence logique de la multiplicité des définitions, nomenclatures, types de données, méthodes de repérage, approches et paramétrages possibles, les résultats observés sur un même territoire varient fortement en fonction des sources de données retenues (tab. 1.2). Ainsi, l'estimation des surfaces artificialisées en France en 2014 varie de 2,35 millions d'hectares selon la source JRC (Joint Research Centre) retenue à 5,1 millions d'hectares selon Teruti-Lucas, *Corine Land Cover* les évaluant à 3 millions d'hectares en 2012.

Ces écarts très sensibles proviennent bien sûr des différences d'objectifs, de méthodes et de sources de données. Source européenne, basée sur l'interprétation d'images de télédétection, dont on a vu plus haut tout l'intérêt et le potentiel pour une analyse très précise de l'affectation des sols jusqu'à des échelles très fines, *Corine Land Cover* met, à ce jour, à disposition des données sur l'occupation des sols telle qu'elle peut être décrite sur fond de polygones de dimensions assez vastes (25 ha et 100 m de large, 5 ha pour l'extension des zones). Leurs formes et positions sont quelconques car ils s'adaptent au contour de zones identifiées comme homogènes du point de vue de l'occupation des sols. Si ces données permettent une bonne appréciation de l'artificialisation des sols en zones denses et homogènes (tant du point de vue du bâti que des autres couvertures imperméabilisantes), un tel niveau de résolution peut sous-estimer ce type de couverture en zones peu denses et laisser échapper nombre de hameaux, d'habitats dispersés ou d'installations éparses, d'éléments de voiries peu larges... (encadré 1.2). Il faut cependant noter que la nouvelle base de données CLC-HR (*Corine Land Cover* - Haute résolution) complète la base CLC avec des couches supplémentaires dont une sur l'imperméabilisation qui intègre, entre autres, des hameaux sous le seuil de 5 ha et quelques voies de communication. L'ajout des données CLC-HR et d'autres données vectorielles de réseaux permettrait de s'approcher d'une description fine de l'artificialisation.

**Tableau 1.2. Diverses estimations du niveau de l'artificialisation des sols en France et de son évolution.**

Source des données	Surface totale artificialisée (à des dates différentes selon les sources)	Taux moyen d'augmentation des surfaces artificialisées par an (sur des périodes variables selon les sources)
Teruti-Lucas (source Agreste, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation)*	4,6 Mha en 2006 5,1 Mha en 2014	61 200 ha /an entre 2006 et 2014
<i>Corine Land Cover</i> (source ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, MEEM, Commissariat général au développement durable, CGDD)**	2,5 Mha en 1990 2,7 Mha en 2000 2,9 Mha en 2006 3,0 Mha en 2012	20 000 ha/an entre 1990 et 2000 33 000 ha/an entre 2000 et 2006 16 000 ha/an entre 2006 et 2012
<i>Global Human Settlement Layer</i> (GHS), Landsat et autres données croisées (photo et données de recensement) (source JRC)	1,04 Mha en 1975 1,75 Mha en 1990 2,03 Mha en 2000 2,35 Mha en 2014	47 000 ha/an entre 1975 et 1990 28 000 ha/an entre 1990 et 2000 23 300 ha/an entre 2000 et 2014
Fichiers fonciers : ministère de l'Environnement*** Cerema ****	- -	33 300 ha/an entre 2000 et 2010 31 800 ha/an entre 2006 et 2010 27 500 ha/an entre 2006 et 2015
Marché foncier Safer***		83 981 ha/an entre 2000 et 2012

\* Agreste, chiffres et données n° 229, mars 2015, L'utilisation du territoire en 2014.

\*\* Le point sur l'occupation des sols en France, CGDD n° 219, décembre 2015.

\*\*\* Panorama de la quantification de l'évolution nationale des surfaces agricoles, mai 2014.

\*\*\*\* La consommation d'espace et ses déterminants d'après les fichiers fonciers de la Direction générale de la Finance publique, analyse et état des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2015, décembre 2016 (mais pour cette méthode, le non-cadastré n'est pas pris en compte).

De son côté, Teruti-Lucas, enquête statistique d'observation de l'occupation et de l'usage des sols français, souffre de biais d'échantillonnage et d'interprétation, qui pèsent d'autant plus que le phénomène à repérer concerne des surfaces faibles et dispersées. Ce qui, en revanche, fait peu de doute, c'est que les utilisations de cette source ne peuvent concerner que les échelons géographiques les plus élevés (ensemble du territoire et régions administratives), la représentativité des données s'étalant à mesure que l'on descend vers des zones de petite dimension.

D'autres sources et méthodes existent mais sont appliquées de façon plus locale. C'est le cas de la mesure du mode d'occupation du sol (MOS) par photo-interprétation, notamment celui de la région Île-de-France. Il inventorie les modes d'occupation du sol depuis 1982 et sa dernière édition date de 2017. Réalisé à partir de photos aériennes qui couvrent l'ensemble du territoire régional, le MOS distingue les espaces agricoles, naturels, forestiers

et urbains (habitat, infrastructures, équipements, activités économiques, etc.), selon une classification allant jusqu'à 81 postes de légende (cf. *infra*). À partir d'une méthode similaire, l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) cherche à couvrir l'ensemble du territoire métropolitain, dans le cadre d'un projet de recherche intitulé Occupation du sol à grande échelle (OCS GE).

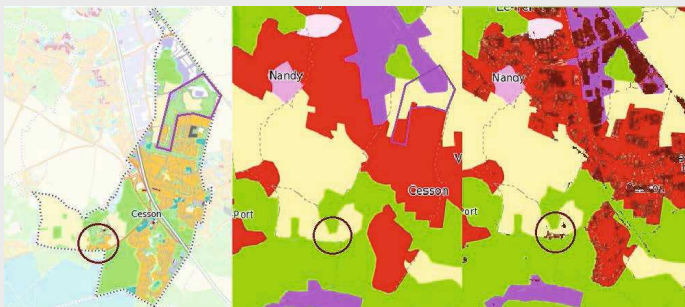
À une échelle locale, l'association Vigisol, en partenariat avec la Safer de Basse-Normandie, travaille depuis le début des années 2000 à la mesure de la consommation de l'espace en Normandie. Vigisol a élaboré une nomenclature pour préciser les usages des sols avant et après urbanisation. Les modalités d'urbanisation se déclinent selon quatre grandes thématiques : l'habitat, l'activité économique, les voies de communication et les activités récréatives et sportives. Les emprises pour lesquelles le changement d'usage du sol était en train de s'opérer sans qu'il soit possible de déterminer la modalité d'urbanisation ont été regroupées dans la rubrique « en cours d'urbanisation » (marge d'erreur de seulement 2,5 %).

D'une manière générale, la mobilisation et l'intégration de l'ensemble des sources de données disponibles (données cadastrales, données topographiques de l'IGN, nouvelles images satellites de grande précision, etc.) pourraient permettre un véritable saut qualitatif vers une mesure plus précise du niveau d'artificialisation des sols français.

### Encadré 1.2. Exemple de différences d'estimation du MOS et de CLC

Le mode d'occupation des sols (MOS) et *Corine Land Cover* (CLC) présentent des différences dans leurs estimations, comme l'illustre la figure 1.2. Ici, le cercle rouge englobe un hameau présent dans le MOS mais absent dans CLC sûrement en raison du seuil (25 ha), alors qu'on voit le bâti dans la couche imperméabilisation de CLC-HR à droite. Par ailleurs, la zone sous le polygone violet est classée en « espace ouvert artificialisé » dans le MOS alors qu'elle l'est comme « terre arable » dans CLC. C'est en même temps le seuil et l'interprétation qui expliquent la différence de classification entre les deux sources de données.

**Figure 1.2. Différences entre outils d'estimation de l'artificialisation des sols : MOS 2012 (gauche), CLC 2012 (milieu) et CLC-HR 2012 (droit).**





## I Des tendances d'évolution concordantes

En dépit de ces écarts d'estimation du niveau et donc du taux d'artificialisation des sols en France, toutes les sources convergent et mettent en évidence une tendance à l'accroissement du phénomène sur les dernières décennies.

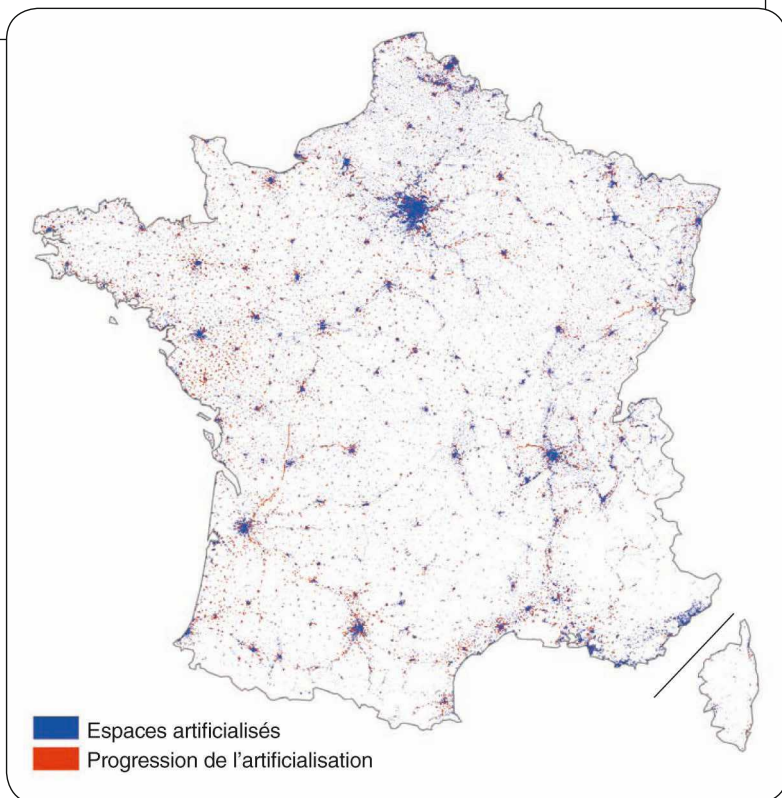
Ainsi, les quatre millésimes *Corine Land Cover* (1990, 2000, 2006 et 2012) font état d'une croissance de 20 % des surfaces artificialisées entre 1990 et 2012, qui se décompose en une augmentation de 8 % entre 1990 et 2000, suivie d'une phase d'accélération relative de la tendance (avec une croissance de 7 % entre 2000 et 2006) et d'une phase de progression un peu plus lente entre 2006 et 2012 (+ 3 % en six ans). Cette source, particulièrement bien adaptée à l'analyse des phénomènes d'urbanisation, met en lumière l'extension du tissu urbain (continu ou discontinu) qui, en 2012, couvrirait près de 2,3 millions d'hectares, soit 4,1 % du territoire national (tab. 1.3 et fig. 1.3). Le rythme d'augmentation de ces taches urbaines a été de 2 % entre 2006 et 2012, sans que l'on puisse préciser si leur composition interne, notamment la combinaison entre zones imperméabilisées et non imperméabilisées, a évolué dans un sens ou dans l'autre. Dans le même temps, les surfaces repérables dédiées aux zones industrielles, commerciales ou à des installations publiques plus dispersées (car hors tissu urbain) ont, quant à elles, augmenté, sur la même période, de 8 % et atteignent en 2012 près de 400 000 ha.

**Tableau 1.3. Répartition des surfaces métropolitaines par nature de leur occupation selon *Corine Land Cover* 2006 (données corrigées) et 2012.**

	2006			2012		
	En millions d'hectares	%	%	En millions d'hectares	%	%
Tissu urbain continu	0,044	1,5	0,1	0,044	1,5	0,1
Tissu urbain discontinu	2,208	74,8	4,0	2,253	74,3	4,1
Zones industrielles, commerciales et installations publiques	0,359	12,2	0,7	0,385	12,7	0,7
Infrastructures de transport	0,103	3,5	0,2	0,109	3,6	0,2
Autres activités économiques	0,098	3,3	0,2	0,098	3,2	0,2
Espaces verts et de loisirs	0,141	4,8	0,3	0,143	4,7	0,3
Total sols artificialisés	2,953	100,0	5,4	3,032	100,0	5,5
Sols agricoles	32,696		59,6	32,619		59,5
Sols forestiers et naturels	19,202		35,0	19,192		35,0
Surface totale	54,851		100,0	54,843		100,0

Source : SOES, MTES.

**Figure 1.3. Extension de l'artificialisation entre 2006 et 2012, calculée à partir des données CLC.**

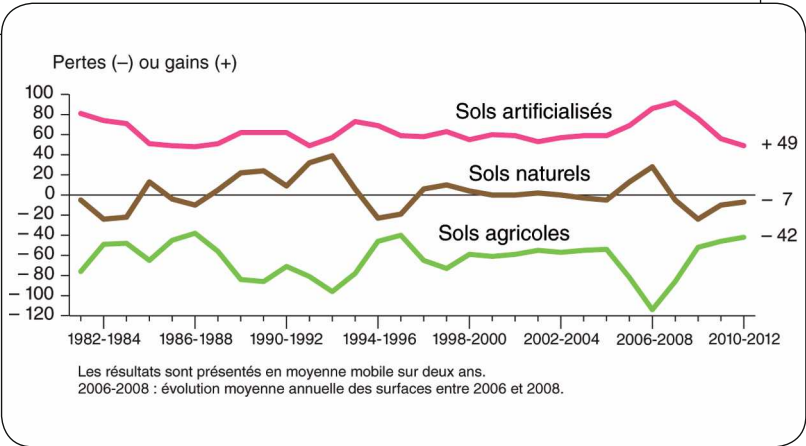


Les polygones de changement ont été épaissis par souci de lecture.  
 Source : UE-SOES, *Corine Land Cover*, 2012.

De leur côté, les données annuelles Teruti et Teruti-Lucas mettent en lumière une augmentation continue des surfaces considérées comme artificialisées sur toute la période allant de 1984 à 2014 (fig. 1.4). Après une longue période allant de 1997 à 2006 au cours de laquelle le rythme annuel d'artificialisation des sols est resté stable aux alentours de 60 000 ha/an, celui-ci subit une hausse sensible en 2007 (70 000 ha), puis un pic en 2008-2009 (> 90 000 ha/an), suivi d'une diminution des surfaces artificialisées annuelles jusqu'à un rebond en 2013 (50 000 ha) confirmé en 2014. Ce flux annuel de 50 000 à 80 000 ha/an s'oppose aux flux inverses de pertes de terres agricoles oscillant selon les années entre - 40 000 ha et - 100 000 ha/an, les sols « naturels » se plaçant en position intermédiaire, perdant ou gagnant des surfaces au gré des années.

Le littoral français, soit seulement 4 % du territoire, abrite pour sa part 10 % de la population totale, avec une densité 2,5 fois plus élevée que la moyenne métropolitaine (285 hab./km<sup>2</sup>, en 2010). La population y augmente plus rapidement avec une pression de construction de logements trois fois plus élevée que dans l'intérieur des terres. Il en découle une artificialisation plus forte : entre 2006 et 2012, elle a progressé deux fois plus vite sur le littoral qu'à l'intérieur des terres. En 2012, 14,6 % du territoire des communes littorales sont artificialisés contre une moyenne métropolitaine de 5,5 % (données *Corine Land Cover*)<sup>5</sup>. Excepté en Guyane, la densité de population littorale et l'artificialisation sont encore plus élevées dans les DOM. Mais elles décroissent rapidement vers l'intérieur en raison du relief accidenté ou, comme en Guyane, de l'occupation par la forêt tropicale et de l'absence d'axes de communication.

**Figure 1.4. Évolution des accroissements ou diminutions annuels de surfaces selon leur occupation de 1983 à 2014, selon Teruti et Teruti-Lucas.**



Cette source permet en outre une appréciation de la couverture des surfaces, approchant une distinction entre sols imperméabilisés et non imperméabilisés (tab. 1.4) : en 2014, sur les 5,1 millions d'hectares considérés en France comme artificialisés, 1 million sont bâtis, 2,5 millions d'ha sont des sols revêtus ou stabilisés, linéaires ou aréolaires (infrastructures routières ou ferroviaires, voiries municipales, parkings, etc.), le reste (1,7 million d'ha) étant constitué de sols non imperméabilisés (enherbés ou nus). Sur la période 2006-2014, ce sont les sols bâtis qui ont le plus augmenté (+ 22 %), les sols revêtus ou

5. Chiffres certainement sous-estimés et n'intégrant qu'incomplètement le mitage, c'est-à-dire l'urbanisation diffuse, car établis d'après la cartographie CLC au 1/100 000 et ne distinguant que les entités de plus de 2,5 ha.

stabilisés ayant subi une hausse de 14 %, alors que les sols artificialisés enherbés ou nus ne se sont accrus que de 4 %, sans que l'on sache si ces écarts de rythme de croissance sont liés au fait urbain, à l'extension urbaine, au développement du périurbain ou à de l'artificialisation en zones rurales.

**Tableau 1.4. Répartition des surfaces métropolitaines par nature de leur occupation selon les enquêtes Teruti-Lucas 2006 et 2014.**

	2006			2014		
	En millions d'hectares	%	%	En millions d'hectares	%	%
Sols bâtis	0,756	16,5	1,4	0,923	18,1	1,7
Sols revêtus ou stabilisés	2,159	47,3	3,9	2,456	48,1	4,5
dont de forme aréolaire	0,719	15,7	1,3	0,841	16,5	1,5
dont de forme linéaire	1,441	31,5	2,6	1,615	31,6	2,9
Autres sols artificialisés	1,653	36,2	3,0	1,725	33,8	3,1
dont enherbés	1,465	32,1	2,7	1,583	31,0	2,9
dont nus	0,188	4,1	0,3	0,142	2,8	0,3
Total sols artificialisés	4,568	100,0	8,3	5,104	100,0	9,3
Sols agricoles	28,591		52,1	28,029		51,0
Sols boisés	17,042		31,0	17,033		31,0
Autres occupations	4,718		8,6	4,752		8,7
Surface totale	54,919		100,0	54,919		100,0

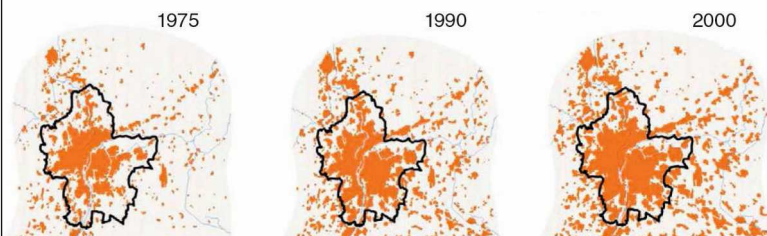
Source : Service statistique du ministère de l'Agriculture.

Les fichiers fonciers révèlent, quant à eux, une légère augmentation du taux moyen d'urbanisation pour 2015, tendance que les chiffres Safer confirment pour l'année 2016. Selon leurs estimations, comme au début des années 2000, les surfaces urbanisées représentent entre 50 000 et 60 000 ha par an (Rapport marchés fonciers, FNSafer 2017).

Au final, le taux moyen d'artificialisation annuel du territoire français a donc fortement progressé dans les années 2000, jusqu'à un pic (2008-2009) ; il a ensuite diminué jusqu'en 2014, avant d'entamer une nouvelle reprise en 2015, confirmée en 2016.

Nombreuses sont les études réalisées à des échelles plus locales, qui sont en mesure de donner des résultats plus fins. Ainsi en est-il de l'étude sur l'évolution des surfaces imperméabilisées dans l'agglomération lyonnaise réalisée par Irstea qui fait apparaître l'importante extension de ces surfaces entre 1975 et 2000 (fig. 1.5).

**Figure 1.5. Extension entre 1975 et 2000 des surfaces imperméabilisées dans l'agglomération de Lyon.**



Source : Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise.

**Tableau 1.5. Évolution nette des principaux usages du sol par période en Île-de-France (chiffres en ha annuels).**

Évolution en hectares annuels	1982-1999	1999-2008	2008-2012
<b>Espaces agricoles</b>	-1 806	-1 870	-796
dont terres labourées	-1 777	-3 416	-252
dont prairies	-60	1 490	-504
dont autres	-31	56	-39
<b>Espaces naturels</b>	-409	660	153
dont forêts	-165	-138	83
dont espaces couverts	-338	724	44
dont surfaces en eau	94	73	26
<b>Espaces artificiels</b>	2 214	1 209	643
dont espaces ouverts	549	274	-148
dont espaces revêtus ou bâtis	1 700	1 193	707
dont carrières, décharges et chantiers	-35	-257	84

Sources : IAU-IdF pour les données du MOS, analyse Colsaet (2017).

De la même façon, l'étude réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France sur l'artificialisation des sols dans la région propose une description de l'évolution des différents types de surfaces entre 1982 et 2012, avant de focaliser l'analyse sur les flux entre catégories de 1999 et 2012 (Colsaet, 2017)<sup>6</sup>. Elle montre la tendance à

6. Tableau, figure et analyse issus du rapport de Colsaet (2017).

la baisse des surfaces agricoles (– 50 000 ha en 30 ans) et l'augmentation continue des espaces artificialisés, qu'il s'agisse de surfaces bâties, revêtues ou, dans une moindre mesure, d'espaces ouverts artificialisés (tab. 1.5). Après une première phase de ralentissement de la progression des surfaces artificialisées (1999-2008), une véritable rupture se produit entre 2008 et 2012, période au cours de laquelle le ralentissement de l'artificialisation est très accentué. Le rythme de croissance des espaces bâtis ou revêtus diminue alors de moitié, et les espaces ouverts artificialisés enregistrent même une diminution, essentiellement au sein des jardins de l'habitat (une évolution de long terme qui s'accroît) mais aussi, fait nouveau, des parcs et jardins et des surfaces engazonnées, après avoir jusque-là augmenté rapidement.

## ■ Tendances européennes et tendances françaises

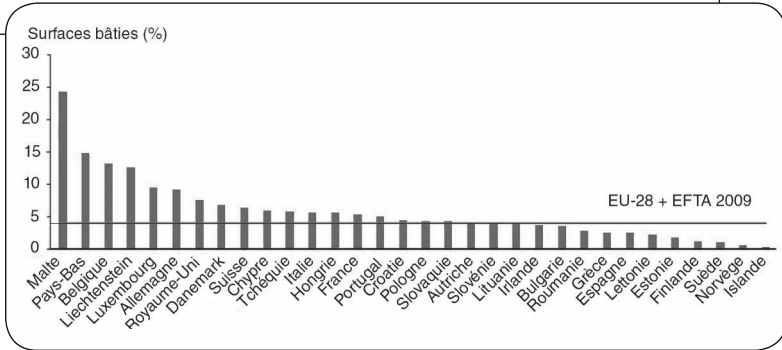
Que ce soit en termes de parts des surfaces bâties ou en termes d'évolution de ses surfaces artificialisées, la France se situe dans la moyenne européenne.

Ainsi, les données *Corine Land Cover* (EEA, 2016) mettent en lumière que la France présente une part de son territoire en surfaces bâties proche de la moyenne européenne, 5 % en 2009 (fig. 1.6). Elle s'oppose, d'une part, aux Pays-Bas et à la Belgique, dont près de 15 % du territoire sont bâtis et, d'autre part, aux pays scandinaves et baltes, qui sont de fait très peu concernés par l'importance relative des surfaces bâties.

Selon la même source, *Corine Land Cover*, l'artificialisation des sols en Europe a progressé, entre 2000 et 2006, de 2,7 %, ce qui représente l'équivalent de 107 800 ha de terres supplémentaires gagnés chaque année par l'artificialisation des sols. La France est, du fait de sa vaste superficie, le deuxième plus gros contributeur en valeur absolue (13 200 ha/an), derrière l'Espagne (25 400 ha/an). En valeur relative cependant, la croissance des surfaces artificialisées se situe dans la moyenne européenne, autour de 0,5 %/an, à un rythme semblable à celui de l'Italie, environ cinq fois moins rapide qu'en Espagne et deux fois plus rapide qu'en Allemagne (dont il faut rappeler que la population diminue). Cette position de la France, proche de la moyenne européenne, ne signifie pas qu'il faille pour autant ne pas se préoccuper de son évolution.

L'Europe subit également un double mouvement de concentration des activités et des populations dans les régions urbaines et d'étalement des villes avec extension des surfaces urbaines et développement du périurbain. Dans ce mouvement, la dominante en matière d'artificialisation des sols est à l'étalement. Mais, si celui-ci se traduit par une croissance non négligeable des surfaces bâties en tout point de la périphérie, les taux d'accroissement les plus élevés des surfaces bâties s'observent aux limites immédiates des 40 agglomérations urbaines étudiées par Guérois et Pumain (2008). Ainsi, en Europe, l'étalement s'effectue bien davantage à la périphérie des zones déjà bâties et en continuité, qu'il ne colonise de plus lointaines périphéries.

Figure 1.6. Part des surfaces bâties par pays en Europe, en 2009.



Source : EEA, 2016.

## Éléments de conclusion et leviers d'action

**AU-DELÀ DES DÉBATS DE MÉTHODES ET DES DIVERGENCES** importantes entre les sources, il est clair que la France, comme le reste de l'Europe, est assez fortement concernée par l'accroissement continu de ses sols artificialisés. Ce mouvement, qui tendrait à s'accélérer dans la période récente, sauf éventuellement en Île-de-France, est porté par une extension des surfaces urbanisées, comme nous le montre *Corine Land Cover*, et une expansion des surfaces imperméabilisées, plus rapide que celle des surfaces artificialisées enherbées ou nues, comme le révèle Teruti-Lucas. Néanmoins, aucune de ces deux sources majeures ne permet d'être plus précis en matière d'accroissement de l'artificialisation des sols en zones périurbaines et rurales. De la même façon, aucune de ces deux sources ne permet d'évaluer la façon dont se combinent entre eux les différents types de sols artificialisés pour former une mosaïque paysagère combinant sols imperméabilisés et sols enherbés ou nus. Or, certains des enjeux des impacts de l'artificialisation des sols se situent bien autour de ces deux dimensions : développement de l'artificialisation des sols au-delà des frontières de la ville ; combinaison entre surfaces imperméabilisées et non imperméabilisées au sein des territoires à sols artificialisés.

Ainsi, s'il y a lieu de progresser vers des mesures plus convergentes ou plus robustes de l'artificialisation des sols, il y a également lieu de mieux distinguer, d'une part, son rôle et sa progression dans les espaces urbains, périurbains et ruraux et, d'autre part, les différents types de couverture des sols artificialisés et la façon dont ils s'agencent entre eux. Pour ce faire, il apparaît possible d'exploiter, tant aux échelles locales que nationales, toutes les potentialités offertes par la télédétection à haute résolution, en intégrant au mieux les données vectorielles (cadastrales et topographiques) et les données de terrain (statistiques). La difficulté vient du besoin de mise à jour fréquent et du coût élevé de telles opérations. Il faut donc optimiser les processus pour maîtriser les coûts, tout en fixant un rythme de saisie approprié. L'IGN réalisant une couverture complète

d'orthophotographies du territoire tous les quatre ans, cela donne une idée de l'ordre de grandeur temporel qui pourrait être adopté. Le processus proposé par l'IGN pour la réalisation d'une couche d'Occupation des sols grande échelle (OSC GE) et appliqué sur l'ancienne région Midi-Pyrénées illustre bien les nouvelles possibilités de production sur tout le territoire national et souligne les besoins encore importants de coordination et de décision au niveau national.



## 2. Les impacts de l'artificialisation sur les caractéristiques et propriétés des sols

**L'IMPACT DE L'ARTIFICIALISATION SUR LES CARACTÉRISTIQUES** et les propriétés des « sols » au sens pédologique est indéniable et il convient pour l'étudier de distinguer d'une part leurs aspects physiques, physicochimiques et chimiques, et d'autre part, leurs aspects biologiques et la biodiversité de leurs organismes (la biodiversité végétale et animale à l'échelle paysagère sera abordée dans le chapitre 3). Une difficulté importante rencontrée dans l'analyse de la littérature scientifique présentée ici vient de la grande diversité des situations traitées et de l'absence fréquente de caractérisation précise des modalités d'artificialisation et des types de sols analysés dans les articles. Cela nous a obligés à regrouper les résultats en grandes catégories d'usages des sols (les Suitma définis ci-dessous) en essayant toutefois de distinguer, lorsque c'était possible, le degré de perturbation et/ou de contamination et le niveau de végétalisation présent (jardins, espaces verts...) ou envisagé dans le cas des sols réhabilités. Malgré tout, cette catégorisation reste largement insuffisante pour répondre à l'ensemble des questions posées car elle conduit à mélanger des situations très différentes. La classification proposée dans ce chapitre est par conséquent à considérer comme une ébauche, combinant usage et caractérisation pédologiques, et restant à consolider (tab. 2.1), cette question étant effectivement identifiée comme un besoin de recherche prioritaire.

### Impacts de l'artificialisation sur les caractéristiques physiques et chimiques des sols

**LA CARACTÉRISATION PHYSIQUE ET CHIMIQUE DES SOLS ARTIFICIALISÉS** est un domaine de recherche très récent. La prise de conscience des risques sanitaires et environnementaux associés aux sols artificialisés avait d'abord conduit à étudier les sites miniers et industriels dans les années 1990, avec une problématique de contamination des sols (pollutions métalliques et organiques), avant que l'attention ne se porte plus récemment sur les sols urbains. Parallèlement, le développement de l'hydrologie urbaine a amené à reconsidérer le rôle des sols en milieu urbain, essentiel dans la gestion des flux d'eau et de matières (matières en suspension et polluants) (cf. chap. 3). Les diverses fonctions des

sols en milieu artificialisé sont identifiées et doivent donc être garanties : régulation du cycle de l'eau, dégradation et rétention des polluants, stockage de carbone, production de biomasse végétale, support de biodiversité au sein des trames vertes.

La caractérisation physicochimique des sols artificialisés croise des approches provenant de disciplines telles que la pédologie, la géotechnique et la géochimie. Ces sols ont été principalement décrits et classés en fonction de leurs usages. Ils sont regroupés, depuis 1998, au niveau international, sous l'acronyme Suitma (*Soils in Urban, Industrial, Traffic, Mining, and Military Areas*). Les propriétés physicochimiques de ces sols, présentant différents degrés d'artificialisation, sont étudiées depuis un peu plus de 20 ans. Les connaissances sont donc encore récentes, peu consolidées et non généralisées.

## I Spécificités et classification des sols artificialisés

### *Spécificités des sols artificialisés*

Les sols des zones artificialisées sont de deux natures différentes : des sols en place, dits « naturels », mais qui subissent les conséquences de l'artificialisation (p. ex. apports de métaux lourds à partir de dépôts atmosphériques ou de ruissellement de surface), et des sols qui ont été modifiés. Pour ces derniers, le facteur pédogénétique prédominant est l'homme, qui vient se surimposer aux autres facteurs déterminants de la pédogenèse naturelle des sols (roche mère, climat...). En effet, l'homme transforme par mélange, compactage ou aération des couches de matériaux ; excave et exporte les matériaux des sols conduisant à leur troncature partielle ou totale ; apporte des matériaux exogènes terreux ou technogéniques (minéraux, gravats, déchets industriels ou ménagers...), qui imposent une cinétique de transformation et d'évolution des matériaux très rapide ; et enfin, scelle les surfaces par des revêtements ou des constructions souvent presque totalement imperméables.

Les sols artificialisés anciens et contemporains présentent des caractéristiques très contrastées en fonction de l'âge du site, de ses usages successifs, de l'intensité des apports de matériaux technogéniques et des procédés de « génie pédologique » parfois mis en œuvre pour donner au sol de nouvelles fonctions ou pour restaurer des fonctions perdues. Ces sols artificialisés recouvrent donc une large gamme de réalités pédologiques, allant de sols naturels localisés dans des zones artificialisées (certains parcs, jardins ouvriers, agriculture périurbaine...) à des sols plus ou moins tronqués et/ou enrichis en matériaux technogéniques, jusqu'à des sols construits à partir de matériaux terreux et/ou technogéniques lors de travaux d'aménagement ou de réhabilitation de sols.

### *Typologie des sols artificialisés dans les classifications*

La classification des sols artificialisés concerne ces sols où le facteur pédologique principal est l'homme, et exclut ceux dont le profil naturel est conservé et que les classifications déjà existantes suffisent à décrire. Pour ces sols artificialisés, l'enjeu est de

disposer d'un système de référence qui s'appuie sur des descriptions morphologiques et sur la définition de leurs caractéristiques spécifiques permettant des comparaisons et des classifications.

À l'origine, la pédologie classique est fondée sur une approche morphogénétique du sol : elle procède par analyse de son profil, structuré en horizons qui reflètent les processus de la pédogenèse et conditionnent ses propriétés. Les références pédologiques sont établies majoritairement sur les sols forestiers (peu perturbés) ou agricoles. On notera toutefois que certains référentiels pédologiques ont récemment intégré les sols artificialisés dans leurs typologies.

Dans le *Référentiel pédologique français* (RPF, 2008), les sols artificialisés sont dénommés *anthroposols*. Ce sont soit des sols d'origine naturelle tellement transformés par des processus anthropogéniques qu'ils ne peuvent plus être rattachés au sol originel ou à d'autres références naturelles (anthroposols transformés) ; soit des sols fabriqués par l'homme (intentionnellement, *via* une opération de « génie pédologique » visant généralement une végétalisation), par des apports de matériaux terreux (anthroposols reconstitués) ou de déchets non pédologiques (anthroposols construits) ; soit encore des sols constitués entièrement de matériaux non pédologiques (anthroposols artificiels).

Au niveau international, la *World Reference Base for Soil Resources* (WRBRSR) propose une terminologie équivalente, qui distingue des *anthrosols*, correspondant à peu près aux anthroposols transformés, et des *technosols*, qui regroupent en première approximation les anthroposols artificiels et reconstitués.

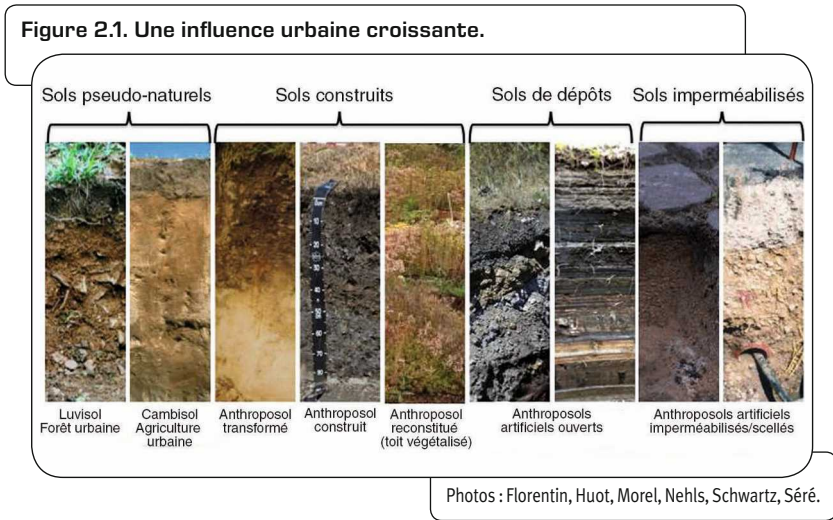
Cependant ces classifications restent basées sur la morphologie du sol liée aux interventions humaines. Il paraissait indispensable d'y intégrer aussi son usage afin de mieux quantifier les potentiels et les services à attendre de chaque sol (Morel *et al.*, 2014), d'où la définition des Suitma (tab. 2.1).

S'il semble évident que les deux grandes catégories de sols — à profil naturel *versus* anthroposol — ont des propriétés très différentes, les éléments disponibles dans la littérature ne permettent pas toujours de rattacher les sols étudiés à ces deux grandes catégories. En outre, il serait souhaitable de pouvoir distinguer les différents types de sols urbains, notamment de différencier ceux de jardins (privés ou collectifs), parcs et forêts urbains, abords de bâtiments ou de voies de circulation, sols revêtus et bâtis. En effet, les caractéristiques des sols dépendent beaucoup des pratiques : les sols de jardin, par exemple, sont globalement très fertiles, riches en matière organique et contaminés en certains polluants spécifiques (pesticides), alors que les sols en abords de bâtiments sont beaucoup moins fertiles et généralement compactés. De même, les impacts des pollutions seront radicalement différents : avec des risques de contamination des aliments dans les jardins et une absence de risque de contamination de l'eau superficielle ou de contamination des aliments pour les sols bâtis ou revêtus, etc. Néanmoins, cette distinction n'a pas été possible au vu de la littérature disponible dans laquelle les sols sont en grande majorité qualifiés d'« urbains », ou « en zone résidentielle », sans de plus ample information.

Tableau 2.1. Catégories de Solutma et types de sols définis par le *Référentiel pédologique français* (RPF, 2008).

	Sols naturels non transformés	Anthrosols transformés	Anthrosols reconstitués ou construits	Anthrosols artificiels ouverts	Anthrosols artificiels scellés/imperméabilisés
Zone urbaine	Jardins, enclaves agricoles résiduelles	Jardins, agriculture urbaine	Jardins créés, végétalisation de zones bâties	Friches urbaines	Surfaces bâties, voirie, trottoirs, places, parkings
Zone industrielle	Enclaves naturelles		Abords végétalisés des installations industrielles	Friches industrielles, centre d'enfouissement de déchets	Bâtiments et infrastructures industriels et logistiques
Infrastructure de transport			Abords végétalisés des voies	Voies ferroviaires, remblais bruts, chemins non revêtus	Voie, aéroports, installations portuaires
Zone minière / carrières	Enclaves naturelles	Zones affectées par des retombées d'activités minières ou carrières	Terrils et carrières réhabilités	Terrils et carrières abandonnés	Zone de tri, de stockage, pistes
Zone militaire		Terrains de manœuvre militaires			Infrastructures militaires

À titre d'illustration, la figure 2.1 montre la variabilité des horizons des sols artificialisés selon la catégorie dans laquelle ils se situent.



## ■ Caractéristiques et propriétés des sols artificialisés

Bien que ces sols soient modifiés profondément par l'homme et souvent dominés par la présence de matériaux artificiels, ce sont actuellement les mêmes caractéristiques physiques et physicochimiques que pour les sols naturels qui sont considérées et qui déterminent les propriétés des sols artificialisés.

L'analyse et l'interprétation des modifications des caractéristiques de ces sols doivent être associées à une situation de référence qui est très délicate à définir. Dans les publications examinées, les sols de référence sont soit agricoles (dans 20 à 30 % des cas), soit forestiers et proches de la zone étudiée. Mais l'occupation des sols de référence n'est pas précisée dans plus de la moitié des cas et il n'y a même souvent aucun sol de référence. Comparer avec un sol agricole adjacent peut se justifier dans la mesure où les sols artificialisés étaient en majorité utilisés à l'origine pour la production agricole. Cependant, sans critères de référence précis, il reste difficile de tirer des conclusions sur la qualité des sols artificialisés et son évolution positive ou négative au cours du temps.

### *Des caractéristiques influençant le transfert de l'eau et le développement des végétaux*

La capacité d'infiltration des sols figure parmi les principales propriétés affectées par l'artificialisation. Elle est associée à des enjeux très importants : le ruissellement et donc les risques d'inondation et d'érosion hydrique. On estime que 60 à 70 % des sols

artificialisés sont imperméabilisés, et ceux qui ne le sont pas sont susceptibles d'être compactés par les activités d'aménagement.

Plus globalement, la structure des sols artificialisés est très souvent perturbée et marquée par une forte pierrosité due à l'apport de matériaux allochtones/exogènes (matériaux de démolition, déchets de décharge, résidus de mines). En fonction de leur mode de dépôt, ces matériaux peuvent constituer des barrières impénétrables pour le développement des racines. De plus, ils présentent souvent une faible capacité de rétention en eau et une faible réserve en éléments nutritifs qui limitent la croissance des végétaux.

La compaction des sols artificialisés est un corollaire de leur usage (construction d'infrastructures, de bâtiments) et, pour les sols ouverts, elle dépend du type de couvert végétal. Les piétinements, la création récente d'une zone résidentielle sont des facteurs d'augmentation de la masse volumique apparente des matériaux, avec une forte diminution de la capacité d'infiltration.

L'artificialisation conduit le plus souvent à un remaniement ou un décapage des horizons de surface et à une destruction de la couverture végétale, qui fragilisent la structure des sols et les exposent directement à l'action de la pluie et du ruissellement. Il en résulte une augmentation, au moins temporaire, du risque d'érosion hydrique, avant qu'un nouvel équilibre ne s'installe. Les espaces végétalisés présentent ainsi une période de forte vulnérabilité après leur aménagement, avant que les sols ne se stabilisent et que la végétation s'établisse et les protège. Il a été montré en milieu méditerranéen que l'érosion peut sérieusement compromettre la dynamique de revégétalisation de sols en cours de réhabilitation. La construction d'anthrosols imperméabilisés conduit de son côté à un accroissement local du ruissellement, qui peut induire une érosion accélérée des sols environnants. Sur sols miniers, l'érosion hydrique peut être à l'origine de graves pollutions (métaux lourds, drainages miniers acides...).

### ***Des sols présentant une forte hétérogénéité spatiale***

En contexte non artificialisé, la couverture pédologique est naturellement hétérogène horizontalement et verticalement. L'artificialisation d'un même sol, pour divers usages et sous diverses formes au cours du temps, ajoute à cette hétérogénéité. La détermination des caractéristiques des sols artificialisés est ainsi complexifiée par cette grande hétérogénéité spatiale. Les caractéristiques peuvent varier fortement en quelques mètres pour un même usage de sol, et les processus d'altération y sont intenses et rapides. De plus, les comparaisons sont rendues difficiles par la diversité des méthodes de prélèvement et des techniques analytiques utilisées pour mesurer les propriétés physiques et les teneurs en éléments chimiques.

Les variables physicochimiques les plus souvent mesurées dans les sols artificialisés sont la masse volumique apparente, la conductivité hydraulique, la teneur en matière organique, la capacité d'échange cationique (CEC) et la conductivité électrique (EC), qui sont en général peu différentes en surface de celles des sols de référence, ainsi que le pH, qui est lui souvent supérieur à 7 du fait notamment de la présence de matériaux

technogéniques carbonatés (bétons, ciments...), fréquents dans les sols urbains et les infrastructures. Il existe également des sols artificialisés acides, notamment des sols miniers métallifères et industriels, qui peuvent même présenter des pH très acides ( $< 4$ ) dans plus de 40 % des cas.

### ***Une dynamique du carbone organique hétérogène***

Le stock de carbone organique (C) a un effet direct sur les fonctions du sol telles que la capacité de rétention en eau, la réserve d'éléments nutritifs, les cycles de l'azote et du carbone, le développement des végétaux, et un effet indirect sur les fonctions de régulation des flux hydriques et du climat.

Plusieurs études françaises ont montré que les sols artificialisés ouverts présentaient des concentrations en carbone en moyenne supérieures à celles observées dans les autres sols, mais avec une grande variabilité. Au sein des zones urbaines, les sols des jardins potagers collectifs se distinguent par leurs teneurs élevées en carbone organique et en substances nutritives (cf. sur ce point l'encadré 2.3). D'autres sols urbains présentent une forte diminution des stocks de C, du fait du changement d'usage et de la suppression du couvert végétal. Ainsi, l'imperméabilisation d'un sol peut diminuer le stock de C car elle se traduit par un décapage de la couche de surface, en général plus organique, et par l'absence d'introduction de matière organique fraîche. À l'inverse, elle peut protéger des couches organiques profondes constituées lors d'usages antérieurs ayant abouti à la formation du sol.

Les stocks potentiels de C du sol dépendent du type de couvert végétal et de son âge. Ils seront plus élevés dans une forêt urbaine mixte que dans une forêt composée uniquement de feuillus ou de résineux. Les horizons de surface des sols sous pelouse urbaine (10-30 cm de profondeur) peuvent séquestrer jusqu'à deux fois plus de carbone que les sols forestiers ; ce fait serait lié à la plus forte biomasse racinaire des graminées dans les 30 premiers centimètres de sol, et à une gestion intensive des espaces enherbés (tonte, arrosage, fertilisation) qui augmente la production racinaire. Le cycle du C dans les sols urbains est aussi affecté par la compaction, qui limite le développement racinaire des arbres et donc leur stockage de C. La macrofaune (en particulier les vers de terre) accélère la décomposition de la matière organique et son mélange, et augmente la teneur en C du premier horizon de sol.

### ***Une pollution importante par les éléments traces métalliques et métalloïdes (ETM)***

Les ETM ou éléments traces métalliques et métalloïdes sont les polluants qui ont été le plus mesurés et étudiés dans les sols industriels, urbains et miniers. Les métaux suivis sont généralement le zinc, le cuivre, le cadmium, le plomb, le nickel et le chrome. Certaines études mènent une observation sur plusieurs métaux, d'autres se concentrent uniquement sur certains d'entre eux en fonction du contexte de l'étude. Les niveaux de concentration mesurés en zones urbaines montrent un enrichissement en ETM, principalement

de la couche de surface des sols (jusqu'à 20 cm de profondeur), par rapport à des zones « témoins » (zones agricoles, parcs éloignés de la ville, sols de forêt, ou valeurs de fonds géochimiques publiées dans la littérature). Des indices permettant de classer les sols par niveau de pollution ont été développés (facteur d'enrichissement par élément, index de charge polluante globale). Les approches sont multiples : elles prennent pour référence des valeurs extraites de la littérature, des valeurs mesurées nationales ou plus locales, ou des seuils réglementaires existant dans le pays ou définis à l'échelle européenne ou internationale. Il existe globalement un lien entre la densité de l'urbanisation, l'ancienneté de l'artificialisation du sol et la concentration en métaux dans les sols. Deux situations sont toutefois distinguées :

- *un contexte de pollution diffuse*, où des sols peu remaniés et contenant peu de matériaux technogéniques subissent un enrichissement de surface en métaux, dû essentiellement à des apports atmosphériques issus des activités industrielles et urbaines, avec notamment des surconcentrations en ETM liées à des retombées de microparticules et nanoparticules atmosphériques (transport aérien de poussières, trafic automobile, chauffage), au lessivage des matériaux (matériaux constituant les toitures, voire les murs) et des voiries (usure des pièces automobiles, sels de déneigement, p. ex.). Dans ce cas, on parlera d'une signature urbaine globale. Les surconcentrations ne dépassent en général pas les seuils associés à des risques toxiques avérés ou potentiels nécessitant d'interdire certains usages des sols, ce qui ne doit pas exclure les vérifications au cas par cas ;
- *un contexte de pollution concentrée*, dans des sols très anthropisés qui contiennent des matériaux (sédiments, déchets, résidus de produits industriels) riches en certains ETM, ou aux abords de sites industriels dégageant des émissions atmosphériques polluantes. L'identification des sources des métaux est alors beaucoup plus précise, mais les contaminations sont très spécifiques des matériaux mélangés dans les sols. L'interprétation des teneurs en métaux des sols miniers et industriels reste toutefois souvent complexe, en raison des évolutions des activités qui ont généré des déchets et déblais variés, et du manque d'information sur les conditions de mise en place des sols. Les concentrations en ETM peuvent être 10 à 50 fois supérieures à celles mesurées dans les zones urbaines en moyenne, et ces terres, qu'elles soient en surface ou enfouies historiquement en profondeur, présentent des risques de contamination réels pour le sous-sol et des risques toxiques pour l'homme et son environnement.

À noter que la pollution des sols urbains est en grande partie historique, avec des sources de pollutions, aujourd'hui disparues, qui ont contaminé les sols (p. ex. le plomb de l'essence, arrêt d'activités industrielles polluantes...).

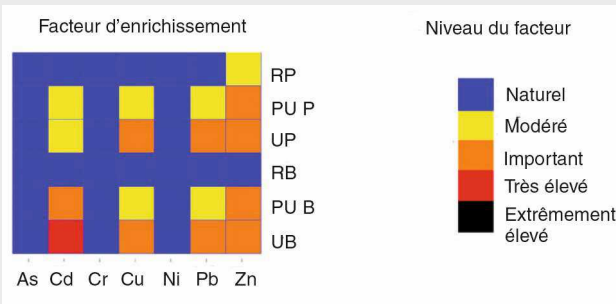
Un « gradient » entre la zone centre plus contaminée et les zones périurbaines est mis en évidence depuis quelques années, mais une relation plus fine entre l'occupation du sol et la concentration en ETM dans les sols le long du gradient n'est pas évidente à faire apparaître : la variabilité de la mesure et le faible nombre d'échantillons ne permet généralement pas d'établir des tendances statistiquement valides.



**Encadré 2.2. Les teneurs en ETM le long d'un gradient de pression urbaine en région parisienne**

Une étude très récente (2017) a mesuré les contaminations en ETM de 180 sols de pelouse ou de bois répartis en Île-de-France. Cuivre (Cu), cadmium (Cd), plomb (Pb) et zinc (Zn) s'avèrent d'origine anthropique, alors qu'arsenic (As), chrome (Cr) et nickel (Ni) sont d'origine naturelle. Le trafic routier a été identifié comme la première source anthropique d'ETM, et l'activité industrielle, notamment la cimenterie, comme la deuxième source pour le cadmium. Des caractéristiques telles que la texture, les teneurs en carbone organique et en azote total reflètent les origines et héritages des sols, qui peuvent souvent expliquer leurs teneurs en ETM. Les sols urbains boisés apparaissent plus contaminés que ceux des pelouses, probablement parce que les bois sont beaucoup plus anciens (ils datent de l'époque haussmannienne). La capacité des couverts forestiers à augmenter les flux en certains ETM du fait de leur feuillage ne peut être exclue. Les sols urbains de pelouse sont similaires aux sols agricoles fertiles ; importés des environs de Paris surtout à partir des années 1950, ils sont depuis moins longtemps exposés aux conditions urbaines d'apports d'ETM.

**Figure 2.2. Enrichissement en ETM des sols en Île-de-France.**



Facteur d'enrichissement, par rapport au fond géochimique local, supposé exempt de contaminations anthropiques. R : rural, PU : périurbain, U : urbain, P : pelouse, B : bois.  
 Source : Foti *et al.*, 2017.

Les concentrations en ETM anthropiques augmentent des zones rurales aux zones urbaines (fig. 2.2), où elles atteignent ou dépassent souvent les seuils réglementaires. Les fortes pollutions au cadmium des sols urbains boisés constituent un risque élevé pour les communautés biologiques.

Les sols urbanisés sont donc des interfaces de stockage des métaux traces. Les observations montrent que la solubilité des métaux et leur mobilité potentielle sont globalement faibles. Présentant des caractéristiques propices à la rétention des cations métalliques

(sols carbonatés, enrichis en matière organique, végétalisés), les sols urbains jouent le rôle de puits pour ces ETM qu'ils sont capables d'accumuler en surface ou dans certains horizons depuis plusieurs siècles. Une étude réalisée en Île-de-France confirme et quantifie ce stockage d'ETM, et notamment de cadmium (encadré 2.2), tandis qu'une attention particulière est accordée aux sols de jardins urbains en raison des enjeux qu'ils représentent en termes de santé publique (encadré 2.3). Dans le cas des métalloïdes, très peu abordés dans la littérature en ce qui concerne les sols artificialisés, les pH alcalins des milieux urbanisés seraient plutôt favorables à leur mobilité. La mobilité potentielle de ces contaminants est donc essentielle à considérer lorsqu'on envisage la gestion à long terme de ces surfaces et la réversibilité des usages des zones urbaines.

### Encadré 2.3. Le cas particulier des sols de jardins urbains

Si de nombreux travaux ont mis en avant la contamination potentielle en ETM des sols de jardins potagers urbains, il faut aussi souligner leur fertilité, résultant de pratiques culturales très intensives et variées. Par rapport aux sols agricoles, les sols de jardins présentent ainsi des taux de matière organique plus forts (> 4 % en moyenne, contre 1-3 %) et, dans 70 % des cas, des teneurs en éléments nutritifs très élevées. Mais, ils ont aussi des teneurs en métaux totaux qui sont, en moyenne, deux fois supérieures ; elles sont liées à l'utilisation répétée d'engrais et de pesticides (source majeure de pollution), aux déchets solides hérités d'anciennes activités minières ou industrielles, et aux émissions industrielles, urbaines ou du trafic automobile. À long terme, des métaux ou des polluants organiques peuvent s'accumuler dans ces sols, et atteindre des concentrations toxiques pour les humains et les écosystèmes.

La qualité des sols de jardins est globalement très variable. Une étude récente portant sur quatre villes européennes a montré, à l'échelle de la ville et du jardin, que la variabilité observée pour les principales propriétés est dominée par la géologie locale (le matériau parental), et par les pratiques de jardinage, qui diffèrent d'un pays à l'autre. La gamme des concentrations en ETM est similaire pour trois des quatre villes. Des valeurs extrêmes sont observées pour le cuivre, le plomb et le zinc, qui s'expliquent principalement par les situations historiques et environnementales des sites, montrant l'influence de l'histoire et des successions d'usages des sols, et des apports liés à des facteurs externes (activités industrielles, trafic routier...).

### ***Des contaminations par les polluants organiques encore mal connues***

Depuis plus de 20 ans, les études sont focalisées sur les sols urbanisés ou industriels, et les mesures concernent essentiellement les concentrations en hydrocarbures totaux et hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) ainsi que leur devenir. Une littérature très abondante existe sur les caractéristiques des HAP dans les sols des friches industrielles, on recense beaucoup moins d'études sur les sols urbains. Ces mesures sont souvent couplées à celle des ETM sur les mêmes sites dans une démarche

d'évaluation globale de la qualité physicochimique des sols. La recherche spécifique des hydrocarbures est liée à leur origine industrielle (sidérurgie et héritage dans de nombreux sites industriels en France et en Europe) ou au trafic automobile. En ce qui concerne les HAP, on peut souligner que les principaux résultats à retenir sont les mêmes que pour les métaux lourds. Les sols artificialisés sont des zones de stockage des HAP qui persistent maintenant depuis presque 100 ans sur certains sites industriels, ils sont très peu mobiles du fait de leur faible solubilité et, de la même façon, suivant les types d'apport (atmosphérique ou apport direct par des déchets riches en HAP), les sols sont enrichis uniquement en surface ou très contaminés dans les horizons contenant des déchets.

Très récemment, des recherches ont été engagées sur certains polluants organiques émergents, avec des difficultés liées aux méthodes analytiques (retardateurs de flamme comme les polybromodiphényléthers ou PBDE, pesticides organochlorés, résidus médicamenteux...) du fait de la présence de ces molécules en ultra-trace et des stratégies de prélèvement non adaptées à ces molécules dans ces milieux très hétérogènes. L'étude de ces polluants dans les sols est complexe car il faut mesurer les concentrations de plusieurs congénères, mais également les métabolites produits lors de la dégradation de ces molécules dans les sols, qui sont parfois plus mobiles et plus toxiques. Les temps de persistance ainsi que la volatilité sont également des informations à recueillir. En ce qui concerne les niveaux de référence, nous n'avons trouvé qu'une seule publication qui mesure les concentrations de PBDE dans des sols forestiers ou prairiaux, au Royaume-Uni et en Norvège, avec des concentrations moyennes de 600 à 2 500 ng/kg. Les quelques autres références dédiées aux polluants émergents dans les sols urbains sont plutôt consacrées à évaluer la mobilité/volatilité de ces molécules et leur temps de demi-vie dans des conditions contrôlées, et montrent la mobilité potentielle de ces molécules et de leurs métabolites dans le sous-sol.

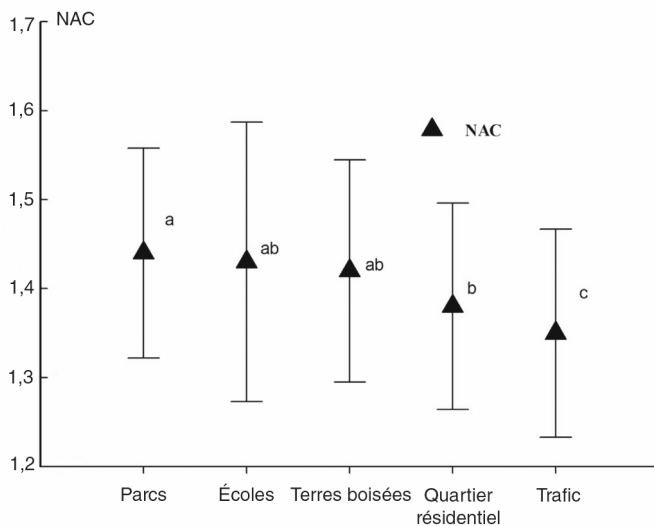
### ***Vers des indicateurs synthétiques de la qualité des sols pour une meilleure gestion***

Les indicateurs de qualité des sols sont utilisés depuis longtemps pour les sols agricoles afin d'évaluer leur fertilité. Les sols artificialisés ont été proportionnellement peu évalués selon de telles grilles. L'utilisation d'indices dans le cas des sols artificialisés a deux objectifs : d'une part, évaluer effectivement leur fertilité, en particulier par rapport aux sols agricoles (puisque les sols artificialisés sont majoritairement d'anciens sols agricoles) ; et d'autre part, essayer d'établir un lien entre intensité d'artificialisation et qualité du sol *via* des corrélations. Une des applications attendues est la prise en compte de ces indices de qualité dans les projets d'aménagement ou, de façon encore plus efficace, dans les plans d'urbanisme, afin de pouvoir préserver, lors de la planification, les sols présentant les meilleures potentialités en termes de services écosystémiques. La production d'indicateurs peut aussi avoir comme finalité plus générale d'alerter sur la dégradation de la qualité des sols associée à l'urbanisation croissante.

Dans la littérature, les caractéristiques des sols sont présentées en fonction de leur occupation, afin de mettre en évidence une potentielle relation positive entre l'accroissement du degré d'artificialisation et l'augmentation des concentrations en polluants et/ou l'altération des paramètres de fertilité des sols. Les indices de qualité peuvent être de niveaux différents : paramètre ou agrégation de paramètres avec tout le questionnement associé sur la pondération à retenir. Les études présentant à la fois des indicateurs et leur utilisation à des fins d'optimisation de l'usage des sols sont rares. Cependant les indices à visée intégratrice se sont beaucoup développés, même s'ils intègrent peu les caractéristiques pédologiques. Ils sont majoritairement utilisés pour décrire des pertes de fonctionnalités des sols.

À titre d'exemple, l'indice NAC (*Natural pollutant Attenuation Capacity of urban soils*) combine les paramètres de pourcentage du carbone organique, de pourcentage d'argile, de densité apparente, de pH et d'azote total. Si les classes de l'indice sont définies judicieusement, il est possible de mettre en évidence des tendances entre la valeur du NAC et le type d'occupation du sol (fig. 2.3). Le NAC est également corrélé à l'âge de l'artificialisation (concept de *resilience-recovery* des sols).

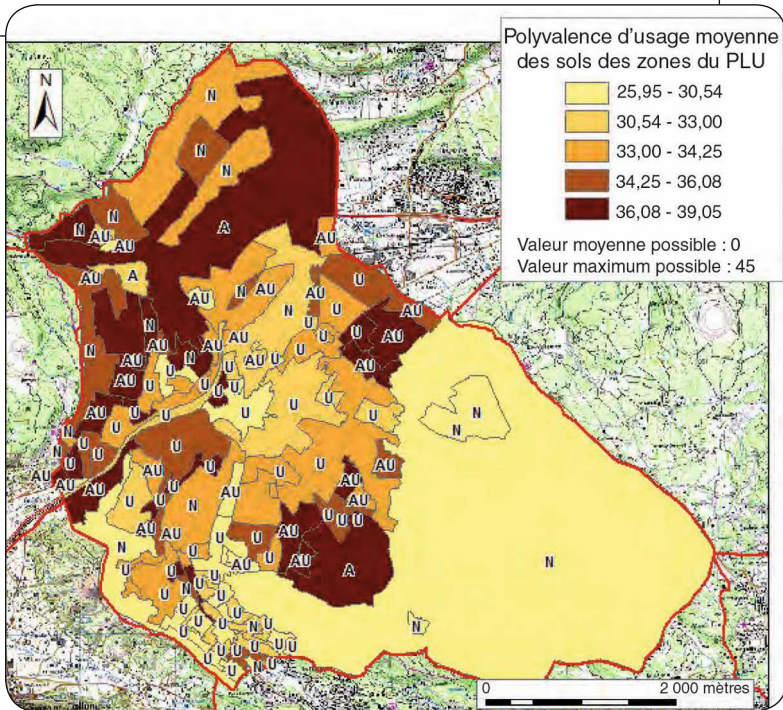
**Figure 2.3. Capacité d'atténuation naturelle des polluants de sols urbains en fonction de l'occupation du sol, dans la ville de Beijing.**



Indice sans dimension ; des valeurs plus élevées indiquent une plus grande capacité.  
Valeurs représentées : moyenne ± écart-type.  
Source : Wang *et al.*, 2015.

Des réflexions sont menées en France sur les possibilités d'intégration de la notion de qualité des sols dans les projets d'aménagement du territoire. Un exemple est fourni par le projet Uqualisol-ZU (programme Gessol), dans lequel il a été considéré d'une part le sol et ses caractéristiques physicochimiques, microbiologiques et physiques, et d'autre part, ses occupations et ses usages. Un indice orienté « usage des sols », basé sur les fonctions remplies par le sol pour chacun des usages identifiés dans l'espace géographique, a ainsi été conçu (Keller *et al.*, 2012). Cet indice de polyvalence d'usage présente l'avantage d'être relativement facile à appréhender pour les décideurs (fig. 2.4). Cette qualification des sols *via* des indices synthétiques suscite un intérêt croissant. Mais il n'existe pas encore de consensus concernant les paramètres les plus pertinents et incontournables pour décrire les caractéristiques et potentialités de ces sols. La réglementation en matière de contamination (calculs d'exposition et de risque sanitaire pour la population) semble cependant jouer un rôle moteur dans la caractérisation de ces sols.

**Figure 2.4. Carte de polyvalence d'usage des sols par zones du PLU de Gardanne.**



Les lettres reportées sur les surfaces correspondent au zonage du PLU. U : urbain, A : agricole, N : naturel, AU : à urbaniser.

## I Synthèse sur les caractéristiques physicochimiques des sols artificialisés

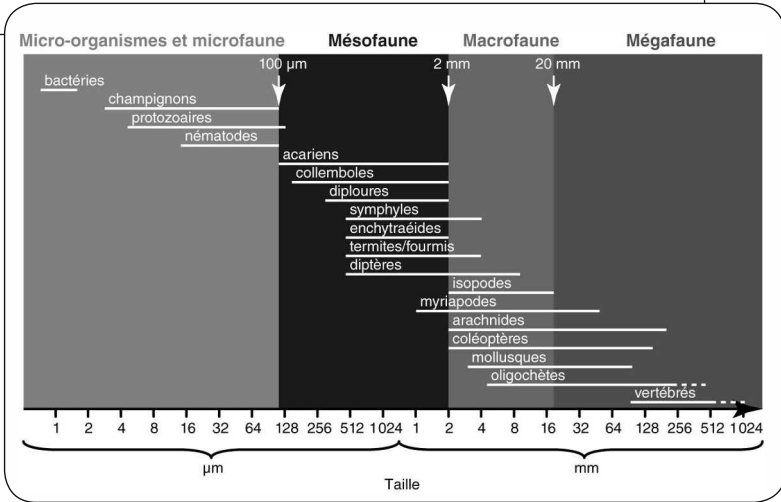
En résumé, les Suitma sont caractérisés par :

- une extrême variabilité spatiale liée à la complexité, de l'échelle millimétrique à l'échelle métrique, de leur historique, en ce qui concerne les sols urbains formés à partir de matériaux remaniés et déplacés, mais aussi affectés par les apports atmosphériques ;
- une forte pierrosité, notamment en profondeur pour les sols miniers, liée à la mise en place des infrastructures de transport, ce qui induit des taux de compaction fréquemment élevés ;
- la nature des matériaux technogéniques qu'ils contiennent, leur abondance et leur taille ;
- une forte diminution de la capacité d'infiltration et de rétention en eau en lien avec l'imperméabilisation et la compaction, à l'exclusion des sols végétalisés (espaces verts, parcs et jardins, zone d'agriculture urbaine) et des dispositifs dédiés à l'infiltration des eaux pluviales ;
- des pH souvent supérieurs à 7 pour les sols urbains et ceux des infrastructures de transport, ou au contraire acides à très acides pour les sols miniers et industriels ;
- des teneurs en matières organiques très variables en fonction de l'usage du sol (fortes dans les sols ouverts tels que les jardins potagers, les pelouses, et faibles dans les zones imperméabilisées urbaines et minières) et de sa genèse mais avec des teneurs dans la couche de surface en moyenne supérieures aux sols non artificialisés ;
- des concentrations en métaux lourds (Pb, Zn, Cu, Cd, Ni) élevées, en surface essentiellement, ainsi qu'en hydrocarbures aromatiques polycycliques dans les sols urbains et industriels. Ces polluants, stockés et peu mobiles dans les sols, représentent des sources secondaires de pollution diffuse dans le sous-sol, les eaux superficielles par érosion/ruissellement, les eaux souterraines et l'atmosphère ;
- un manque de connaissance sur les concentrations de certains polluants émergents (les platinoïdes, les retardateurs de flamme, certains pesticides ou résidus médicamenteux, ou les composés aromatiques polaires issus de l'oxydation des HAP).

### Impacts de l'artificialisation sur les organismes et la biodiversité des sols

**DE PAR LEUR STRUCTURE, LA DIVERSITÉ** de leurs caractéristiques physicochimiques et des conditions microclimatiques, les sols abritent un nombre considérable et une très grande diversité d'organismes (environ un quart des espèces animales décrites). Les microorganismes en représentent les principaux organismes en termes de biomasse et de biodiversité. Ils sont essentiels pour le fonctionnement des écosystèmes terrestres et en particulier des sols (cycles biogéochimiques, fertilité, régulation des flux de gaz et d'eau...). Pour simplifier la présentation de cette diversité d'organismes, les espèces sont regroupées selon leur taille sur la figure 2.5.

**Figure 2.5. Illustration de la diversité des organismes de la faune du sol, des plus petits (bactéries, protozoaires) aux plus grands (lombrics, batraciens, vertébrés).**



D'après : Citeau L. *et al.*, 2008.

L'analyse s'appuie essentiellement sur des études de sols artificialisés réalisées en situation « réelle » (zones urbanisées, alentours d'installations industrielles ou minières), et non en conditions expérimentales. Les catégories d'artificialisation les plus étudiées sont de loin l'urbanisation (souvent sans plus de précisions sur la nature des perturbations subies par le sol) et les activités minières ou industrielles (encadré 2.4). Les mesures de diversité (composition fonctionnelle et structure taxonomique) sont les plus utilisées pour estimer l'effet de l'artificialisation (29 et 23 %, respectivement) ; viennent ensuite les mesures d'abondance et de biomasse (17 et 12 %, respectivement). Les autres mesures, comme les indices de réseaux ou la bioaccumulation, sont plus anecdotiques et représentent moins de 20 % des cas (voir fig. 2.6).

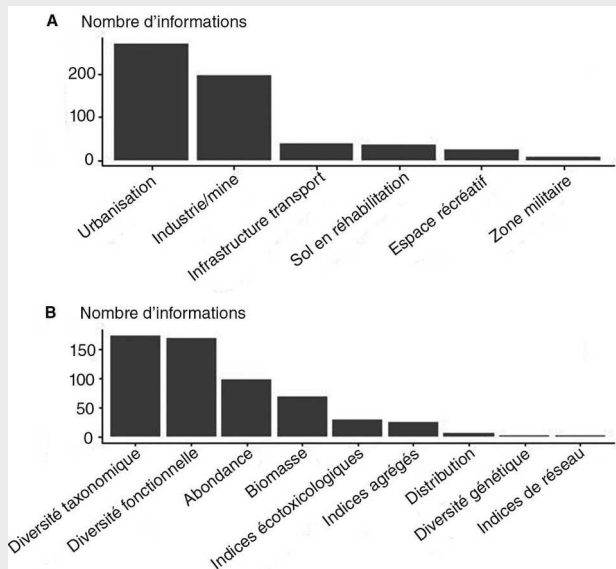
## ■ Effets sur les différents groupes d'organismes

Les facteurs d'artificialisation sont décrits de façon très hétérogène dans les articles. Dans le cas des activités industrielles/minières et des infrastructures routières, il est possible de connaître relativement précisément à quoi correspond le gradient de pression environnementale (pollutions métalliques, HAP...) ou de destruction/fragmentation des habitats. Mais dans la quasi-totalité des études traitant de l'urbanisation, il est souvent impossible de décomposer la contribution des différents facteurs d'artificialisation

**Encadré 2.4. Le corpus bibliographique sur la biodiversité des sols et son analyse**

Le corpus retenu comprend 209 articles scientifiques, majoritairement publiés dans les années 2000. Les études proviennent principalement d'Europe (65 %). Le jeu de données est très équilibré entre les trois groupes d'organismes (36 % macrofaune, 32 % méso-microfaune, 31 % microorganismes). Les catégories d'artificialisation les plus étudiées sont l'urbanisation et les activités minières ou industrielles (fig. 2.6.A). La plupart des études sont réalisées à l'échelle des communautés d'organismes. Ces communautés microbiennes et d'animaux du sol peuvent être caractérisées par divers indices écologiques : leur abondance et leur biomasse ; leur composition, taxinomique ou fonctionnelle ; leur structure, taxinomique ou fonctionnelle (fig. 2.6.B).

**Figure 2.6. Les usages des sols étudiés (A) et les variables de réponses mesurées (B) dans le corpus analysé.**



Ce corpus a fait l'objet d'un dépouillement systématique. Un même article scientifique pouvant comporter plusieurs résultats (portant sur des groupes d'organismes ou des indicateurs de réponse des organismes différents), chaque publication a été décomposée en résultats élémentaires. Le corpus comprend ainsi 582 informations élémentaires. Pour chacune, le résultat obtenu par l'étude a été qualifié par l'appartenance à une classe d'effet et, quand cela était possible, par un score (de -1 pour un effet très négatif à +1 pour un effet très positif ; 0 pour l'absence d'effet). Ce score individuel permet de calculer, pour un type d'effet donné (un facteur d'artificialisation pour un groupe d'organismes et pour un indicateur de réponse), un score moyen sur l'ensemble des publications concernées (fig. 2.6).



(fragmentation/disparition d'habitat, pollution, imperméabilisation...). Par ailleurs, la plupart des études comparent entre eux des sols en contexte urbanisé pour des types d'usage différents ou bien comparent des sols urbains à des sols « analogues » en contexte rural, mais ils sont souvent différents d'un point de vue pédologique et donc difficilement comparables, et il n'existe pas de consensus sur les sols de référence. Nous décrivons ci-dessous les résultats par groupes d'organismes avant de présenter les résultats globaux sur la biodiversité des sols.

### ***Effets sur les microorganismes***

L'analyse synthétique des effets des différents facteurs d'artificialisation sur les mesures de diversité ou sur les groupes taxonomiques des microorganismes montre que, globalement, les effets sont négatifs à très négatifs. Il existe cependant une réelle difficulté à choisir les sols de référence pour estimer les effets. Certaines études mettent en évidence un effet de fertilisation (*via* des retombées atmosphériques azotées ou l'apport de compost ou d'engrais sur les espaces verts urbains) qui peut expliquer certains impacts positifs de l'urbanisation sur les communautés microbiennes.

Les études sur l'impact d'activités industrielles ou minières et du trafic routier concernent principalement des contaminations par des métaux lourds (locales ou plus diffuses, autour des sites) ou par des HAP (hydrocarbures aromatiques cycliques), et rapportent très majoritairement des effets négatifs, en particulier sur la biomasse et/ou l'abondance microbienne, et sur des variables d'activité microbienne.

En contexte urbain, les études mettent en évidence les effets négatifs de l'urbanisation sur la biomasse ou l'abondance microbienne ainsi que sur l'activité microbienne des sols, mais il est difficile de distinguer les effets des différents facteurs d'artificialisation. L'urbanisation inclut des perturbations physiques (enlèvement ou mélange des horizons de sol, imperméabilisation, compaction), chimiques (dépôts atmosphériques, fertilisation) ou écologiques (élimination ou remplacement de la végétation) des sols, et elle induit une forte hétérogénéité de sol avec des propriétés et des pratiques différentes, et donc des effets variables sur les microorganismes. Tous les résultats présentés ci-dessus concernent des sols artificialisés mais « ouverts », l'imperméabilisation conduisant systématiquement à des effets négatifs avec une forte réduction de la biomasse et de l'activité des microorganismes du sol.

D'une manière générale, on constate une faiblesse de la littérature disponible sur ces questions de l'évaluation de l'impact de l'artificialisation des sols sur les microorganismes, au regard de l'importance de ces derniers dans de nombreux processus et services écosystémiques (fertilité du sol, purification de l'eau, séquestration du carbone...). L'évaluation de cet impact sur la diversité microbienne *sensu stricto* et sur les réseaux d'interactions dans les sols reste très marginale, alors que les nouvelles méthodes de séquençage massif permettraient désormais d'aborder ces questions et, combinées aux approches fonctionnelles, d'évaluer les conséquences

que peuvent avoir un changement de diversité microbienne sur les processus écosystémiques portés par les sols.

### ***Effets sur les méso- et micro-invertébrés***

Les effets de l'environnement urbain sur les micro- et mésofaunes varient en fonction des sites de prélèvement et des paramètres mesurés, et en fonction de la gestion des sites urbains. Plusieurs études montrent ainsi une biodiversité plutôt favorisée dans les milieux urbains par rapport à d'autres écosystèmes fortement anthropisés, notamment agricoles. Une étude récente portant sur environ 760 échantillons représentant tous les types d'occupation du sol en France (dont 30 de jardins potagers urbains) a démontré que les sols prélevés en contexte urbain comportaient une biodiversité bien plus élevée en collemboles et acariens que la plupart des sols agricoles. C'est notamment le cas pour les sols de jardins familiaux riches en matières organiques, et qui présentent une diversité de micro-habitats très favorables au développement de communautés diversifiées. C'est également le cas pour certains écosystèmes particuliers, qui se créent dans des toitures végétalisées, des ouvrages de gestion des eaux pluviales (bassin de rétention/infiltration) ou des remblais sur décharge. Il apparaît possible d'améliorer les anthroposols pour qu'ils soient plus favorables au développement de la biodiversité, notamment en renforçant les apports de matières organiques (projet Biotechnosol - Gessol 3).

En revanche, les activités d'extraction minières ou industrielles affectent négativement les communautés de micro- et mésofaune, avec des effets généralement bien plus marqués qu'en contexte urbain, du fait de pollutions ou de modifications des sols souvent bien plus sévères.

### ***Effets sur la macrofaune***

Globalement, la macrofaune des sols est de même négativement impactée par l'artificialisation de ces derniers. Que ce soit sur les araignées, les carabiques, les fourmis, les cloportes ou d'autres macro-invertébrés, les conclusions sont congruentes et permettent de dresser un patron de réponse de la diversité des macro-invertébrés au gradient d'urbanisation. Des situations positives apparaissent lorsque l'on étudie le vieillissement des sols urbains ou les pratiques de réhabilitation/restauration des sols. Concernant les variables de réponse, la composition fonctionnelle des communautés est négativement impactée par tous les facteurs d'artificialisation, ce qui en fait un indicateur binaire (oui/non). Les indices de diversité taxonomique, de composition fonctionnelle et les mesures d'abondance présentent une gamme de réponses en fonction des facteurs d'artificialisation, et sont donc pertinents pour évaluer l'intensité des différents facteurs d'artificialisation. Il est par conséquent impératif d'étudier la réponse à l'artificialisation avec une combinaison d'indicateurs biologiques/écologiques.

Les communautés présentes dans les villes sont dominées par un faible nombre d'espèces et tendent à être composées d'une proportion moindre d'individus détritivores (sols

moins riches en matière organique) et d'espèces spécialistes des milieux forestiers (même dans les habitats forestiers rémanents dans les villes). En outre, elles hébergent des proportions plus importantes d'individus de petite taille (contraintes énergétiques), à fortes capacités de dispersion, préférant les habitats ouverts, moins humides et plus chauds. Les espèces généralistes à distribution biogéographique large sont surreprésentées en zone urbaine. De même, les espèces exotiques, invasives, ou opportunistes peuvent trouver des environnements plus proches de leur zone biogéographique d'origine en milieu urbain, notamment grâce au microclimat urbain.

L'abondance des arthropodes terrestres près des sites de contamination liés à l'industrialisation, aux infrastructures ou mines, est diminuée en général. Cette réduction s'explique par les effets négatifs importants sur les arthropodes du sol, en particulier sur les décomposeurs et les prédateurs.

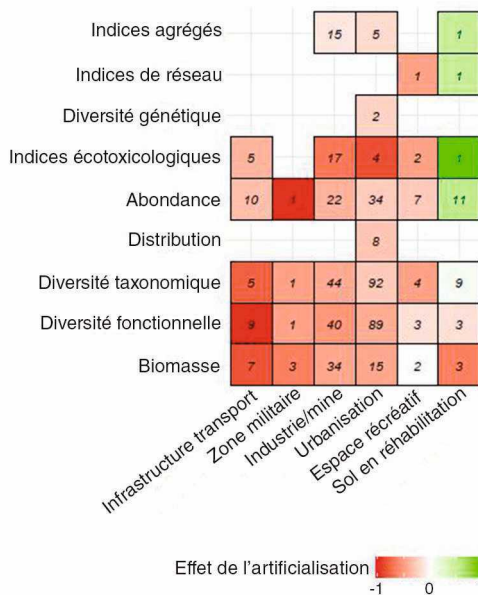
## **I Synthèse des effets de l'artificialisation sur la biodiversité des sols**

Les effets observés dans les articles analysés apparaissent systématiquement négatifs à très négatifs pour toutes les formes d'artificialisation (fig. 2.7), sauf pour les sols réhabilités, pour lesquels la plupart des indicateurs sont neutres ou positifs, et dans une moindre mesure pour les « espaces récréatifs », qui regroupent eux-mêmes une grande diversité de situations, depuis les terrains de sport aux parcs ou jardins potagers urbains. Ce résultat indique un potentiel de réversibilité de l'impact de l'artificialisation sur les organismes du sol, au moins lorsque cette réhabilitation est possible. Parmi les usages les plus documentés, les sols des infrastructures et des activités industrielles et minières sont globalement les plus fortement impactés du point de vue des organismes du sol, aussi bien en termes de diversité taxonomique que de composition. Les quelques études portant sur des sols imperméabilisés (revêtements routiers, pavage/dallage en zone résidentielle) montrent toujours des effets très négatifs de l'imperméabilisation sur les communautés microbiennes du sol, en relation avec l'absence de végétation et l'absence d'échanges (eau, nutriments) avec la surface. Nous n'avons relevé aucune étude concernant la faune du sol, alors même que cette dernière est probablement également lourdement affectée par cette imperméabilisation.

L'artificialisation liée aux industries et à l'exploitation minière a des effets très localisés (installations) et/ou diffus (zones aux alentours des installations affectées par les dépôts atmosphériques, les déblais...). L'impact de ces activités est généralement lié à la contamination des sols par des composés clairement identifiés (métaux lourds, dépôts azotés ou soufrés, éléments en traces). Les études disponibles montrent une certaine variabilité de l'impact de ces contaminations sur les microorganismes du sol, alors qu'un consensus sur des effets négatifs à très négatifs apparaît pour la faune des sols. Cette variabilité pour les microorganismes s'explique par les différences de biodisponibilité des contaminants, liée aux caractéristiques du sol

(pH, texture, CEC...), et par les différences de sensibilité des microorganismes et des fonctions microbiennes considérées. Un point important concerne la résilience des communautés : des effets négatifs sont observés longtemps après la fermeture des installations, avec des structures de communautés encore marquées par la perturbation ou le stress induits. La « restauration » des écosystèmes passe généralement par une revégétalisation, mais il s'agit souvent au mieux d'une réhabilitation, considérant que les fonctions recherchées peuvent être retrouvées, sans que l'écosystème final soit équivalent à son état initial.

**Figure 2.7. Effet des usages des sols sur les variables de réponse de l'ensemble des organismes du sol.**



Les codes abscisses et ordonnées sont donnés dans la figure 2.6. Les chiffres dans les cases correspondent au nombre d'informations élémentaires utilisées.

L'artificialisation liée à l'urbanisation implique des facteurs variés et souvent en combinaison : altération physique des couches supérieures du sol, contamination par des composés liés, par exemple, au trafic automobile (métaux lourds, hydrocarbures...),

imperméabilisation, compaction, pratiques de gestion (p. ex. dans les espaces verts urbains, fertilisation, traitement pesticide, arrosage, exportation des litières et des tontes de gazon...). Dans ce contexte, il est difficile de caractériser l'effet relatif de ces différents facteurs d'artificialisation.

Dans les études sur l'urbanisation ne ciblant pas des contaminants, le rôle de la matière organique des sols apparaît assez central. Les travaux comparent fréquemment les sols « urbains » à des « analogues ruraux », mais ces sols sont souvent différents d'un point de vue pédologique et donc difficilement comparables.

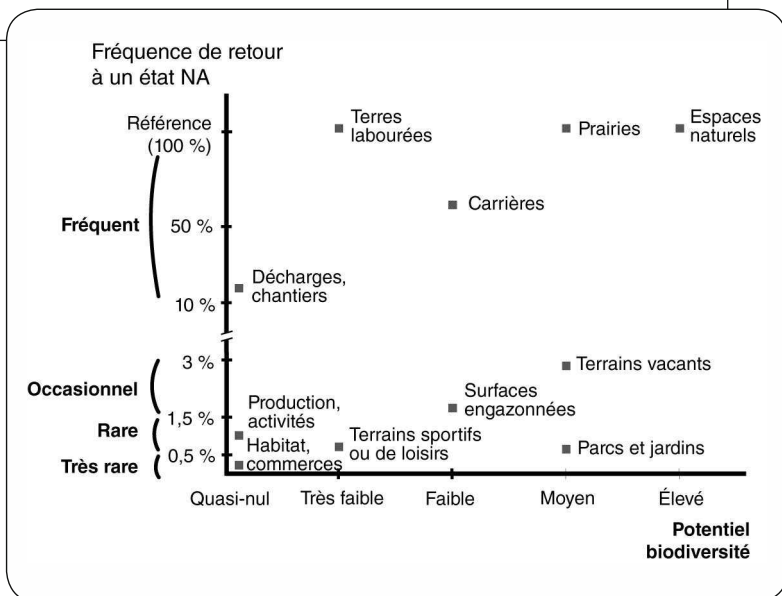
Les informations collectées dans cette ESCo confortent plusieurs hypothèses écologiques. Celle d'une « convergence des écosystèmes urbains » suggère que les facteurs anthropiques (gestion, pratiques) sont des facteurs de contrôle plus importants que les facteurs environnementaux (matériel parental / substrat géologique du sol, climat...). Dans de nombreuses études, l'augmentation de la pression environnementale aboutit à une diminution des valeurs de biodiversité, suivant l'hypothèse de la « perturbation croissante » en fonction du gradient d'artificialisation qui, lui-même, peut être combiné avec une baisse de la disponibilité en ressources, ou d'autres pressions (effet cocktail). Toutefois, une variable de biodiversité mesurée (p. ex. le nombre d'espèces) peut aussi rester inchangée le long du gradient d'artificialisation, mais avec une diminution des populations de spécialistes d'un habitat quand la pression environnementale augmente, au bénéfice des espèces généralistes.

## **Leviers pour limiter les impacts de l'artificialisation sur les propriétés des sols**

**L'IMPACT DE L'ARTIFICIALISATION SUR LES PROPRIÉTÉS** physiques, chimiques et biologiques des sols leur permettant de continuer à assurer au mieux l'ensemble de leurs fonctions sera d'autant plus faible et réversible que ces propriétés auront été prises en compte et préservées au maximum au moment des projets et chantiers d'aménagement. Il faut ici distinguer les trois grandes catégories de sols artificialisés.

Pour les sols construits (17 % des sols artificialisés en 2014 selon Teruti-Lucas), la marge de manœuvre est réduite : la limitation des impacts passe par les différentes solutions de végétalisation des façades et toitures, et surtout par la gestion des sols environnant les bâtiments en favorisant infiltration et végétalisation (cf. chap. 3). Il est clair que la réversibilité sera dans tous les cas très difficile, coûteuse à mettre en œuvre et donc très rare (fig. 2.8). Elle suppose en effet la destruction des constructions, l'évacuation des matériaux technogéniques, puis la mise en œuvre des techniques du génie pédologique (cf. *infra*). Des exemples de *land recycling* et une analyse de ce concept sont présentés dans un récent rapport de l'EEA (2016).

**Figure 2.8. Potentiel biodiversité et fréquence de retour à un état non artificialisé observé en Île-de-France sur la période 1999-2012.**



Les usages sont basés sur le MOS IdF et le potentiel biodiversité correspond à l'indicateur BioMos (intérêt moyen pour la biodiversité, à dire d'experts). D'après Colsaet, 2017.

Pour les autres sols imperméabilisés, les sols revêtus ou stabilisés (47 % des sols artificialisés), la littérature scientifique et technique montre que différentes techniques peuvent être envisagées et testées pour réduire l'imperméabilisation des surfaces et les risques d'érosion ou améliorer les propriétés biologiques des sols. Des revêtements semi-perméables peuvent remplacer les surfaces scellées pour favoriser l'infiltration de l'eau. Ils sont constitués de dalles ou pavés séparés par des joints remplis d'un matériau perméable (type sable riche en matière organique). Ce système joue un rôle de filtre des eaux pluviales et favorise les flux entre la surface et le sol ; il a toutefois tendance à se colmater en vieillissant. Une telle option concerne plus particulièrement les surfaces de parking et les surfaces périphériques aux infrastructures de transport ou aux entrepôts logistiques et représente donc un potentiel important. Les réseaux de fossés de drainage ont un rôle particulièrement important, car ils peuvent améliorer à la fois la réinfiltration et le piégeage des sédiments. Cependant, leur efficacité peut diminuer avec le temps, en l'absence d'entretien, du fait des accumulations de dépôts. Ils constituent aussi des linéaires végétalisés favorables à la biodiversité. La réversibilité

de ces surfaces est potentiellement plus importante que pour les sols construits mais peut, dans certains cas, être contrainte par des problèmes de contamination, et dans ce cas, il faudra faire appel à des techniques de dépollution (cf. *infra*) souvent lourdes et également coûteuses. La réversibilité effective est probablement très faible, en particulier dans le cas des formes linéaires (voiries, infrastructures de transport) du fait de leur valeur d'usage, alors que les formes aréolaires (friches urbaines ou industrielles) ou encore les sols simplement stabilisés (emprises latérales des linéaires imperméabilisés) peuvent faire l'objet de techniques de remédiation, de reconstitution ou même de construction de sols (cf. *infra*).

Les sols artificialisés non imperméabilisés, nus ou enherbés/végétalisés, qui, d'après Teruti-Lucas, représentent en 2014 plus du tiers des sols artificialisés, constituent un groupe très hétérogène (jardins d'agrément ou potagers, terrains de sport et de loisir, mais aussi chantiers, carrières, sites miniers, etc.). Celui-ci présente néanmoins le plus important potentiel de limitation des impacts environnementaux et de réversibilité. La figure 2.8 illustre en particulier la réversibilité effective non négligeable des carrières ou décharges, sachant que dans la classification adoptée, « réversibilité » ne signifie pas que le sol a retrouvé des caractéristiques équivalentes à un sol « naturel ».

Un premier impact de ce type d'artificialisation correspond au risque d'érosion hydrique au moment des chantiers et pour les sols qui restent nus. De nombreuses études techniques ont montré, par comparaison avec des sols nus, la grande efficacité des méthodes anti-érosives en milieu urbain, comme une couverture végétale ou de paillis de copeaux de bois, qui peuvent réduire l'érosion jusqu'à 80 %. Les observations de terrain mettent toutefois en évidence que ces méthodes ne sont pas aussi efficaces qu'attendu en raison de mises en œuvre de techniques inappropriées et surtout trop tardives (60-80 % de l'érosion intervenant lors de la phase initiale de chantier).

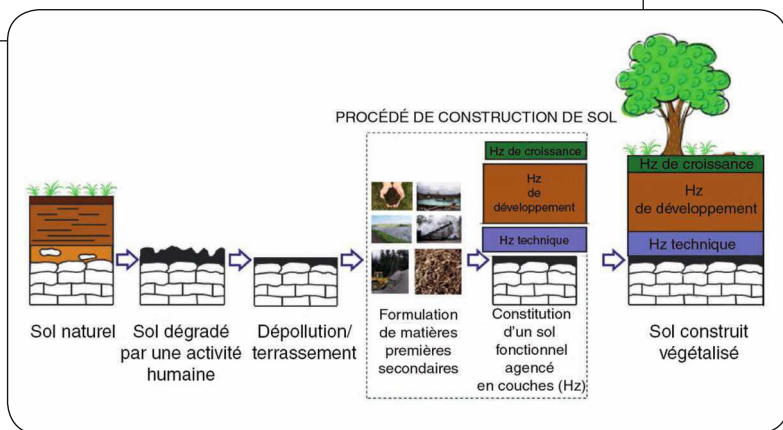
Pour ces sols non scellés, une application initiale de matière organique en grande quantité, ou plusieurs apports successifs lorsque l'espace artificialisé le permet, semblent être une solution efficace pour maintenir ou construire des stocks de carbone dans les sols artificialisés et en améliorer directement certaines fonctions telles que la capacité de rétention en eau, la réserve d'éléments nutritifs, le développement de végétaux et, indirectement, la régulation des flux hydriques et du climat local par l'atténuation des émissions des gaz à effet de serre. Il a, par exemple, été montré qu'un apport de compost sur 60 cm de profondeur permet, après quatre années, la formation d'agrégats stables, entre 15 et 30 cm, dans lesquels la matière organique est protégée.

Les sols miniers sont relativement instables et peu cohérents de par leur texture, leur charge en éléments grossiers et leurs teneurs réduites en nutriments et matière organique. Toutes les études concluent à la nécessité de procéder à une remédiation des zones minières pour limiter l'érosion et les risques de pollution, et permettre l'implantation rapide d'une végétation. Les essais de remédiation de ces sols impliquent tous des apports d'amendements (pour corriger le pH, améliorer la teneur en matière organique et la capacité d'échange cationique) et d'engrais. Ces apports permettent de réduire la

phytodisponibilité des éléments traces métalliques et métalloïdes et d'augmenter l'activité biologique et la fertilité, favorisant ainsi l'installation de la végétation spontanée ou plantée, qui conduit à une certaine réversibilité de la dégradation de ces sols.

Les friches industrielles se caractérisent par une large diversité d'origine des contaminations, se traduisant par des pollutions de sols à dominante minérale ou organique et souvent par des multi-contaminations. Le choix du ou des procédés de dépollution des sols (physique, chimique ou biologique) et de la localisation de mise en œuvre (traitements *in situ*, sur site, hors site et/ou confinement) est alors orienté par la nature des polluants présents et par leur risque de dissémination dans l'écosystème et vers l'homme, tout en prenant en compte les objectifs d'aménagement des sites. Des évolutions récentes dans la démarche de gestion des sites et sols dégradés visent à les considérer comme des ressources en intégrant en particulier des étapes ultimes de refunctionalisation écologique des sols et, plus largement, de l'écosystème initialement pollué. Des procédés du génie écologique (*i.e.* génie pédologique, génie végétal) sont alors développés afin que les friches industrielles traitées rendent à nouveau des services.

**Figure 2.9. Schéma illustrant différentes étapes de la mise en œuvre du génie pédologique pour la construction de sol et la refunctionalisation écologique de sites dégradés.**



D'après Séré *et al.*, 2008.

La construction de sol est un procédé du génie pédologique (fig. 2.9) qui vise la mise en place d'un sol structuré en couches ou horizons fonctionnels (anthroposol construit). Ce procédé repose sur la formulation de sous-produits et déchets organiques et/ou minéraux, mettant en œuvre des matériaux délaissés ou faiblement valorisés. Il s'agit de formuler des matériaux entre eux afin de construire des sols fonctionnels, avec les propriétés



recherchées, permettant la production de différents services écosystémiques (production de biomasse, hébergement de biodiversité, filtre et stockage d'eau, stockage de carbone, régulation climatique). La construction de sols se distingue de la reconstitution de sols par l'utilisation très majoritaire de matériaux technogéniques exogènes.

### **Limites des études disponibles et identification des besoins de recherche**

**LES ÉTUDES ACTUELLES NE PERMETTENT PAS DE DRESSER UN DIAGNOSTIC** complet des effets de l'artificialisation des sols sur les propriétés physicochimiques et sur les communautés d'organismes du sol, notamment du fait de l'impossibilité de décomposer la contribution des différents facteurs d'artificialisation (pollution, disparition et fragmentation d'habitat, imperméabilisation ; cf. chap. 3). L'analyse des travaux disponibles met ainsi en évidence plusieurs points nécessitant des recherches complémentaires.

- Définir une typologie commune/partagée des sols artificialisés croisant usages et approche morphogénétique, en définissant des référentiels (profils pédologiques complets) et en prenant en compte la typologie des matériaux technogéniques constitutifs des sols et l'histoire de la formation des sols. Cette approche permettrait de préciser la stratégie d'échantillonnage associée à des méthodes statistiques pertinentes par rapport à l'objectif fixé.
- Développer une réflexion forte sur les situations de référence (ou « contrôles »), dont le choix oriente fortement les conclusions des études. L'évaluation des effets de l'artificialisation, en particulier sur la biodiversité des sols, pâtit fortement du manque de clarification de ce que sont/seraient les situations pédologiques et les occupations de sol de référence. Les connaissances dans ce domaine portent essentiellement sur les sols artificialisés pollués, mais finalement relativement peu sur les sols non pollués.
- Associer systématiquement des données et des informations de nature historique aux évaluations de caractéristiques physicochimiques des sols, et privilégier le suivi de la dynamique temporelle de ces propriétés et des patrons de réponse biologiques sur des pas de temps longs, dans une logique d'observation, pour se donner les moyens d'observer et de quantifier l'impact de l'artificialisation sur l'évolution des sols, puis de le modéliser ; associer à ces profils des données sur l'occupation du sol, la croissance démographique et économique, la typologie des usages. Il faut pour cela mettre en place des observatoires de mesure de la qualité des sols artificialisés (le Réseau de mesure de la qualité des sols pouvant être une base de développement) pour produire des bases de données utiles aux communautés scientifiques et aux acteurs de la gestion des sols. L'évaluation des pratiques de « restauration » des sols après aménagements devrait être systématisée avec une approche avant/après pour pouvoir donner une base aux dynamiques de la biodiversité des sols artificialisés.

- Poser *a priori* la question de l'hétérogénéité des mesures pour ne pas « sur-interpréter » des écarts entre des mesures (notamment pour les polluants) pour lesquelles la variance est quelquefois supérieure à 200 %.
- Poursuivre les efforts pour relier les sources de polluants en milieu urbain et leur présence dans les sols soumis à cette artificialisation, et ainsi progresser sur la connaissance de leur temps de séjour et leurs circulations dans l'environnement.
- Aller de la mesure des niveaux totaux de concentration en certains polluants vers la caractérisation de l'exposition des organismes cibles aux polluants *via* le sol et ainsi évaluer les risques pour les écosystèmes et la santé de l'homme. En effet, les études existantes ne permettent pas une telle analyse. Quelques-unes portent sur les risques liés à l'ingestion de sol (risque le plus majorant) par les enfants en bas âge.
- Étudier d'autres contaminants que les métaux lourds ou les hydrocarbures, tels que les nanoparticules ou les détergents, en « situation réelle ». L'effet de l'utilisation de pesticides et des sels de déneigement en ville et pour les infrastructures de transport est également peu documenté dans le corpus étudié. L'impact sur les organismes du sol des perturbateurs endocriniens (présents à des concentrations croissantes dans les sols) n'est que très peu abordé. C'est aussi le cas pour des activités industrielles et minières en pleine expansion telles que la gestion des déchets électroniques et l'exploitation des gisements d'hydrocarbures non conventionnels par des procédés de fracturation hydraulique (qui utilisent de nombreux composés chimiques, dont des biocides anticorrosion).
- Accroître les connaissances sur d'autres groupes taxonomiques que les collemboles et les nématodes, même si ces derniers sont très représentatifs de leur groupe, comme les acariens ou les protozoaires. En outre, la concentration humaine (et d'animaux domestiques et résultant d'interactions avec l'homme) dans les villes augmente considérablement l'exposition aux germes pathogènes, dont le développement serait favorisé par l'îlot de chaleur urbain, et est un sujet en émergence. L'avènement de la métagénomique environnementale pourrait pallier le manque de spécialistes pour chacun des groupes faunistiques, en permettant des analyses haut-débit de la biodiversité des sols.
- Explorer les effets de la matrice paysagère urbaine. Si des développements récents ont concerné la macrofaune, très peu d'études à ce jour sont disponibles pour les micro-organismes, la microfaune et la mésofaune du sol.
- Développer des indices de qualité des sols et des indicateurs fonctionnels des sols artificialisés, afin de permettre l'évaluation de la multifonctionnalité des sols dans les plans et projets d'aménagement du territoire.

# 3. Les impacts directs et indirects sur les caractéristiques et le fonctionnement des milieux artificialisés

**L'IMPACT DE L'ARTIFICIALISATION SUR DIFFÉRENTES CARACTÉRISTIQUES** et sur le fonctionnement des milieux artificialisés se mesure aussi aux échelles plus larges que sont le paysage, le bassin versant ou encore le quartier urbain... Nous présenterons dans un premier temps les impacts de l'artificialisation sur les paysages, les habitats et les espèces végétales et animales. Puis nous verrons comment elle se répercute aussi sur l'hydrologie urbaine et la gestion des eaux pluviales urbaines. Enfin, nous passerons en revue les divers impacts plus indirects sur l'environnement physique urbain qui, s'ils sont maîtrisables, peuvent jouer sur les phénomènes de périurbanisation et l'artificialisation des sols qui en découle. Les trois volets concernent le microclimat urbain, la qualité de l'air et l'environnement acoustique. Ces différents domaines se rejoignent sur de nombreux points, et particulièrement sur le rôle fondamental de la présence de végétation, ce qui souligne l'intérêt d'adopter une approche pluridisciplinaire pour maîtriser les impacts environnementaux de l'artificialisation des sols.

## **Impacts de l'artificialisation sur les paysages, les habitats et les espèces végétales et animales**

**L'ÉCOLOGIE DU PAYSAGE DÉFINIT LES PAYSAGES COMME** des étendues d'échelle kilométrique où coexistent différents types d'occupation du sol, associés de telle façon qu'ils facilitent ou non la circulation des organismes vivants. Les paysages sont donc caractérisés par leur composition et par leur configuration spatiale. La présence de corridors écologiques participe des continuités vertes (terrestres) et bleues (réseau hydrographique), promues notamment par la politique des Trames vertes et bleues mise en place en France en 2007 sur l'ensemble du territoire national, y compris dans les villes. Inversement, la fragmentation des paysages correspond à un éloignement entre les taches d'habitat, à l'absence de corridors écologiques et à des effets de barrière limitant le déplacement des organismes vivants.

L'artificialisation, et notamment la progression de l'urbanisation, affecte les paysages et les habitats environnants, de manière directe, par les conversions d'habitats en surfaces dédiées aux activités humaines, et par la création d'infrastructures linéaires qui les fragmentent, et de manière indirecte, par les conséquences des modifications socio-économiques induites, comme la simplification des mosaïques paysagères, ou par les conséquences des modifications de l'environnement physique, comme la température de l'air ou des eaux de ruissellement.

## ■ Méthodologie d'analyse

Les habitats, qui correspondent aux milieux de vie des espèces animales et végétales, sont définis par les conditions abiotiques (type de sol, densité de bâti), mais également par leur structure végétale (p. ex. la présence d'un couvert arboré sera propice à des plantes forestières supportant l'ombre, à des oiseaux nichant dans les arbres), par la présence de ressources pour le cycle de vie des espèces (notamment de ressources alimentaires pour la faune), voire par leur surface (les animaux ont besoin d'un domaine vital de taille variable selon l'espèce).

Les conséquences de l'artificialisation sur la biodiversité vont être appréhendées en fonction de la composition (proportion de bâti p. ex.) et de la configuration du paysage (diversité, fragmentation, connectivité...). D'une manière générale, les travaux d'écologie considèrent que les facteurs environnementaux agissent comme un filtre qui sélectionne les espèces. Dans le cas de l'urbanisation, ce filtre environnemental résulte de la conjonction entre, d'une part, des facteurs agissant à l'échelle locale, comme la constitution d'habitats très particuliers (sols remaniés, construits ou imperméabilisés, forte proportion de bâti, jardins) et des perturbations liées aux pratiques anthropiques (introduction d'espèces exotiques, entretien mécanique ou chimique des couverts, piétinement, dérangement), et d'autre part, des facteurs à l'échelle du paysage, tels que l'isolement des habitats favorables aux espèces et l'effet de barrière gênant leur circulation.

Ce filtre a un effet sélectif sur les espèces en fonction de leurs caractéristiques biologiques et de leurs préférences en termes d'habitat. Seules certaines espèces vont supporter les conditions environnementales et paysagères, voire prospérer et devenir abondantes, dans les milieux artificialisés. Cet effet sélectif a généralement pour résultat une diminution de la richesse et de la diversité floristiques ou faunistiques globales. Toutefois, le long de gradients de densité urbaine, on peut éventuellement observer, à l'interface entre milieux agricoles/naturels et milieux urbains, une zone de mélange entre deux *pools* d'espèces, celles favorisées par l'urbanisation et celles propres aux milieux naturels ou agricoles. Cela explique que les pertes de diversité spécifique et fonctionnelle liées à l'artificialisation ne sont pas toujours associées.

Une hypothèse découlant de l'effet sélectif de filtre environnemental est celle d'une homogénéisation des communautés vivantes associée à l'artificialisation, c'est-à-dire une diminution de la diversité existant entre les diverses zones d'habitat dispersées dans la

matrice urbaine. Enfin, une autre hypothèse concerne les effets de l'artificialisation sur la diversité génétique des espèces et leur succès reproducteur. On suppose qu'une forte fragmentation de l'habitat d'une espèce sera défavorable à sa mobilité et à une fécondation croisée entre les sous-populations. Cela conduira à un relatif isolement des sous-populations et à une diminution de leur diversité génétique. Cette dernière hypothèse est généralement testée par des études réalisées sur une espèce végétale.

Ces hypothèses de travail sont sous-jacentes à l'analyse des résultats disponibles dans la littérature et guident les interprétations.

## **■ Effets de l'artificialisation sur les habitats et leur fragmentation**

### ***Des habitats fragmentés et détruits par l'artificialisation, qui peut aussi en créer de nouveaux***

L'artificialisation connaît des formes et des temporalités différenciées, et touche diverses communautés animales et végétales. De manière générale, dans tous les articles, tout changement d'une occupation du sol « d'origine » (milieux naturels, forestiers ou agricoles) vers une occupation par du bâti ou des infrastructures de transport, est considéré comme négatif pour les habitats, en termes de connectivité et de fragmentation du paysage. Cependant, l'artificialisation n'entraîne pas qu'une dégradation et une disparition des habitats : elle génère aussi la création de nouveaux habitats urbains (espaces verts, parcs et jardins), dont le rôle ne doit pas être négligé. Le niveau de perturbation des habitats diminue quand la distance à la ville ou aux infrastructures de transport augmente. Plusieurs articles mentionnent par ailleurs la difficulté de séparer les variables d'influence, notamment celles associées aux routes (occupation du sol, bruit, trafic, chimie des sols).

### ***Un rôle crucial de la connectivité des habitats***

Trois causes de la perte de connectivité ont été identifiées : la diminution des surfaces des habitats favorables, l'augmentation de la fragmentation de ces habitats et le développement des infrastructures de transport. Les trois entraînent un effet de barrière à la dispersion des plantes et aux déplacements des animaux. Aucun effet positif de ces infrastructures n'est mentionné explicitement. Cependant la fragmentation n'est pas directement proportionnelle à l'importance des infrastructures présentes. L'effet des infrastructures de transport n'est pas uniquement structurel (fragmentation), ces dernières induisent également des modifications physiques et chimiques de leur environnement proche.

Au-delà de l'occupation du sol, la configuration spatiale est importante : à surface équivalente d'habitat perdu, l'effet sur la perte de connectivité entre les taches d'habitat favorable est différent selon la densité des zones d'habitat, la distance entre elles et la présence d'éléments paysagers linéaires comme un corridor, par exemple.

### Encadré 3.1. Deux écosystèmes littoraux tropicaux menacés : les mangroves et les récifs coralliens

Les mangroves, forêts littorales des milieux tropicaux humides, sont l'un des habitats les plus menacés de la planète : elles occupent encore 170 000 km<sup>2</sup> dans le monde, mais l'artificialisation, notamment par défrichement pour des développements aquacoles, agricoles et urbains, en a réduit la superficie de 35 % depuis les années 1980. Tant qu'ils étaient considérés comme des milieux insalubres, ces espaces amphibies avaient pour principale fonction le rejet de matériaux et de déchets divers, pouvant aboutir à leur remblaiement progressif. De plus, la diminution des apports d'eau douce et de leur qualité (pollution, salinité) conduit à leur dépérissement. Mais ce sont avant tout l'urbanisation, les aménagements touristiques et résidentiels, et l'industrialisation qui en constituent les principaux facteurs d'altération.

Les récifs coralliens sont aussi des écosystèmes menacés : au début des années 2000, 30 % des 300 000 km<sup>2</sup> de récifs coralliens de la planète étaient ainsi considérés comme dégradés. Ces formations sont l'objet de destructions directes, par leur exploitation minière ou par leur remblaiement lors d'aménagements tels que la construction de ports ou de marinas. Particulièrement sensibles à la turbidité et à la pollution des eaux (fluviales et littorales), les coraux sont aussi affectés par tous les travaux d'aménagement et la fréquentation touristique. À Tahiti, l'érosion liée à la construction dans des secteurs très pentus conduit à une hyper-sédimentation des lagons et à l'asphyxie des récifs frangeants. À Mayotte, l'intensification de l'érosion et le recul rapide de la mangrove contribuent fortement à l'envasement du lagon depuis les années 1980.

## ■ Effets de l'artificialisation sur les espèces et les communautés végétales

### *Une forte influence des conditions environnementales locales sur la végétation*

Les espèces végétales sont plus fortement influencées par les conditions environnementales locales (p. ex. le taux de bâti observé sur le lieu de l'inventaire floristique) que par la configuration paysagère. Cela s'explique par le fait que les plantes étant immobiles, elles subissent fortement les conditions du lieu où elles s'implantent, voire en sont des indicateurs. Toutefois, elles dépendent aussi de paramètres paysagers, qui vont faciliter ou non la dispersion de leur pollen ou de leurs graines, que cette dispersion soit assurée par le vent, l'eau, la faune, agents eux-mêmes dépendants de la configuration paysagère. Les conditions environnementales et, notamment, le type de sol, restent un déterminant important des assemblages d'espèces y compris dans un habitat très artificialisé tel que le milieu urbain.

### ***Une sélection en faveur des espèces exotiques et généralistes***

Presque toutes les études examinant non seulement le nombre, mais aussi le type d'espèces présentes ou abondantes, concordent sur l'effet sélectif de la densité d'urbanisation, quel que soit le contexte, qui favorise les espèces exotiques (ou néophytes, invasives) et inversement défavorise les espèces indigènes, archéophytes<sup>7</sup> ou rares. Cette sélection est attendue, puisque les espèces exotiques ont pour partie été introduites intentionnellement, pour leurs qualités esthétiques ou fonctionnelles, en particulier en ville. Il en est de même le long des infrastructures de transport, les espèces exotiques étant favorisées jusqu'à 150 m de distance dans les prairies, et seulement à 10 m dans les forêts, confirmant la plus grande vulnérabilité des écosystèmes herbacés à l'artificialisation.

Le degré de spécialisation des espèces végétales est également analysé : l'artificialisation semble ainsi défavorable aux espèces associées à un habitat naturel, telles que les espèces des zones humides (hygrophiles) ou forestières, ou les espèces peu exigeantes en termes de nutriments (oligotrophes), alors que les espèces spontanées des friches et des chemins (rudérales) appréciant un enrichissement en azote du sol (nitrophiles) sont favorisées, de même que les plantes issues de bulbes ou rhizomes (géophytes), du fait de la fauche.

Au final, le bilan de ces études est largement en faveur d'une validation de l'hypothèse de sélection, avec des espèces généralistes qui apparaissent favorisées dans la plupart des études, et un bilan plus mitigé pour les espèces spécialistes. La présence d'habitats favorables, comme les friches ou les espaces verts, tend à favoriser d'une manière générale la richesse floristique. Dans certaines conditions, des espèces spécialistes qui sont normalement rencontrées dans des habitats naturels, et menacées dans les espaces agricoles et les espaces non exploités entourant les villes, peuvent être présentes en ville lorsque ces habitats y ont été préservés. Cependant le lien avec l'intensification de l'agriculture n'a pas été pris en compte dans l'expertise. En effet, dans la plupart des articles, si des zones agricoles sont incluses, leur niveau d'intensité des pratiques agricoles n'est pas précisé. Outre le taux d'urbanisation, la taille des villes, leur ancienneté et la fragmentation des habitats favoriseraient les espèces généralistes par rapport aux espèces spécialistes. À l'inverse, une configuration avec des fragments d'habitat assez grands, des connexions écologiques, des paysages environnants non bâtis, aura un impact favorable sur l'ensemble des espèces, excepté les espèces généralistes.

### ***Des effets globaux contrastés sur l'ensemble de la flore***

Il existe aussi un nombre non négligeable d'études n'ayant pas pu conclure quant aux effets de l'artificialisation sur les espèces végétales. Ces résultats plus ambigus sont obtenus lorsqu'est testé le rôle de l'artificialisation sur l'ensemble de la flore, et non sur

---

7. Les archéophytes sont des espèces introduites avant 1500.

des espèces ou des habitats particuliers. Ainsi, la richesse floristique est tantôt défavorisée, tantôt indépendante du taux d'urbanisation ou des perturbations liées à l'homme. Certaines études soulignent la richesse floristique plus importante des villes, en particulier aux niveaux moyens d'urbanisation (contrairement à celle de la faune). Cela pourrait s'expliquer par un effet de l'assemblage des deux cortèges, indigènes et exotiques, mais aussi par un effet positif de l'hétérogénéité spatiale, en relation avec un découplage des effets négatifs de l'artificialisation sur la diversité spécifique et fonctionnelle.

Si les espèces exotiques jouent un rôle important dans les cas d'augmentation de la richesse floristique, les résultats tendent en revanche à invalider l'hypothèse de l'homogénéisation floristique. Certaines études comparant un nombre important de noyaux urbains et deux séries d'inventaires dans le temps montrent des effets d'homogénéisation à long terme du fait notamment des espèces exotiques, que l'on retrouve partout, mais d'autres indiquent une absence d'effet ou une homogénéisation partielle.

Pour ce qui concerne l'hypothèse de l'appauvrissement de la diversité génétique d'une espèce liée à la fragmentation des habitats, les résultats disponibles montrent des résultats variables, et le faible nombre d'études disponibles ne permet pas de valider cette hypothèse.

### ***Un rôle important des interactions entre espèces végétales et animales***

Les interactions biotiques, d'une part entre espèces végétales, et d'autre part entre les espèces végétales et animales, sont généralement un indicateur du bon fonctionnement des écosystèmes naturels. Elles peuvent être observées dans certains habitats semi-naturels urbains. Outre leur effet sur le succès reproducteur observé à l'échelle d'une espèce, dans certains habitats, tels que les friches, les espèces qui leur sont significativement associées sont entomogames, c'est-à-dire pollinisées par les insectes, la circulation de ces derniers étant facilitée par la connectivité de cet habitat le long d'infrastructures de transport abandonnées. De même, il peut exister une corrélation entre la richesse floristique et celle de certains groupes animaux dans ces habitats (tab. 3.1).



**Tableau 3.1. Indice moyen de l'effet de l'artificialisation des sols sur la biodiversité de la faune et de la flore et nombre total de résultats analysés.**

Modalités de l'artificialisation	Type d'organismes	Effets sur la biodiversité					Nombre total de résultats	
		Richesse en espèces	Abondance, présence	Sélection de généralistes	Sélection de spécialistes	Diversités (niveau gènes, écosystème, paysage)		Démographie
Mauvaise qualité de l'habitat, perturbations	Flore	-0,8	1	0,8	0		12	
	Faune	-0,9	-0,8	0,5	-1		24	
Urbanisation et densité de la population humaine	Flore	-0,1	0,3	0,8	-0,2	-0,7	-1	59
	Faune	-0,7	-0,1	0,7	-0,6	-1		198
Infrastructures de transport, industries, mines	Flore	-1		0,9	-1			7
	Faune	-1	-0,9	0,5	-0,8		-1	45
Niveau intermédiaire d'urbanisation	Flore	0,4		-1	0	-1		28
	Faune	-0,1	0,4	0,5	0,7			86
Habitat urbain favorable (friches, espaces verts)	Flore	0,8	1	0,6	0,9	-1		30
	Faune	0,4	0,1	0,5	0,1			28
Taille de la ville, fragmentation des paysages	Flore	0	-1	0,3	-1	0,2		14
	Faune	0	0	1,0				9
Diversité, connectivité des habitats	Flore	0,9		-0,2				16
	Faune	0,8	0,6	1	0,5	1	-1	46
Nombre total de résultats		319	101	78	94	30	16	638

Chaque effet est transcrit par un indice compris entre -1 et +1, selon que l'effet est négatif ou positif, égal à 0 si l'effet n'est pas démontré. Les indices sont ensuite additionnés par groupes d'organismes (flore et faune) et par modalité de l'artificialisation, puis divisés par le nombre de résultats correspondants. Un indice proche de 1 (cellule verte) correspond à des effets généralement positifs constatés dans l'ensemble du corpus concerné, alors qu'un indice proche de 0 (cellule jaune) indique des effets nuls, ou une compensation entre des effets positifs et négatifs selon les cas. Un indice proche de -1 indique des effets généralement négatifs (cellule rouge). La comparaison des effets de l'artificialisation sur les organismes végétaux et animaux suggère une vulnérabilité plus importante de la faune. Cette tendance se vérifie pour l'impact de l'urbanisation sur la richesse spécifique, plus négatif pour la faune (indice de -0,7, calculé sur 129 résultats) que pour la flore (-0,1 ; 22). Inversement, l'impact des habitats urbains favorables est plus positif pour la richesse de la flore (0,8 ; 13) que pour la faune (0,4 ; 8). L'urbanisation a aussi un effet négatif sur la diversité de la faune et de la flore (-0,8 ; 19). La mauvaise qualité des habitats a également un impact plus négatif sur la faune (-1 ; 10) que sur la flore (-0,7 ; 9). Les niveaux d'urbanisation intermédiaires sont plus favorables à la richesse floristique (0,4 ; 13) que faunistique (-0,1 ; 66), cela étant compensé par une plus grande abondance de la faune (0,4 ; 10).

## ■ Effets de l'artificialisation sur les espèces et groupes d'espèces animales

### *Un effet globalement négatif mais complexe*

Globalement, l'artificialisation a un effet négatif sur les organismes animaux. Toutefois, ce résultat masque de grandes disparités entre échelles d'étude, taxons et groupes écologiques, et degré d'artificialisation.

La densité du bâti et du peuplement humain a ainsi un effet négatif sur la richesse spécifique, et faiblement positif sur la présence et l'abondance des arthropodes, mammifères et oiseaux. Les conditions locales (pollution, perturbations, dérangements) ont un effet négatif sur l'ensemble des paramètres de la biodiversité des organismes animaux. Certaines espèces sont particulièrement sensibles à la proximité des activités humaines (loup gris, puma, lynx, chiens de prairie). Une bonne qualité de l'habitat est favorable aux espèces spécialistes, et défavorable aux espèces généralistes ; c'est l'inverse pour l'urbanisation. Les mammifères représentent le groupe le moins affecté par cet effet de sélection mais si certaines espèces de grande taille, généralistes ou domestiques, sont ainsi favorisées par l'urbanisation (renard roux, p. ex.), c'est le contraire pour les grands prédateurs (lynx, loup gris, puma...). La présence d'espaces verts est favorable à celle de mammifères en milieu urbanisé, à leurs déplacements entre des zones d'habitat favorable, et elle limite l'extinction d'espèces menacées. Il en est de même des zones de culture et des zones humides présentes en milieu urbanisé.

Associée aux changements d'occupation du sol, la configuration du paysage joue également un rôle sur les animaux. Suivant le cadre théorique des filtres environnementaux, l'artificialisation à une échelle paysagère affecte essentiellement les espèces de la petite faune qui ont des capacités de dispersion réduites et qui se déplacent essentiellement sur le sol. Plus les organismes ont une affinité importante à l'habitat agricole ou forestier, plus ils seront affectés par la destruction de ces habitats. L'impact de la fragmentation est maximal pour les espèces à faible capacité de dispersion et les espèces forestières ou encore pour des espèces spécialistes (p. ex. les carabes incapables de voler). Les effets de l'artificialisation et de la fragmentation sont sélectifs selon l'espèce animale. Ils sont par exemple relativement neutres pour les oiseaux, favorables pour les rats laveurs, négatifs pour la grenouille verte ou le cerf de Virginie. Inversement, la connectivité des habitats facilite les déplacements des individus et favorise la pérennité des populations de l'ensemble des organismes. En conclusion, on observe des effets complexes de la fragmentation sur la faune mais assez clairement négatifs au-delà d'un certain seuil d'artificialisation.

### *Un accroissement des interactions entre animaux*

L'urbanisation et la fragmentation des habitats naturels ont aussi tendance à augmenter le nombre d'interactions entre les espèces animales et cela de manière défavorable pour les espèces les plus spécialistes, du fait d'une compétition qui s'engage avec les espèces

généralistes pour les ressources. Ces effets sont montrés pour la grande faune, dont les besoins alimentaires sont importants. Ils sont également mentionnés dans les études concernant les anciens sites miniers, dans lesquels la disponibilité réduite des ressources constitue un facteur limitant. Les interactions sont aussi favorisées par la perturbation du rythme biologique journalier associé à des comportements d'évitement des activités humaines, entraînant potentiellement la coprésence au même moment de la journée d'espèces animales en compétition. Ces effets de l'urbanisation sur l'augmentation des possibilités d'interactions sont liés à la perte d'habitats et à la présence d'espèces animales dans des zones de forte occupation humaine, où les animaux domestiques représentent aussi un danger. En outre, les effets de barrière et de conduit des infrastructures anthropiques poussent les espèces animales à emprunter les mêmes chemins pour se déplacer.

### ***Des effets de seuil***

Dans certaines études, si on observe des effets positifs de l'artificialisation ou de la fragmentation des habitats naturels, ce n'est que jusqu'à un certain seuil. Des niveaux faibles à moyens de fragmentation augmentent l'hétérogénéité du paysage (et donc la diversité des habitats sur une surface donnée) mais, au-delà d'un certain seuil, les effets deviennent majoritairement négatifs, et cela pour des organismes très différents. Des richesses spécifiques, abondances ou proportions d'espèces spécialistes plus importantes sont détectées à des niveaux moyens d'urbanisation.

On observe des résultats concordants entre les études traitant des espèces animales et végétales, à savoir, d'une part, que les espèces animales généralistes et les espèces végétales exotiques et rudérales sont favorisées par l'urbanisation, illustrant l'effet de filtre environnemental ; et que, d'autre part, la connectivité des paysages est favorable à la faune et à la flore. En revanche, les études concluent sur des effets négatifs plus importants de l'artificialisation sur la faune que sur la flore, notamment à travers la densité d'urbanisation, à laquelle la faune est plus sensible que la flore.

Quelques travaux tentent d'intégrer les effets du changement climatique par échantillonnage à différentes altitudes ou par des simulations. Ils montrent des effets négatifs importants du facteur température et de la densité du bâti, voire leurs effets convergents sur certaines espèces.

### **Effets spécifiques des infrastructures routières et ferrées et des zones minières**

Les infrastructures de transport, les zones industrielles et minières ont un effet généralement négatif sur la flore et la faune, les oiseaux étant toutefois moins affectés que les autres organismes. Les infrastructures routières ont un effet amplifié par rapport à leur emprise et à leur trafic. Des routes forestières, même avec peu de circulation, peuvent représenter des coupures importantes car elles sont localisées dans des habitats encore préservés. Ces routes peuvent entraîner aussi des changements d'occupation du sol et des dérangements. Les routes sont généralement défavorables aux déplacements de la

faune, une autoroute pouvant représenter une coupure franche. Elles sont associées, par ailleurs, à une mortalité accrue de la faune du fait des collisions avec les véhicules.

Les voies ferrées peuvent constituer soit un obstacle, soit un lieu de vie. Elles peuvent aussi jouer un rôle de corridors de déplacement et ainsi favoriser la dispersion d'individus. La présence de végétation arborée peut aussi favoriser la présence ou le déplacement de certaines espèces au voisinage des routes. L'effet négatif des infrastructures de transport peut être atténué par l'aménagement de passages et par certains aménagements paysagers.

Les infrastructures de transport et notamment les routes sont, par ailleurs, souvent associées à des activités et/ou à une présence humaines, qui peuvent modifier le comportement et le cycle biologique des espèces animales.

Dans les zones minières, un premier constat est que les espèces animales sont généralement moins nombreuses. Les perturbations des milieux initiaux par des exploitations minières sont importantes et de diverses natures (coupes forestières, pollutions des sols...). L'impact de leur réhabilitation et, en particulier, de leur reconversion en milieu naturel a été étudié. La recolonisation de ces zones par les espèces animales est généralement observée, cependant elle peut s'effectuer à des vitesses différentes selon les espèces : les espèces animales présentes sont liées chronologiquement aux étapes de reconquête par les espèces végétales.

## ■ Bilan

D'une manière générale, si les analyses spatiales des changements de morphologie des paysages artificialisés convergent sur un diagnostic alarmant quant à leurs conséquences potentielles sur les habitats et la biodiversité, on observe aussi une grande variabilité dans leurs formes selon les cas d'étude. Les résultats sont liés à la façon dont est mesurée la biodiversité (richesse, abondance...) et aux groupes d'espèces sur lesquels se porte l'attention des chercheurs. Même pour des hypothèses semblant très solides et validées, comme celle de l'homogénéisation biotique, on trouve des études apportant des nuances voire des cas contraires. Les résultats présentent donc une certaine complexité, avec des effets combinés ou contradictoires de certains facteurs. Cependant, l'intérêt de certains habitats, tels que les jardins ou les friches, est largement souligné, ainsi que la prise en compte des terrains privés dans l'identification et la préservation de réseaux écologiques. Favoriser l'hétérogénéité des hauteurs de bâti et des strates végétales est favorable à l'abondance des oiseaux dans une ville dense. Un autre objectif d'aménagement régulièrement énoncé est de maintenir la connectivité entre les habitats favorables en construisant des passages à faune ou en aménageant des corridors écologiques d'une certaine largeur (> 20 m).

Outre l'impact environnemental attendu des trames vertes sur la biodiversité, il ne faut pas oublier les bénéfices qu'elles peuvent apporter en termes de qualité de vie. Un outil longtemps mobilisé par les aménageurs pour limiter l'étalement urbain a été les ceintures

vertes ; la largeur et l'emplacement de ces ceintures sont déterminants pour leur efficacité. La notion de services écosystémiques est également mobilisée, afin de démontrer l'intérêt économique et culturel des trames vertes et des espaces verts urbains. Un mécanisme délimitant l'extension des lotissements et les zones à préserver, associé à un mécanisme de compensation des pertes en sols perméables pourrait être proposé. La notion de résilience du « milieu » urbain pourrait aussi être mobilisée, en associant plusieurs principes d'aménagement et de planification urbaine, prenant en compte la morphologie des villes et leur diversité naturelle et culturelle : diminuer la consommation de terres, mettre en œuvre la trame verte, encourager les mobilités douces, protéger le patrimoine culturel et rural, concevoir des modèles de ville compacte.

Les effets de seuils de la densité urbaine démontrés par les études focalisées sur les espèces et groupes d'espèces devraient davantage être intégrés dans les propositions qui insistent surtout sur la limitation de l'étalement urbain. Cette politique de limitation de l'étalement, qui a maints avantages (limiter les pertes en terres agricoles et forestières, diminuer l'impact carbone des villes en réduisant les déplacements), devrait être accompagnée de mesures destinées à limiter, ou à compenser par des aménagements spécifiques, les effets de la densification urbaine dans le cœur des agglomérations. Les résultats montrent qu'un arbitrage est nécessaire entre la réduction des surfaces artificialisées, qui peut augmenter les impacts sur biodiversité, et le développement de mosaïques paysagères ouvertes, plus favorables à la biodiversité mais qui nécessitent plus d'espace.

### **■ Limites des études disponibles et identification des besoins de recherche**

On regrettera une certaine déconnexion entre les études sur les pertes d'habitat, les changements de paysage et celles portant sur leurs effets sur les organismes vivants. De même, parmi les études traitant des organismes vivants, rares sont celles traitant conjointement d'organismes végétaux et animaux de différents types et prenant en compte les caractéristiques des sols, exception faite des revues de synthèse de la littérature. Cette déconnexion est probablement liée aux domaines de spécialité différents des chercheurs, et une approche pluridisciplinaire et pluri-taxons serait souhaitable. De telles études seraient précieuses pour orienter la prise de décision, en sachant que tel changement de paysage va avoir un effet sur telle et telle espèce végétale ou animale. La participation des sciences humaines et sociales serait aussi très souhaitable, de façon à prendre en compte la perception de la biodiversité par divers groupes (habitants, jardiniers de la ville, etc.), afin de mieux orienter les recommandations. La production de cartes ou de plans recoupant ces informations (paysages, effet sur les organismes, perception par les acteurs et usagers) constituerait un plus.

On peut aussi déplorer un manque de suivi à long terme et d'études sur la viabilité des populations. Cela est particulièrement vrai pour la faune, alors que la flore a été plus anciennement étudiée, ce qui permet des comparaisons dans le temps. De même, les études sur la flore concernent des domaines biogéographiques plus variés, ou pour

certaines, comparent un nombre non négligeable de villes, à l'échelle d'un pays ou du monde, alors que les études sur la faune sont souvent monographiques et mériteraient d'être étendues dans l'espace, pour comparer les effets de l'artificialisation en appliquant strictement les mêmes protocoles. Le même constat peut être fait pour ce qui concerne les travaux émettant, à partir d'un cas d'étude, des propositions d'aménagement de l'espace et de gestion des espèces susceptibles d'atténuer les effets négatifs de l'artificialisation. Des études testant la pertinence de ces préconisations simultanément dans plusieurs villes permettraient d'en mesurer l'efficacité selon différents paramètres (contexte socio-économique et culturel, domaines bioclimatiques, modèles urbains) et de mieux orienter les prises de décision.

Pour finir, il serait important de mieux distinguer les effets directs et indirects de la fragmentation : dans la majorité des études, les effets de la fragmentation sont extrapolés à partir des résultats des effets de changement de composition des paysages (essentiellement augmentation des surfaces minérales autour des sites, bâtiments, routes...), alors que peu d'études analysent les effets directs de la fragmentation et de la connectivité *sensu stricto* (largeur minimale d'un corridor, distance maximale entre deux taches d'habitat pouvant être franchie par une espèce, etc.).

## **Impact de l'artificialisation des sols sur l'hydrologie urbaine et la gestion des eaux pluviales**

**L'URBANISATION EST LE DÉTERMINANT DE L'ARTIFICIALISATION** des sols prépondérant dans les modifications du fonctionnement hydrologique, car elle augmente fortement les flux de ruissellement et le risque d'inondation qui en résulte<sup>8</sup>. Elle affecte également la qualité des eaux ruisselées, qui se chargent en polluants au contact des matériaux. La gestion des eaux urbaines en aménagement se fonde sur l'échelle des bassins versants urbains mais pour ce qui se passe à l'exutoire des bassins versants, il est nécessaire d'évaluer le processus à l'échelle des quartiers et des ouvrages. Ces différentes échelles sont donc présentes dans l'analyse de la littérature. Cette section reprend principalement les éléments d'un travail commandité en 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

L'histoire de la gestion du ruissellement comporte plusieurs périodes. Le développement des réseaux d'assainissement remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. Pour transporter les eaux usées hors de la ville, les urbanistes et ingénieurs font alors le choix d'utiliser le réseau d'évacuation des eaux pluviales existant (option dite du réseau unitaire). Le traitement des eaux usées se généralise dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, accompagné par des réseaux

8. Cette ESCo ne traite pas de la question de la vulnérabilité des constructions situées en zones inondables vis-à-vis des crues fluviales ou des inondations côtières, dont le déterminisme dépasse largement la question de l'artificialisation des sols, et qui sont par ailleurs déjà fortement contraintes par la réglementation existante.

séparatifs, distincts pour les eaux usées et les eaux pluviales. Mais il faut attendre les années 1970-1980 pour que les impasses techniques et environnementales résultant du transfert rapide des eaux pluviales vers le milieu naturel apparaissent clairement, telles que les pics de pollution liés aux rejets directs dans le milieu naturel lors des évènements pluvieux et les inondations urbaines.

Une première réponse a été la création d'ouvrages centralisés de stockage et de décantation des eaux pluviales. Plus récemment, a émergé l'option d'un contrôle à la source des eaux pluviales, déclinée en France sous l'appellation de « techniques alternatives » (au « tout-tuyau »). Cette évolution marque un tournant dans la gestion de l'eau en milieu urbain, en y réintroduisant les différentes composantes du cycle de l'eau, et notamment l'infiltration. Simultanément, l'eau en ville redevient un atout environnemental, un élément d'agrément. Des efforts importants sont consacrés à la restauration des cours d'eau urbains.

## **■ Impacts de l'artificialisation sur l'hydrologie**

### *Impacts sur les processus hydrologiques*

#### **Modifications des processus en surface et dans le sol**

La pluie qui tombe sur des surfaces urbaines imperméables (toitures) ou revêtues/scellées (voiries, parkings...) génère en premier lieu du ruissellement de surface, au détriment de l'infiltration et de l'évaporation. Les surfaces verticales interceptent, en présence de vent, une partie (non quantifiée) des précipitations. L'infiltration sur les surfaces revêtues/scellées n'est toutefois pas toujours négligeable du fait de la porosité et de la rugosité de ces surfaces, et l'évaporation à partir de ces dernières reste significative en bilan annuel (de 10 à 25 % de la pluie). L'artificialisation des sols urbains modifie la structure et la texture du sol (voir plus haut), de sorte que les dynamiques temporelles et spatiales de l'infiltration et des écoulements de sub-surface s'avèrent plus conditionnées par les effets de l'artificialisation que par les caractéristiques initiales du sol.

Les écoulements des eaux dans le proche sous-sol sont aussi modifiés par les effets des multiples réseaux qui parcourent le sol urbain. D'un côté, les fuites des réseaux d'alimentation d'eau potable constituent un apport d'eau au sol parfois non négligeable. D'un autre côté, les réseaux d'assainissement et les tranchées dans lesquelles ils sont posés contribuent au drainage de l'eau du sol et évacuent parfois des volumes très significatifs (de 20 à 30 % de la pluie annuelle à Nantes). Des exfiltrations d'eau usée vers le sol se produisent également. Enfin, la présence de pompages pour alimenter des activités urbaines et rabattre la nappe au voisinage d'infrastructures souterraines (parkings notamment) affecte le niveau des nappes souterraines.

#### **Une diversité de situations à l'échelle des bassins versants**

Les bassins versants affectés par l'urbanisation présentent une très grande diversité de situations, depuis le bassin versant partiellement urbanisé ou en cours d'urbanisation

(périurbain) jusqu'au bassin versant totalement urbanisé, équipé d'un réseau d'assainissement pluvial. Un bassin versant est souvent caractérisé par un coefficient de ruissellement, défini par la proportion de la pluie qui se transforme en débit à l'exutoire durant un événement pluvieux. Lors d'évènements pluvieux courants, ce coefficient est régulièrement et significativement inférieur à la proportion des surfaces imperméabilisées. Sa valeur augmente avec l'importance des évènements pluvieux, pour parfois dépasser le coefficient d'imperméabilisation.

L'influence de l'urbanisation sur le régime hydrologique des petits cours d'eau devrait théoriquement se traduire, dans un bassin versant urbanisé ou en cours d'urbanisation, par une augmentation des débits de crue et du débit moyen, et une baisse des débits d'étiage<sup>9</sup>. Les observations sur le terrain conduisent à des conclusions moins nettes : les particularités de chaque bassin versant et de son réseau d'assainissement restent déterminantes.

Il a longtemps été admis que le développement urbain se traduisait nécessairement par une réduction de la recharge des nappes superficielles, et donc par une baisse de leur niveau. La littérature scientifique récente rapporte des exemples plus contrastés, de baisse mais aussi de hausse du niveau des nappes. La complexité des processus en jeu, le manque d'observations ainsi que l'importance de l'échelle considérée incitent à considérer avec prudence ces résultats.

L'artificialisation affecte l'évapotranspiration, mais en milieu urbain, cela reste encore mal documenté. La mesure de celle-ci est peu fréquente, en raison notamment de la difficulté méthodologique à transposer aux espaces urbains très hétérogènes des méthodes développées pour de grandes surfaces de végétation homogène. Elle est donc souvent estimée par modélisation sans réelle validation de ces résultats. L'évapotranspiration représenterait ainsi une part importante du bilan hydrologique annuel, de 30 à près de 60 % de la pluie annuelle pour des bassins versants imperméabilisés de 35 à 60 %.

### ***Impact sur la qualité des eaux pluviales***

Les infrastructures urbaines (chaussées, équipements de sécurité, mobilier urbain) et routières, le bâti ou les activités commerciales et industrielles qui s'y déroulent, le trafic automobile, sont susceptibles d'émettre une grande diversité de polluants que l'on retrouve dans les eaux de ruissellement pluvial. La littérature porte une attention particulière aux rejets urbains de temps de pluie (RUTP) : ce terme désigne les rejets directs vers l'environnement d'effluents des réseaux unitaires, ayant lieu lors d'évènements pluvieux très intenses qui placent les stations d'épuration en situation de surcharge. Ces RUTP contiennent par conséquent les polluants présents dans les eaux pluviales et les eaux usées.

### **Caractérisation des eaux de ruissellement pluvial**

Les recherches récentes sur les eaux de ruissellement, réalisées dans le cadre des observatoires en hydrologie urbaine (réseau Urbis), confirment la présence de nombreuses

9. Débit minimal d'un cours d'eau.



familles de polluants (encadré 3.2). Le transfert des eaux pluviales chargées en polluants dans les réseaux concentre, à l'exutoire des bassins versants, une pollution issue du mélange d'effluents provenant de zones d'activités diverses. La contamination des eaux pluviales en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), nonylphénol (NP) et certains métaux traces peut cependant être significative à l'échelle de la parcelle, avec une variabilité forte entre les événements pluvieux.

Dans les eaux pluviales, certains polluants sont majoritairement transportés par les particules (les HAP le sont à plus de 90 %, le plomb et le chrome à plus de 80 %), mais d'autres sont dissous (zinc et alkylphénols) ou bien répartis entre les deux fractions (cuivre, HAP légers...). Ce constat conforte l'intérêt de gérer les eaux pluviales en infiltrant une partie importante des volumes ruisselés au plus près de la source pour traiter la pollution dissoute, en ne se limitant pas à des traitements par décantation. Les gestionnaires sont en effet confrontés à la problématique des sédiments contaminés présents en fond d'ouvrages. La mobilité des polluants piégés dans ces matériaux dépend de nombreux paramètres : contexte géologique, conditions physicochimiques, niveau des nappes sous-jacentes, etc. La végétation des ouvrages influence également les transferts ; quant aux microorganismes, ils présentent dans les ouvrages une spécificité liée à la qualité des eaux.

**Encadré 3.2. Les données sur les contaminations par les rejets pluviaux du projet ANR « Innovations pour une gestion durable de l'eau en ville » (Inogev)**

L'étude de trois bassins versants urbains dotés de réseaux séparatifs, représentant différents modes d'occupation des sols (pavillonnaire, résidentiel avec habitat collectif et individuel, et industriel ; situés respectivement en région parisienne, à Nantes et près de Lyon), a produit de nouvelles données quant à l'effet de l'artificialisation des sols sur la qualité des eaux de ruissellement :

- des concentrations en métaux peu voire pas documentées, issus du bâti, des voiries et des activités humaines (arsenic, cobalt, molybdène, platine, strontium, titane, vanadium) ont été quantifiées. La plupart des concentrations mesurées dans les eaux de ruissellement dépassent les normes de qualité environnementale ;
- de nombreux pesticides sont toujours détectés dans les eaux pluviales ;
- les premières données expérimentales sur les teneurs en PBDE (polybromodiphényléthers) dans les eaux pluviales ont été obtenues, avec une présence du BDE-209 à des teneurs bien supérieures à celles des retombées atmosphériques ;
- des substances (le bisphénol A et les alkylphénols) sont présentes majoritairement sous une forme dissoute, donc mobile.

**Impacts des rejets d'eaux pluviales sur les milieux aquatiques**

Les impacts des polluants traditionnels (matières en suspension ou MES, azote et phosphore) apportés par les rejets d'eaux pluviales ou des rejets urbains de temps de pluie

ont été étudiés depuis de nombreuses années. Les rejets de MES peuvent avoir des effets directs de colmatage sur le lit des cours d'eau ; leur oxydation entraîne une baisse de la concentration en oxygène qui peut conduire à des mortalités piscicoles. Les MES sont également le vecteur des polluants présents en phase particulaire. Les rejets d'azote et de phosphore, dans les milieux aquatiques ayant des écoulements très lents ou relativement fermés (lacs et ruisseaux urbains, certaines baies), contribuent au phénomène d'eutrophisation.

L'évaluation de l'impact du rejet direct des eaux pluviales sur le milieu naturel met en évidence le caractère potentiellement toxique pour le milieu aquatique de métaux (chrome, plomb, cuivre et zinc) et de substances organiques telles que les nonylphénols, les organoétains, les polychlorobiphényles (PC) et les HAP. Les concentrations en métaux, HAP et micropolluants organiques des milieux aquatiques sont augmentées significativement par les rejets d'eaux pluviales. À l'échelle événementielle, les rejets pluviaux sont des contributeurs significatifs des rejets urbains par rapport aux rejets des stations d'épuration, notamment pour des polluants émergents tels que les alkylphénols, le bisphénol A ou certains résidus phytosanitaires ou pharmaceutiques. Annuellement, dans le cas des alkylphénols et du bisphénol A, un bilan en Île-de-France suggère que les eaux pluviales pourraient contribuer de 20 à 60 % des flux de polluants en Seine.

Les rejets d'eaux pluviales ont des impacts importants sur les écosystèmes aquatiques. Pour un certain nombre de substances (pesticides, certains métaux), ils entraînent des phénomènes de bioaccumulation et de bioamplification le long des chaînes trophiques, qui peuvent affecter certains organismes (maladies, longévité plus faible, reproduction perturbée), ou conduire à terme à la disparition de certaines espèces. Les nombreux micropolluants organiques étudiés plus récemment dans les eaux pluviales ont, quant à eux, des conséquences encore très mal documentées sur les milieux aquatiques.

Enfin, les rejets d'eaux pluviales et plus encore les rejets urbains de temps de pluie ont des impacts sanitaires notables.

## ■ Les dispositifs alternatifs de gestion des eaux pluviales

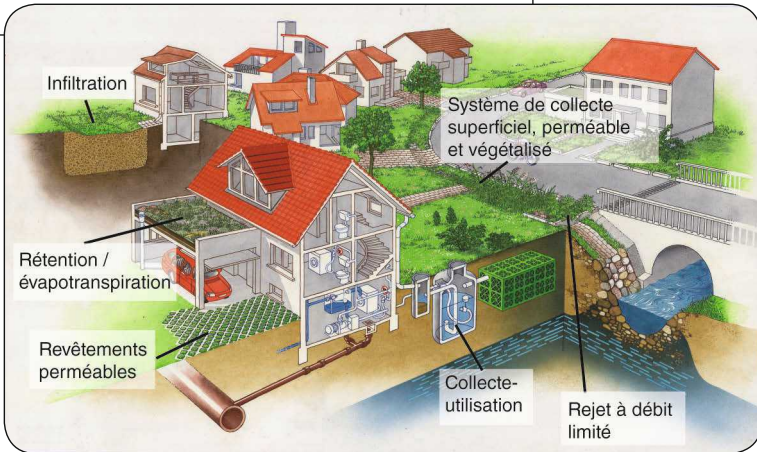
En opposition à l'évacuation rapide des eaux pluviales qui a longtemps dominé l'assainissement pluvial, de nouvelles approches se développent depuis une vingtaine d'années. L'objectif est de faire en sorte que l'urbanisation perturbe aussi peu que possible le cycle de l'eau, et notamment de réduire son ruissellement. Ce sont, en France, les « techniques alternatives » ou encore les « solutions compensatoires » (des effets de l'urbanisation). Elles évoluent vers des dispositifs intégrés au projet urbain, contribuant à reperméabiliser la ville et à redonner une place à la nature. La gestion à la source des eaux pluviales constitue l'un des principaux leviers pour la maîtrise des impacts hydrologiques de l'artificialisation des sols.

### Les différents dispositifs

Les ouvrages centralisés, alimentés par des réseaux de conduite, sont des bassins de rétention, souterrains en centre-ville et à ciel ouvert en zone périurbaine. Ces dispositifs reposent pour la plupart sur la décantation des eaux.

Les techniques de gestion à la source reposent sur le stockage et l'infiltration des eaux pluviales, captées au plus près de la source, pour réduire les flux de ruissellement mais aussi les flux de polluants. Différents dispositifs se développent (fig. 3.1) : les noues (fossés peu profonds et larges, végétalisés), les toitures végétalisées, les « jardins de pluie » (dépression plantée créée pour récupérer l'excès de ruissellement d'un bâtiment), les chaussées réservoirs (structures poreuses à forte capacité de rétention), les tranchées infiltrantes (le long des parkings ou des trottoirs), les biofiltres, etc.

Figure 3.1. Gestion à la source des eaux pluviales.



Source : Bayerisches Landesamt für Umwelt, Johannes Ros.

### Les performances hydrologiques des dispositifs de gestion à la source

À l'échelle locale, les performances hydrologiques des différents dispositifs ont fait l'objet de nombreux travaux, souvent consacrés à l'observation de leur fonctionnement. La plupart des ouvrages ont pour objectif de limiter les débits de pointe afin de maîtriser les surcharges des réseaux d'assainissement et les risques d'inondation. Ils sont donc conçus pour se prémunir des événements exceptionnels, mais aussi parfois pour réduire les volumes écoulés lors de pluies courantes ou importantes. Les performances sont évaluées sur la réduction ou le retard du débit de pointe, la réduction des volumes, ou la capacité de rétention. L'efficacité des dispositifs fait l'objet d'un consensus, même

si une grande variabilité des performances est observée. Le maintien dans le temps de ces performances dépend de la capacité d'infiltration de la couche de sol sous-jacente, et beaucoup de l'entretien des ouvrages.

À une échelle plus globale (bassin versant, rivière urbaine, nappe), ces dispositifs jouent *a priori* un rôle bénéfique, mais leur présence à l'échelle urbaine doit être assez systématique pour que cet impact soit significatif, ce qui n'est pas encore le cas. Ils sont susceptibles d'influer sur trois composantes du cycle urbain de l'eau : la recharge de la nappe, le débit de base des cours d'eau, et de façon moindre l'évapotranspiration. Peu d'études montrent l'impact réel de la généralisation de techniques sur la quantité d'eau souterraine et le débit de base. Si une infiltration diffuse des eaux pluviales dans les espaces verts est susceptible de favoriser l'évapotranspiration, des dispositifs de type « jardins de pluie » modifient peu cette composante.

Les limites de ces dispositifs et les freins à leur développement sont souvent liés au risque de dysfonctionnement hydrologique sur le moyen ou le long terme. Les deux problèmes évoqués sont : le piégeage des sédiments, dont la gestion est peu appréhendée en amont, et le colmatage qui limite l'infiltration. Des recommandations permettent toutefois de réduire le risque de colmatage ; la végétation y contribue. Les risques géotechniques ou géologiques (proximité des bâtiments, nature du sous-sol) sont parfois mis en avant vis-à-vis des pratiques d'infiltration, mais peu d'études sont consacrées à ces sujets.

### *Les performances environnementales des différents dispositifs*

Les ouvrages centralisés en aval permettent un abattement efficace des contaminants particuliers et une réduction de la biodisponibilité des métaux (par interaction avec les sédiments). Le recours à des ouvrages centralisés extensifs de filtration (filtres plantés) se développe en France, mais le traitement des sédiments pollués qui s'accumulent dans ces ouvrages préoccupe les collectivités. Pour les ouvrages d'infiltration centralisés, des études confirment le rôle du sol en matière de piégeage des principaux polluants véhiculés par les eaux pluviales et présents sous forme plutôt particulière. Se pose cependant la question des polluants sous forme dissoute, comme les pesticides, qui sont détectés en aval de systèmes d'infiltration centralisés.

Les dispositifs de gestion à la source permettent une gestion différenciée des eaux de ruissellement, adaptée à leur potentiel de contamination. La réduction du flux de polluants est favorisée par le fait que les effets de lessivage et d'entraînement des particules sont plus faibles sur les surfaces amont (débit plus faible). Les revêtements de surface perméables montrent une capacité d'abattement des concentrations des matières en suspension, et limitent les apports de HAP. Les surfaces perméables végétalisées permettent un prétraitement du ruissellement superficiel par décantation et filtration au travers des végétaux. L'infiltration des pluies courantes dans des ouvrages de rétention perméables et végétalisés réduit de façon considérable le flux polluant annuel : ces ouvrages (biorétention, jardins de pluie) assurent la filtration physique de polluants particuliers à travers le substrat filtrant et la sorption de polluants dissous. La potentialité

d'un transfert de polluants dans le proche sous-sol des ouvrages d'infiltration ne doit cependant pas être écartée.

### ***Limites des études actuelles et identification des besoins de recherche***

L'hydrologie urbaine est définie par ses acteurs comme la science du cycle de l'eau en milieu urbanisé, pris sous les angles physiques, physicochimiques et biologiques. Elle inclut l'étude des interactions entre le cycle de l'eau et les activités humaines dans ce milieu. Elle s'est développée sur ces enjeux, en associant toujours étroitement recherche, ingénierie et pratiques opérationnelles, ce qui constitue une richesse et une originalité. Les priorités de recherche ont accompagné ou anticipé les besoins : évacuation des eaux de pluie, protection contre les inondations urbaines, développement de techniques alternatives de gestion des eaux pluviales, protection des milieux aquatiques. La participation de l'eau et de la végétation au cadre de vie, à la limitation de l'îlot de chaleur urbain, la gestion intégrée des eaux urbaines dessinent de nouvelles préoccupations qui renforcent le rôle structurant du cycle de l'eau dans le projet urbain.

**L'observation pour la recherche.** La structuration des observatoires en hydrologie urbaine a été engagée avec la création du Système d'observation et d'expérimentation pour la recherche en environnement Urbis. Il est important de poursuivre et de renforcer cette initiative qui doit intégrer une observation des pratiques et de la gouvernance.

**La modélisation hydrologique intégrée.** La gestion à la source, le rôle de l'infiltration et de la végétation illustrent l'implication de tous les processus hydrologiques dans la gestion des eaux pluviales. Il existe un réel besoin de développer les connaissances sur les processus hydrologiques qui étaient jusqu'à présent peu étudiés dans un milieu avec ses spécificités : hétérogénéité spatiale du sol et du sous-sol, diversité du mode d'occupation des sols. Il s'agit notamment des écoulements de l'eau dans le sol et le proche sous-sol, de l'interface sol-atmosphère... Il sera ainsi possible de développer une nouvelle génération de modèles à différentes échelles — dispositif local, bassin versant et agglomération urbaine — répondant aux besoins suivants : conception et dimensionnement des dispositifs de gestion à la source ; modélisation intégrée des bassins versants urbanisés et périurbains ; modélisation couplée des transferts d'eau, de polluants et d'énergie en milieu urbanisé.

Le renforcement des approches de recherche interdisciplinaires sur le cycle urbain de l'eau. L'ensemble des fonctions des systèmes de gestion des eaux urbaines ne peut être étudié que dans le cadre de projets interdisciplinaires regroupant différents volets (hydrologique, fonctionnement et évolution de la ville, actions anthropiques) et associant différentes communautés scientifiques dont celles des sciences de l'univers et de l'environnement, des sciences de l'ingénieur, et des sciences humaines et sociales. Cette interdisciplinarité permet également d'étudier le rôle des acteurs qui interviennent dans la conception, l'entretien voire la réhabilitation avec l'objectif de créer de nouveaux référentiels et d'aider les collectivités à revoir leurs schémas organisationnels.

## I Conclusion

L'imperméabilisation des sols et la présence des réseaux et ouvrages souterrains influencent fortement le cycle de l'eau à l'échelle locale et globale en milieu urbanisé. Les sols artificialisés, hors sols scellés, de par les phénomènes de compaction ou les hétérogénéités spatiales fortes de texture ou structure, peuvent aussi avoir, à l'échelle locale, un impact sur l'accès à l'eau pour la végétation. Les sols revêtus favorisent de plus la dégradation de la qualité des eaux de ruissellement urbaines par le transfert de polluants émis par les activités humaines.

Les leviers d'action proposés s'appuient sur la régulation des « eaux pluviales et de ruissellement » par des systèmes unitaires et séparatifs, et visent au développement d'ouvrages centralisés et de dispositifs de gestion à la source. Ils font partie des aménagements urbains multifonctionnels : réintroduction de la nature en ville, insertion dans les trames vertes et bleues, structuration de l'espace et verdissement des quartiers, espaces de stationnement, conservation ou développement *a priori* de la biodiversité. La gestion intégrée des eaux urbaines renforce le rôle structurant du cycle de l'eau dans le projet urbain et dessine de nouvelles perspectives avec des besoins accrus en termes d'observations et de modèles intégrés. La gestion patrimoniale des ouvrages et dispositifs est en outre un champ d'investigation nouveau pour la recherche, qui s'appuie sur l'étude du rôle des acteurs intervenant dans la conception, l'entretien voire la réhabilitation avec l'objectif d'aider les collectivités à revoir leurs schémas organisationnels.

### Impacts de l'artificialisation des sols sur l'environnement physique urbain

**ON S'INTÉRESSERA ICI AUX CONSÉQUENCES DE L'ARTIFICIALISATION** des sols sur le microclimat urbain, l'environnement acoustique et la qualité de l'air, qui dépendent cependant surtout d'effets indirects de l'artificialisation.

L'étude des impacts sur le climat global serait pertinente, mais elle est très complexe et dépasse largement le cadre de cette ESCo : elle devrait inclure une vision complète des impacts de l'ensemble des activités locales sur les changements climatiques mais aussi les rétroactions de ces changements climatiques sur le local, et avec beaucoup d'autres impacts (pollution de l'air, économie...). Elle nécessiterait également de développer des approches sur le métabolisme urbain<sup>10</sup> et sa place dans les bilans carbone (émissions de GES créées et évitées, séquestration...).

L'impact de l'artificialisation sur l'environnement physique peut être direct, dû aux modifications des surfaces qu'elle entraîne, et indirect par les usages qu'elle permet ou induit. Les processus impliqués et leurs impacts sont étudiés, d'une part, à l'échelle des surfaces

10. « Le métabolisme urbain est défini comme l'ensemble des transformations et des flux de matière et d'énergie intervenant dans le cycle de vie d'une zone urbaine » (Bochet et Cunha, 2003).

élémentaires, et d'autre part, depuis l'échelle des bâtiments ou de la rue jusqu'à l'échelle de la ville (quartier, ville, agglomération). Les modifications de l'état des surfaces et les processus d'étalement et de densification seront traités en termes d'impact sur le confort thermique et acoustique au sein des villes.

## ■ Les impacts sur le microclimat urbain

Les villes sont caractérisées par un microclimat spécifique du fait de la nature des surfaces (majoritairement minérale), de leurs formes et des activités. La spécificité du microclimat urbain s'exprime par le phénomène d'îlot de chaleur urbain ou ICU (températures plus élevées en ville que dans les zones rurales voisines). Outre son impact négatif sur le confort en milieu urbain, ce phénomène pose des questions sanitaires avec parfois des conséquences dramatiques, comme lors de la canicule de l'été 2003 qui a entraîné un surcroît de mortalité estimé à 70 000 décès en Europe, dont 20 000 en France.

Les recherches en microclimatologie des dernières années ont porté sur l'influence de la densification des villes et de l'artificialisation des sols sur le microclimat urbain, et sur les moyens d'en atténuer les effets, particulièrement les solutions basées sur la végétation, mais aussi les possibilités offertes par les formes et les matériaux urbains. La littérature analysée mobilise essentiellement des approches de « modélisation des processus » ; certains travaux font référence à des programmes de mesure des paramètres décrivant le microclimat, mais ils restent insuffisants.

### *Principes d'étude des climats urbains*

Le climat urbain résulte des échanges d'énergie (radiative, thermique) et des échanges hydriques entre les surfaces et l'atmosphère, et des interactions aérodynamiques entre la canopée et l'atmosphère, qui s'effectuent à des échelles de temps et d'espace très variées au sein de la couche limite urbaine<sup>11</sup>.

**Le bilan hydrique** (fig. 3.2.A) traduit les échanges d'eau entre le sol et ses réseaux enterrés, les surfaces et l'atmosphère, en période de temps de pluie ou de temps sec, et prend en compte la variabilité spatiale des caractéristiques de la surface du sol (imperméabilisation, présence de végétation), des propriétés hydrodynamiques des sols (perméabilité) et de la présence de réseaux enterrés qui constituent des lieux de drainage préférentiels dans le sol. Au flux d'évapotranspiration entre surface et atmosphère, correspond un flux de chaleur, le flux de chaleur latente.

**Le bilan énergétique** (fig. 3.2.B) exprime l'équilibre entre le rayonnement net, le flux de chaleur latente, le flux de chaleur sensible (convection au niveau des surfaces) et le flux de chaleur stockée par conduction dans les sols et au travers de l'enveloppe des bâtiments.

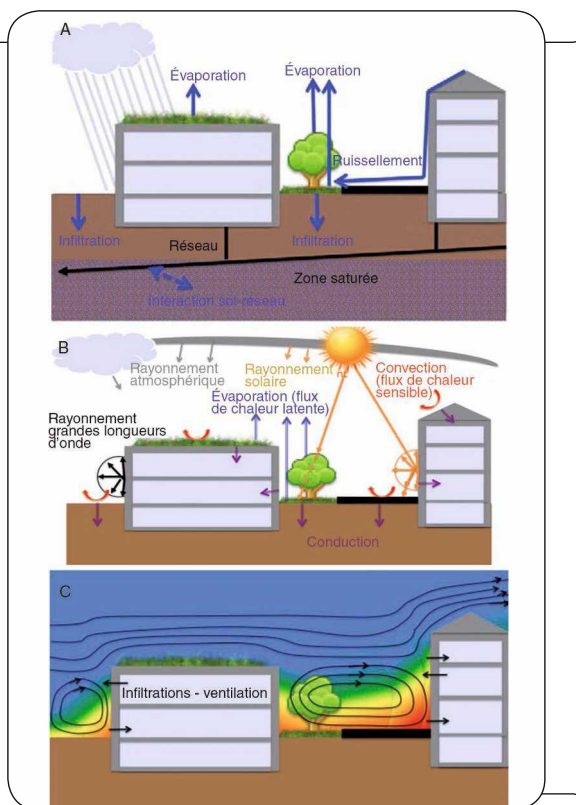
11. Les activités humaines en zone urbaine créent une couche limite urbaine, influençant notamment les conditions thermiques (d'après Britter et Hanna, 2003).

**Les interactions aérodynamiques entre canopée et atmosphère** résultent des phénomènes aérauliques, c'est-à-dire des processus permettant de décrire les écoulements de l'air (fig. 3.2.C).

La nature et les propriétés des sols interviennent :

- par la perméabilité (ruissellement ou infiltration de l'eau, stockage dans le sol, évaporation et évapotranspiration) ;
- par les caractéristiques optiques (albédo, transmissivité, émissivité) et thermiques (conductivité, capacité calorifique et masse volumique), dans le bilan thermique *via* l'absorption ou la réflexion des rayonnements ;
- par la rugosité, dans les phénomènes aérauliques mais aussi par l'écart de température air/surface, effet indirect du bilan thermique.

**Figure 3.2. Bilan hydrique (A), bilan thermo-radiatif (B), et processus aérauliques (C).**



© Marjorie Musy.



### **La mesure de l'îlot de chaleur urbain et sa modélisation**

L'évaluation des différences spatiales de température au sein d'une zone urbaine est réalisée par la mesure et par la modélisation. On accède ainsi à des données sur les îlots de chaleur à la surface du sol et atmosphériques.

#### **Méthodes de mesure de l'ICU et analyse des données**

La mesure des températures de surface en milieu urbain s'effectue majoritairement par télédétection. Pour caractériser l'îlot de chaleur urbain (ICU) atmosphérique, on utilise des mesures *in situ*, qui sont réalisées à l'aide de capteurs placés dans la couche de canopée urbaine (fig. 3.4.c) qui enregistrent la température de l'air, l'hygrométrie, la vitesse et la direction du vent, et les flux de chaleur.

L'analyse des données acquises par la mesure peut se faire avec des modèles empiriques de régression géoclimatique, qui visent à établir une relation statistique entre la température et une ou quelques variables explicatives identifiées en considérant les phénomènes en jeu (population, forme urbaine, usage des sols...). Elle peut aussi se faire avec des méthodes de classification géoclimatique, qui visent à identifier des zones climatiquement homogènes en fonction de la densité bâtie et de la hauteur des bâtiments ou de la nature des surfaces pour les zones non bâties, ou encore en utilisant des méthodes d'interpolation géostatistiques. Les cartes thermiques de la ville ainsi obtenues permettent d'étudier la relation entre l'évolution de l'amplitude de l'ICU et le développement de l'urbanisation par analyse de séries historiques de données.

#### **Les approches de modélisation climatique de l'ICU**

La dernière décennie a connu d'importantes avancées dans le développement des modèles climatiques basés sur la représentation spatiale de la ville et sur la simulation des échanges énergétiques et hydriques, entre le milieu urbain et l'atmosphère, pour décrire le phénomène d'ICU. Les modèles climatiques urbains peuvent être classés en deux familles, selon l'échelle d'appréhension : le fragment urbain (de la rue au quartier) ou la ville.

**Les modèles à l'échelle du fragment urbain** (approches « ambiances thermiques ») visent à étudier les hétérogénéités des facteurs physiques d'ambiance contribuant au confort de l'utilisateur de la ville. À l'échelle de l'environnement proche (rue, place...), ils représentent explicitement (géométrie, positionnement) les différents éléments du milieu urbain (bâtiments, sols, arbres...), et simulent leur impact local sur l'ensoleillement, le vent, la température et l'humidité de l'air.

**Dans les modèles à l'échelle de la ville**, les différents éléments constituant le milieu urbain ne peuvent plus être représentés explicitement. Ces modèles utilisent donc les spécificités suivantes du milieu urbain ayant une influence sur le vent, la température et l'humidité de l'air : la morphologie urbaine, la présence de surfaces imperméables, la part relative des superficies bâties et naturelles, les propriétés physiques des surfaces (albédo, émissivité) et des matériaux (conductivité et capacité thermiques). L'influence de la végétation,

le stockage de chaleur et le piégeage radiatif dans les rues peuvent être pris en compte de façons très variées selon les modèles.

### **Les principaux résultats**

De nombreuses études confirment que l'urbanisation modifie les flux d'énergie en surface et s'accompagne ainsi d'une augmentation de la température de l'air et d'une diminution de son humidité, quel que soit le contexte climatique, conduisant au phénomène d'ICU par contraste avec la température de l'air des zones moins urbanisées. La structuration spatiale de l'ICU est en lien avec celle de la morphologie de la ville. Sa magnitude et son empreinte au sol varient en fonction de la saison. Ainsi en milieu tempéré, la zone dépassant la magnitude de 2 °C (seuil à partir duquel on estime avoir une signature de l'urbanisation) est beaucoup plus étendue en saison froide qu'en saison chaude. En revanche, l'intensité maximale de l'ICU semble moins dépendante de la saison.

Les études s'accordent à montrer que les quartiers les plus verts connaissent des températures de surface plus faibles que les quartiers plus minéralisés. À Marseille, cette approche a permis d'identifier huit types de quartiers urbains, caractérisés chacun par une température moyenne et un écart-type reflétant l'hétérogénéité et la combinaison des surfaces caractéristiques du quartier. Une étude réalisée à une échelle plus fine, à Tel-Aviv, a distingué les comportements thermiques des différents éléments urbains : pendant la journée, les éléments qui participent le plus à l'échauffement de l'air sont les toits, les rues et les sols pavés exposés au soleil, les rues couvertes d'asphalte et les toitures atteignant les températures les plus élevées ; pendant la nuit, ce sont les murs extérieurs et les arbres qui ont les températures nocturnes les plus élevées ; les espaces ouverts, exposés à l'ensoleillement direct en journée et aux échanges avec le ciel la nuit, présentent les écarts de température journaliers les plus grands. La contribution à l'ICU est croissante pour les sols suivants : pelouse, sol nu, pavés, béton, asphalte.

Pour étudier l'impact de l'urbanisation d'une ville sur la température de l'air, il faut différencier l'accroissement de température lié à l'urbanisation de celui dû au réchauffement global. On peut ainsi comparer la différence de température observée ou simulée à celle globalement identifiée en lien avec le changement climatique, ou faire des modélisations en combinant des scénarios de changement climatique avec ou sans évolution urbaine. En revanche, l'urbanisation ne semble avoir que peu d'impact sur les températures maximales.

### ***Les solutions d'atténuation des impacts de l'urbanisation***

Les solutions proposées dans la littérature visent à intervenir sur la nature et les propriétés des différentes surfaces : horizontales (sols, surfaces des infrastructures et des bâtiments), verticales (façades) et en pente (toitures). Les toits influent beaucoup sur les consommations énergétiques des bâtiments et ils sont dorénavant regardés comme des surfaces supplémentaires (utilisables pour installer des panneaux solaires, des jardins...).

### **Les solutions grises (portant sur les matériaux de construction)**

La recherche de l'augmentation de l'albédo des surfaces est très étudiée. Un tel effet réfléchissant est obtenu par des revêtements de couleur claire, mais aussi non rugueux, utilisés pour les sols, les toits ou les façades. Les toitures réfléchissantes maintiennent ainsi la température de surface à une valeur basse (tab. 3.2), et réduisent l'énergie transmise vers le bâtiment et également vers l'air de la canopée urbaine. Les façades réfléchissantes apparaissent très intéressantes pour assurer le confort d'été dans les bâtiments. Toutefois, elles présentent l'inconvénient de renvoyer les flux solaires, qui ne sont pas absorbés, vers les surfaces environnantes (source de désagrément).

Pour les sols, les revêtements clairs sont intéressants par rapport aux revêtements de chaussée conventionnels qui absorbent l'énergie solaire. L'autre option explorée est la recherche de sols évaporatifs, qui s'échauffent moins grâce à la consommation d'une partie de l'énergie solaire par l'évaporation d'eau. La première solution consiste à arroser les chaussées (imperméables) en période chaude. La seconde consiste à retenir l'eau de pluie et de ruissellement dans un revêtement poreux, mais les résultats de ces procédés sont encore mal connus. Leur validation reste donc nécessaire. Les revêtements de surface ont aussi fait l'objet, ces dernières années, d'innovations technologiques visant à leur donner une multifonctionnalité. Les revêtements de sol photovoltaïques, par exemple, en plus de produire de l'électricité qui peut être utilisée pour l'éclairage, permettent de réduire la température de surface, par rapport à des chaussées conventionnelles. Le tableau 3.2 expose les différentes solutions techniques disponibles visant à atténuer l'îlot de chaleur urbain, ainsi que leurs limites.

À l'échelle du fragment urbain, seules les solutions reposant sur l'utilisation de matériaux à forte réflectivité solaire ont été étudiées. La plupart des résultats proviennent de simulations ; les autres sont issus d'observations réalisées sur de petites surfaces, et très peu dans le cadre de l'évaluation d'un projet réel. Ces études montrent l'effet de rafraîchissement diurne et nocturne généré par l'augmentation de l'albédo des matériaux en ville ; l'intensité du rafraîchissement (environ 1 °C) dépend fortement du type de surface (sol, façade, toit), de l'orientation et de la morphologie des rues, et du climat. Dans des régions où l'ensoleillement est important, la modification de l'albédo des toitures est plus intéressante que leur végétalisation.

### **Les solutions vertes (portant sur la végétalisation urbaine)**

Les solutions vertes ont été les plus étudiées. La végétalisation peut concerner les sols, les toitures et les façades. Sur sol naturel nu ou végétalisé (pelouse, arbres), les températures de surface seront moins élevées que sur les sols artificiels, en raison du caractère isolant des matériaux naturels, de l'ombrage (pour les surfaces arborées) et de l'évaporation/évapotranspiration favorisée par la rétention d'eau. L'amélioration du confort en été sera nette en journée sous les arbres ; en revanche, les surfaces enherbées génèrent de la fraîcheur pendant la nuit mais ont un impact faible en journée.

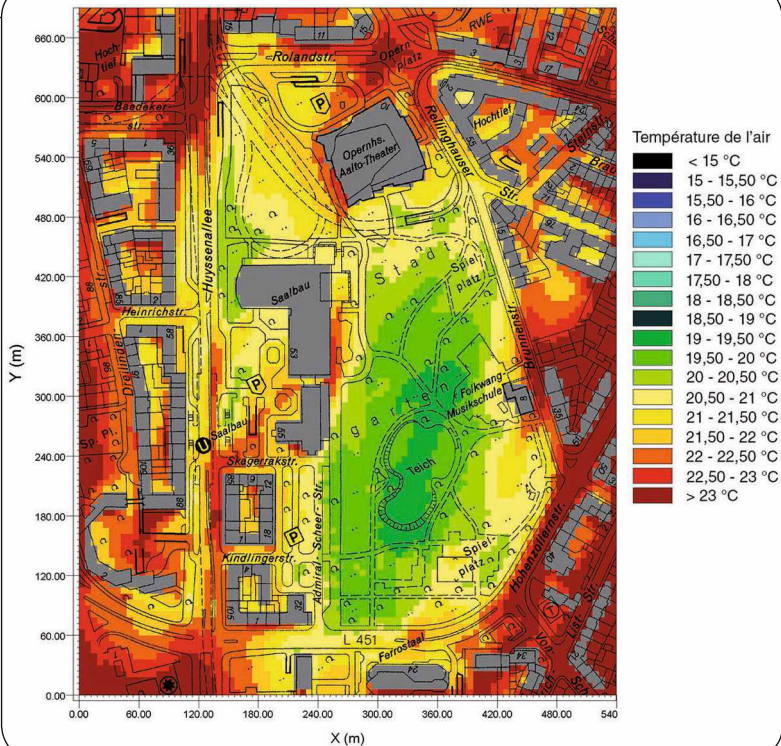
Tableau 3.2. Principales solutions techniques à l'échelle locale visant à atténuer l'îlot de chaleur urbain.

Principe	Options techniques	Baisse de température de surface	Baisse de température de l'air à proximité	Autres fonctions	Inconvénients, limites
Sols solaires	Absorbe et valorise le rayonnement solaire	Moyenne (5-10 °C)	Faible (< 1 °C)	Production d'électricité (pour l'éclairage)	Stade expérimental
Revêtements de sol frais	Réduit l'absorption du rayonnement solaire	Très élevée (> 15 °C)	Élevée (> 1 °C)		Éblouissement
Sols évaporatifs	Raîchit par évaporation	Moyenne (5-10 °C)	Faible (< 1 °C)		Consommation d'eau
Sols nus et végétalisés	Raîchit par évaporation, évapotranspiration et ombrage	Très élevée (> 15 °C)	Élevée (> 1 °C)	Gestion de l'eau de pluie	Peu de retour d'expérience (Japon)
Toitures végétales	Isolant, montée en température faible	Élevée (10 °C, < 15 °C)	Faible (< 1 °C)	Récréation, fourrage	Entretien
Toitures réfléchives (cool roofs)	Raîchit par évapotranspiration	Dépend de la végétation et de l'épaisseur du substrat	Faible (effet limité à la proximité du toit)	Raîchissement intérieur du dernier étage	Entretien
Façades végétalisées	Réduit l'absorption du rayonnement solaire	Très élevée (> 15 °C)	Élevée (effet limité à la proximité du toit)	Raîchissement intérieur important du dernier étage	Consommation d'énergie en hiver
Façades à fort albédo	Raîchit par évapotranspiration et/ou ombrage	Effet comparatif aux façades conventionnelles très variable	Quelques degrés en climat chaud et sec	Intérêt acoustique, confort intérieur en été	Entretien (clair)
					Consommation d'eau pour les murs végétaux avec substrat
					Rayonnement, éblouissement
					Consommation d'énergie en hiver

Les toitures végétalisées présentent des effets avérés de rafraîchissement intérieur et de limitation du réchauffement des températures extérieures à proximité du toit. L'effet thermique au niveau du sol reste faible ; il varie selon les caractéristiques de la toiture végétale (substrat, densité de feuillage...), du bâtiment (hauteur, isolation, etc.), et selon le type de climat. L'intérêt de la végétalisation des toits est ainsi décroissant pour les climats : chaud et sec, chaud et humide, et tempéré. Les toitures vertes peuvent également améliorer d'autres fonctions écosystémiques, comme la biodiversité et la qualité de l'air.

Lorsque les façades végétalisées sont ensoleillées, elles absorbent l'énergie solaire (et la retransmettent peu) et montent faiblement en température. Elles permettent d'améliorer le confort en journée. Les effets sur la température de l'air dans les rues dépendent du climat, de l'effet de confinement (forme de la rue) et de l'eau. Des façades végétalisées maintiennent l'air frais dans des rues où l'effet de confinement est important.

**Figure 3.3. Température de l'air dans et autour d'un parc urbain à Essen (Allemagne) ; carte obtenue avec le modèle Envi-met.**



Source : Lahme et Bruse, 2003.

En conclusion, les sites très végétalisés restent plus frais que les zones fortement bâties. Les espaces verts créent localement des zones de confort diurne et nocturne, et ils peuvent aussi contribuer au rafraîchissement des quartiers à proximité (fig. 3.3), en fonction des vents dominants et de la morphologie du quartier (rues plus ou moins ouvertes sur le parc).

### **Les solutions bleues (portant sur l'eau)**

Selon leur taille, les étendues d'eau stagnante peuvent avoir un impact positif ou négatif sur l'ICU. Si l'effet est globalement positif pour des surfaces d'eau importantes, certaines surfaces de faible taille stockent de la chaleur et deviennent suffisamment chaudes pour réchauffer l'air pendant la nuit.

Les rivières semblent refroidir l'air toute la journée. Certaines études concluent à un effet quasi nul alors que d'autres concluent à un effet important, il est donc très probable que la relation entre effet des cours d'eau et morphologie urbaine, peu investiguée, soit un déterminant majeur de l'effet climatique des cours d'eau sur les quartiers environnants, ainsi que l'aménagement des berges.

À noter aussi le développement de toitures-bassins (toitures bleues) qui stockent l'eau de pluie pour désengorger les réseaux. Leur effet sur l'ICU a peu été étudié, mais on peut penser qu'il sera similaire à celui des surfaces arrosées, et inférieur à celui des toitures végétales qui développent une surface d'évaporation supérieure.

### **Les solutions jouant sur la forme urbaine**

En zones climatiques arides, des bâtiments hauts et des rues majoritairement orientées nord-sud permettent de minimiser le nombre d'heures d'inconfort thermique ; et structurer la ville en blocs constitués de cours intérieures est préférable à des structures de type « rue canyon » ou « grands ensembles ». Ces conclusions, acquises dans des contextes urbains particuliers, ne peuvent toutefois être généralisées car l'intérêt d'une forme urbaine n'est pas indépendant d'autres caractéristiques telles que les matériaux utilisés et les types de sols. Une végétation arborée pourrait par exemple contribuer à améliorer les conditions de confort dans une rue ouverte vers le ciel (création d'ombrage) mais diminuer le confort dans une rue faiblement ouverte (réduction de la vitesse du vent). Une approche plus globale de l'aménagement urbain est nécessaire.

### ***Lacunes actuelles et perspectives***

#### **L'amélioration des modèles pour l'évaluation des techniques de réduction de l'ICU**

L'objectif d'évaluer les techniques alternatives d'aménagement urbain visant à réduire l'ICU requiert souvent une meilleure prise en compte, dans les modèles, des phénomènes en jeu. Ces modèles ont déjà beaucoup évolué pour s'adapter aux nouvelles hypothèses d'aménagement urbain, mais des points restent à améliorer.

**Concernant les sols**, une comparaison internationale récente de 33 modèles a montré que la prise en compte de la végétation et des surfaces naturelles, présentes même en faible pourcentage, améliore le résultat global du modèle, mais aussi que les flux de chaleur latente associés sont les composantes du bilan les moins bien modélisés. Ce peut être dû à la méconnaissance de la teneur en eau du sol, ainsi qu'à l'utilisation de modèles de végétation conçus pour les milieux ruraux. Alors que la végétalisation des surfaces et des pratiques nouvelles de gestion des eaux pluviales sont envisagées pour réguler le climat urbain, un travail coordonné avec les hydrologues du milieu urbain est nécessaire pour mieux représenter, dans les modèles climatiques, les interactions entre la végétation, la surface, le sol et le sous-sol.

**Concernant les interactions climat-bâtiments**, les recherches démarrent et explorent l'impact de l'utilisation des systèmes de conditionnement d'air, des matériaux du bâtiment (passifs ou actifs). Cependant, la grande diversité des situations rend l'analyse difficile. Explorer une plus grande gamme de solutions nécessite la prise en compte des interactions bâtiment/climat urbain, et donc la mise au point d'outils permettant de représenter à la fois la physique du bâtiment et du microclimat.

**Concernant la forme urbaine** (orientation, densité, hauteurs...), les études existantes montrent l'intérêt de travailler sur ce déterminant, mais aussi que chaque site nécessite une étude particulière en raison de conditions spécifiques (conditions climatiques régionales, topographie, présence de cours d'eau, taille/densité/disposition des espaces végétalisés...).

### **La modélisation à l'échelle de la ville**

Très peu de travaux de recherche traitent des méthodes de diagnostic nécessaires pour élaborer des stratégies urbaines visant à mieux rafraîchir la ville. La difficulté est qu'il n'existe pas de solution universelle, et que les effets des solutions dépendent beaucoup de la forme urbaine. De même, les politiques d'urbanisme ne sont pas évaluées en termes d'impact climatique. Il faudrait pour cela pouvoir projeter formellement ces politiques (ce qui nécessite de définir l'évolution du bâti à l'échelle de la parcelle), puis les évaluer sur un large territoire avec des outils qui ne sont pas en mesure de décrire finement la morphologie urbaine. Ainsi, piégeage solaire et ventilation de la ville sont peu traités, en relation avec la forme urbaine, les matériaux et la nature des sols.

## **I Artificialisation des sols et pollution de l'air**

Il n'existe pas à notre connaissance de travaux scientifiques mettant en relation l'artificialisation des sols (ou l'urbanisation) et ses effets sur la pollution de l'air, ni d'étude sur la pollution des sols causée par la pollution de l'air. De nombreux travaux analysent les émissions et concentrations de polluants et leurs évolutions dans les villes, ou montrent l'impact du développement des grandes agglomérations sur la pollution, en s'appuyant sur l'observation ou la modélisation ; quelques rares études comparent différentes formes urbaines. Mais ces travaux ne considèrent que quelques polluants et certains

des mécanismes de pollution, et développent des analyses sur une région, un épisode de pollution, etc. ; il est difficile d'en tirer des conclusions générales.

### ***Origine et variabilité de la pollution atmosphérique***

#### **Mécanismes de pollution de l'air**

Les processus régissant la pollution de l'air sont multiples et complexes : émissions locales biogéniques et anthropiques de centaines de composés polluants particuliers ou gazeux, apports de polluants en provenance de territoires voisins ou lointains ; interactions physicochimiques entre ces composés et apparition de composés secondaires ; processus thermiques, météorologiques et climatiques qui dispersent, transportent, transforment ces polluants ; résorption par dépôts secs ou humides... C'est pourquoi on ne peut pas mettre simplement en relation l'artificialisation (changement d'occupation du sol et urbanisation) avec ses effets sur la qualité de l'air.

Les effets de la pollution de l'air sont eux-mêmes nombreux : ils affectent, directement ou indirectement, les populations humaines et animales, la flore, les milieux, le cadre de vie et le bâti... Il n'existe pas à ce jour de synthèse des impacts de la pollution de l'air. Aux effets directs de la pollution atmosphérique s'ajoutent des impacts indirects et de long terme par transfert des polluants dans les eaux, les sols et la chaîne alimentaire. Les effets sur la santé humaine sont multiples, difficiles à caractériser car ils résultent d'expositions à des concentrations de polluants relativement faibles mais de longue durée, et difficilement dissociables car ces polluants interviennent en mélange dans la pollution atmosphérique ambiante (qui comprend aussi la pollution intérieure des bâtiments). Les effets sur la faune, la flore, les bâtiments et le patrimoine culturel sont peu documentés dans la bibliographie analysée, et sans doute considérés comme de moindre importance par rapport aux effets sanitaires sur les populations.

#### **Variabilité spatiale et paramètres de la pollution de l'air**

La pollution atmosphérique affecte particulièrement les grandes agglomérations, où les enjeux sont importants, en raison de fortes émissions (trafic, chauffage), de phénomènes d'inversion de températures qui peuvent empêcher la dispersion des polluants et d'îlots de chaleur qui aggravent la pollution et probablement ses effets, et du grand nombre de personnes exposées. La pollution varie cependant avec le contexte géographique (topographie, altitude, climat) et météorologique (vitesses et directions des vents, précipitations, températures), la nature des sources d'émission (industries, trafic, chauffage, etc.) et des sources naturelles (forêts, déserts, océans). Localement, les concentrations varient fortement avec l'éloignement aux sources, l'étage du bâtiment, les configurations des rues ou des bâtiments.

#### **Évolutions de la pollution de l'air**

En France, les émissions anthropiques de polluants diminuent, par la mise en œuvre de réglementations, de technologies de dépollution (catalyseurs, filtres à particules...), mais



ces diminutions concernent principalement les polluants réglementés tandis que d'autres polluants (non contrôlés, ou liés à de nouvelles technologies ou carburants) peuvent persister ou émerger. Les concentrations de polluants baissent également, mais moins rapidement (- 20 % en 15 ans pour le dioxyde d'azote et les particules fines de type PM<sub>10</sub>), tandis que la pollution par l'ozone est plutôt en progression.

Cette évolution favorable n'est pas vérifiée partout dans le monde, et les régions qui connaissent un fort développement voient leurs émissions de polluants croître considérablement. Ainsi, à échelle mondiale, les émissions anthropiques d'oxydes d'azote (NOx) et de PM<sub>10</sub> croissent encore à un rythme de 1 à 3 % par an.

### ***Urbanisation et pollution de l'air***

Plusieurs travaux ont tenté d'appréhender l'incidence de l'urbanisation sur la qualité de l'air, au travers d'observations au sol et/ou satellitaires de la pollution et de l'occupation des sols, ou par la simulation des mobilités et émissions de polluants induites, les plus exhaustives simulant l'ensemble de la chaîne, de l'occupation des sols aux concentrations de polluants et à l'exposition des personnes. Différents scénarios, de développement urbain ou de redéploiement des populations et activités, sont envisagés ; les simulations portent sur des épisodes de pollution (quelques journées) ou sur une année entière, et concernent toujours une agglomération ou une région donnée (disponibilité de données locales). Ces travaux, enrichis d'études sur la végétalisation en ville et l'influence de l'urbanisation sur la météorologie, permettent de tirer quelques enseignements sur les conséquences de l'urbanisation.

### **Développement urbain et aggravation de la pollution de l'air**

La pollution augmente avec l'urbanisation par une croissance relative de l'activité en lien avec la population, par une augmentation des mobilités, et corrélativement par une hausse des émissions anthropiques et des concentrations de certains polluants sur les zones urbanisées et alentour. Enfin, l'urbanisation accroît le nombre de personnes exposées à ces concentrations, ce qui permet d'anticiper un impact négatif sur la santé des populations. Ces effets pourraient décroître avec l'avènement de technologies plus propres, des réglementations de limitation des émissions et de suivi des concentrations, mais sans présumer de l'émergence de nouvelles substances polluantes, de l'évolution des usages, ni d'une sensibilité accrue des populations.

### **Influence relative de l'occupation des sols par rapport à l'émission anthropique et l'exposition**

Les paramètres prépondérants de l'aggravation de la pollution sont l'augmentation des émissions anthropiques, du niveau des concentrations de la pollution de fond et du nombre de personnes exposées, l'extension urbaine et l'augmentation des mobilités. La modification de l'occupation des sols, la réduction éventuelle d'émissions naturelles (négligeables comparées aux émissions anthropiques), et l'évolution des conditions

météorologiques locales liée à l'urbanisation sont des paramètres de moindre importance. Il en est de même de la configuration des quartiers, rues et bâtiments.

### **Effets de l'extension et de la densification urbaine sur les émissions et l'exposition**

L'extension urbaine se traduit par une aggravation de la pollution de l'air au moins aussi importante que celle qui serait liée à une densification urbaine sans extension, et plus importante si l'on considère qu'elle accroît significativement les distances parcourues et la dépendance à l'automobile. La densification d'un centre urbain optimise la ville et l'accessibilité, mais aggrave l'exposition des personnes aux niveaux élevés de pollution. L'extension à faible densité (de type périurbain, ou étalement) aggrave globalement les effets (augmentation des concentrations  $PM_{10}$ , ozone), avec cependant des zones de moindre pollution et une dilution de certains impacts ( $PM_{10}$ ) sur de plus grandes superficies. Une extension à plus forte densité ou une organisation multipolaire ou plus homogène de la ville pourraient permettre d'optimiser l'organisation des déplacements, de contenir l'augmentation des émissions anthropiques et de limiter les populations exposées aux plus fortes concentrations. La végétalisation urbaine contribue à diminuer la pollution de l'air, même si cet effet reste assez faible. La morphologie urbaine et la configuration des quartiers peuvent contribuer à réduire la pollution de l'air, même si là encore le potentiel est assez limité.

### ***État des lieux des connaissances scientifiques, besoins de recherche et leviers d'action***

L'explicitation de la problématique de l'influence de l'artificialisation sur la pollution de l'air et l'analyse bibliographique ont montré que de nombreux points sont peu ou pas documentés. On note ainsi : une littérature scientifique insuffisante sur certains aspects de la pollution atmosphérique, un manque d'éléments de quantification ou d'ordres de grandeur qui permettraient de considérer les effets prédominants, le caractère souvent limité des travaux (quelques polluants, quelques mécanismes), et plus généralement un manque de travaux de synthèse qui permettraient une appréhension plus exhaustive de la pollution de l'air (de l'occupation des sols aux concentrations, à l'exposition et aux effets sur les populations), et de tirer parti des nombreux travaux visant à analyser les liens entre l'urbanisation, ses formes et la pollution de l'air.

Il conviendrait également de développer des simulations sur des études de cas françaises (agglomérations à enjeu de pollution, contextes types) afin d'élargir les analyses et documenter les effets sous différents scénarios. Il s'agirait en particulier d'identifier et combiner les outils les plus appropriés pour permettre une analyse allant du développement urbain jusqu'aux impacts de la pollution de l'air, incluant l'analyse de l'exposition des personnes, voire l'extrapolation aux impacts sanitaires.

Les travaux analysés mentionnent peu de perspectives en termes de leviers d'action. Les conclusions des analyses permettent toutefois de retenir comme moyens susceptibles de réduire les pollutions de l'air ou leurs impacts :

- une meilleure organisation spatiale de la ville, minimisant les besoins de mobilités, les distances et les émissions anthropiques sans toutefois conduire à des densités fortes de personnes exposées à des niveaux élevés de pollution (ville moins concentrée, moins étalée, plus homogène ou polycentrique) ;
- des configurations favorables des bâtiments, quartiers, rues, etc., favorisant les écoulements d'air et la réduction de la pollution, et optimisant l'exposition des personnes, selon leurs activités, aux moindres niveaux de pollution ;
- la végétalisation des villes ;
- le développement d'écoquartiers et de modes de transports doux, collectifs, pour créer des zones de moindre pollution.

Même s'il est possible d'envisager la résorption des concentrations de polluants dans les villes, il est difficile d'apprécier la réversibilité des impacts (pour les générations futures). Il est également difficile de différencier l'effet marginal de l'effet global de l'artificialisation sur la pollution de l'air.

## ■ Conclusion

À travers ce développement sur l'environnement physique urbain, nous avons fait le point sur la relation entre l'artificialisation des sols, l'îlot de chaleur urbain (ICU) et la pollution de l'air, nuisances modifiant le confort thermique et la qualité de l'air. L'analyse repose sur une vision 3D de la ville qui intègre sa dimension verticale. La surface développée de la ville (surface du bâti + surfaces imperméabilisées) à différentes échelles (bâtiment en lui-même, quartier, ville) et la végétation deviennent les interfaces d'étude des transferts énergétiques (radiatif, thermique) et hydriques entre l'atmosphère, le sol et l'intérieur des bâtiments. Les processus aérauliques décrivant les écoulements de l'air se surimposent aux échanges d'énergie et hydriques pour tendre vers une description intégrée des flux d'eau, d'énergie et de matière.

L'état de l'art met en évidence l'influence qu'ont sur les différents processus les paramètres de la morphologie urbaine, de la nature des surfaces (matériaux, sols) et des propriétés des surfaces (perméabilité, caractéristiques thermiques, caractéristiques optiques). De plus, tout accroissement de l'urbanisation (extension et densification) au travers de l'augmentation des activités contribue à augmenter les émissions de chaleur. Dans le contexte du réchauffement climatique, plusieurs études ont montré que l'urbanisation peut accentuer le phénomène d'augmentation de température de l'air, localement. En revanche, peu d'études ont été menées sur les effets conjoints du changement climatique et de l'urbanisation sur les autres paramètres tels que l'humidité de l'air et le vent. Certaines solutions proposées pour lutter contre l'ICU sont plutôt technologiques et jouent généralement sur les propriétés réfléchives des surfaces (solutions grises basées sur le développement de revêtements de surface mono- ou multifonctionnels). D'autres visent à se rapprocher des bilans énergétique et hydrique naturels en s'appuyant sur les systèmes hydriques et la végétation (solutions vertes, solutions bleues comme cours d'eau, bassin), dont les effets positifs dépendent de la taille de la masse d'eau et de la

forme urbaine. Enfin, les solutions jouant sur la forme urbaine pourront agir sur les nuisances thermiques et la pollution de l'air. Les interactions entre les différents dispositifs sont complexes et peuvent conduire à l'effet opposé de celui initialement souhaité, sans une vision globale de la situation incluant les différents paramètres entrant en jeu. Les solutions végétalisées sont de plus en plus prescrites et étudiées, mais la question de la disponibilité en eau est rarement abordée simultanément. De même, les solutions doivent toujours être examinées au regard de la santé (pollution, allergies), de l'atténuation du changement climatique (émissions de CO<sub>2</sub>) et des aspects économiques (solutions sans regret). Les perspectives de recherche vont dans le sens d'une intégration la plus poussée possible, par exemple par chaînage de modèles micrométéorologiques et acoustiques mais aussi d'un développement des politiques d'urbanisme prenant en compte le phénomène d'ICU. L'acquisition de données à échelle locale et plus globale reste un objectif pour améliorer les cartographies (température, pollution de l'air) et valider les modèles.

# 4. Espace agricole, activité agricole et artificialisation des sols

**L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EST TOUT AUTANT QUESTIONNÉE** pour ses impacts environnementaux, dont nous venons de voir qu'ils dépendent pour une large partie de la façon dont celle-ci est pratiquée, que pour ses impacts sur l'activité agricole. Cet impact sur la quantité de terres agricoles, sur la production agricole et sur les conditions d'exercice de l'activité agricole n'est pas toujours difficile à évaluer. Il l'est d'autant moins que les déterminants de l'artificialisation et/ou de la diminution des surfaces agricoles, qui peuvent être examinés au travers des composantes de la rente foncière agricole, sont multiples. La première difficulté revient à qualifier cet espace agricole, dans un contexte où les frontières qui différencient les territoires sont de plus en plus floues. Lorsqu'on se situe en zone périurbaine ou rurale, l'artificialisation du sol s'opère sur des espaces agricoles, forestiers ou semi-naturels, qui peuvent offrir comme principale résistance au phénomène d'étalement leur intérêt économique, soit direct et s'exprimant alors par les décisions du propriétaire, soit indirect, pour la collectivité. Cet intérêt collectif du sol est préservé par la régulation des usages qui peut pallier les défaillances du marché, notamment pour ce qui concerne le paysage, les espaces de loisirs, les services écosystémiques et la gestion des risques naturels.

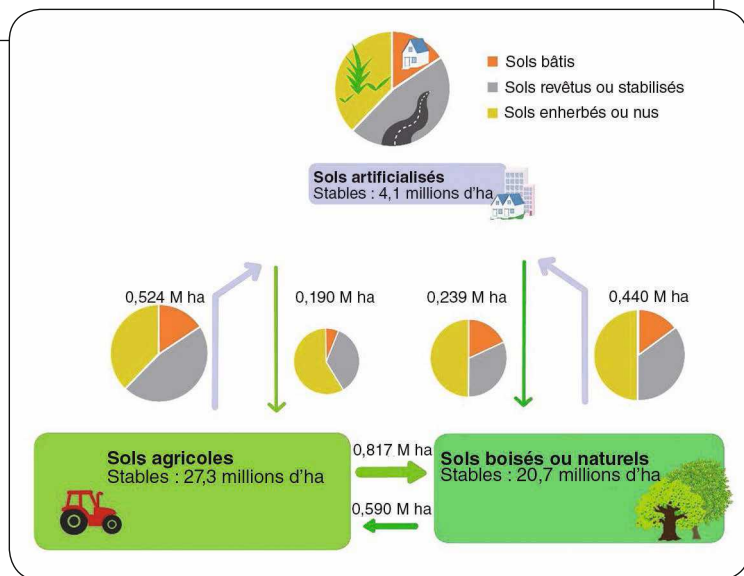
## **Les impacts directs de l'artificialisation des sols sur la production agricole**

### **Des pertes de terres agricoles auxquelles contribue l'artificialisation des sols**

Les récentes évaluations françaises des changements d'affectation des sols attestent de la perte de terres agricoles, mouvement auquel contribue de façon non négligeable leur passage en sols artificialisés. Au-delà des bilans nets sur lesquels s'appuient la plupart des analyses, l'examen plus détaillé des échanges entre les différentes catégories d'affectation des sols et la prise en compte des échanges entre sols agricoles et sols naturels et forestiers amènent à des conclusions un peu plus nuancées. Le schéma des flux 2006-2014 issu de Teruti-Lucas (fig. 4.1) met ainsi en évidence l'importance des pertes de terres agricoles vers des terres boisées et naturelles (respectivement – 287 000 ha et – 530 000 ha)

qui dépassent largement les pertes agricoles par artificialisation (– 524 000 ha). Bien sûr, ces mouvements sont plus facilement compensés par des flux inverses en provenance de sols forestiers et naturels (respectivement + 273 000 ha et + 317 000 ha) que depuis des sols artificialisés (+ 176 000 ha), la réversibilité des usages étant nettement plus aisée entre sols agricoles et sols boisés ou naturels qu’entre sols agricoles et sols artificialisés. Ainsi, la perte de terres agricoles qui se prolonge en France combine à la fois un mécanisme de déprise-reprise agricole, probablement aux franges de ces espaces productifs, et un processus plus difficilement réversible d’artificialisation des sols.

**Figure 4.1. Changements d'affectation des sols selon leur usage en 2006 et 2014.**



Source : Teruti-Lucas, 2014, SSP, MAA. Graphisme : Elodie Carl.

Du point de vue des sols artificialisés, le mouvement d’artificialisation s’effectue un peu plus à partir des sols agricoles que de la somme des surfaces boisées (227 000 ha) et naturelles (213 000 ha), et le bilan net de deux tiers d’artificialisation au détriment des sols agricoles s’explique par les retours proportionnellement moins importants des sols artificialisés vers des sols agricoles (190 000 ha) que vers des sols boisés ou naturels (124 000 et 115 000 ha). Notons enfin que, parmi les 964 000 ha de terres qui ont changé d’affectation vers l’artificialisation au cours de la période 2006-2014, la moitié est restée enherbée ou nue et seuls 15 % ont été bâtis. À l’inverse, le retour vers des usages agricoles, forestiers ou naturels concerne à 65 % des sols artificialisés qui étaient enherbés

ou nus et, bien sûr, très peu de sols bâtis (moins de 5 %). La part importante des surfaces artificialisées au cours de la période sans avoir été imperméabilisées ou stabilisées devrait amener à nuancer les impacts environnementaux négatifs de cette artificialisation.

Il est clair que les pertes globales de surface agricole sont importantes, mais pour en comprendre toute la dynamique, il y a lieu de s'interroger tout autant sur les processus qui conduisent à l'artificialisation de ces terres qu'à ceux qui sont responsables de la déprise agricole et, à l'inverse, de la (re)mise en production agricole de surfaces boisées ou naturelles (ou peut-être laissées en friche). Ces deux derniers mouvements, à la marge du champ de l'expertise réalisée ici, touchent bien sûr des espaces aux caractéristiques agricoles et paysagères différentes de ceux concernés par le premier.

L'artificialisation des sols est aussi inégalement répartie. Les changements d'affectation des sols vers une artificialisation sont un phénomène qui se concentre aux proximités immédiates des villes et qui se diffuse au sein des espaces périurbains. Ce faisant, et parce qu'historiquement les villes ont souvent été fondées là où il était possible de les alimenter sans coût de transport excessif, ce phénomène est susceptible de toucher plus particulièrement certains espaces agricoles de qualité. Ceux-ci risquent alors de manquer dans le cadre d'une agriculture de proximité, d'espaces naturels de loisirs et/ou patrimoniaux pour les résidents urbains et d'espaces naturels côtiers et/ou touristiques importants du point de vue de la biodiversité. La question ne se limite donc pas à des quantités de terres mais aussi à leur qualité, à leur productivité et aux services écosystémiques dont la société tirait antérieurement avantage. Chery *et al.* (2014) ont montré, en s'appuyant sur la classification pédologique des sols de France au 1/1 000 000, et tout en soulignant les limites liées à la précision des données, que l'artificialisation affectait préférentiellement certains types de sols caractéristiques des terres à fort potentiel agricole (représentant environ 45 % de la superficie du territoire). Ils montrent aussi que quelques types de sols plus rares mais caractéristiques des zones humides sont également fortement affectés par l'artificialisation, alors que les sols caractéristiques des milieux forestiers sont les moins touchés.

Les terres agricoles apparaissent ainsi aisément convertibles et leur conversion vers l'artificialisation difficilement réversible. Le statut des terres agricoles est au centre des enjeux de préservation de cet espace sensible notamment au phénomène d'étalement urbain et illustre les tensions qui s'exercent autour de la régulation publique de l'occupation du sol.

## **I Des pertes de terres à l'estimation des pertes de biomasse**

L'estimation de l'impact que l'artificialisation des sols a sur les capacités de production agricoles ou sur les pertes de production de biomasse de l'agriculture nécessite que soit connue la qualité des sols agricoles en amont de leur artificialisation. Or la notion de qualité agronomique des sols agricoles ne fait pas l'objet d'un consensus au sein de la communauté scientifique, ce qui a amené les pédologues à privilégier l'identification d'un ensemble de caractéristiques biophysiques des sols plutôt que la construction d'un indicateur synthétique de qualité (agronomique et/ou environnementale). C'est une des

raisons pour lesquelles les études qui visent à évaluer les pertes de capacité de production liées à l'artificialisation sont rares et comportent d'importantes limites. Il existe toutefois quelques travaux empiriques visant à produire des cartes d'indice de qualité et à les mettre en regard du phénomène d'artificialisation, sous l'angle de la notion de perte de capacité productive. Leur intérêt est certain, mais ces travaux reposent sur de nombreuses approximations et leurs résultats sont à considérer avec prudence.

Ainsi, les estimations de production potentielle les plus fines se basent sur des modèles de culture, dont on sait qu'à moins de démultiplier le nombre de simulations, ils sont peu fiables à des échelles de vastes territoires (national ou international), dès lors que l'on observe de fortes variations locales des conditions pédoclimatiques et une forte hétérogénéité des types de production agricole et des pratiques culturales. Ces estimations sont, par ailleurs, limitées aux principales cultures pour lesquelles des modèles de culture suffisamment fiables existent. La qualité des estimations de ces approches par modélisation est cependant en constante évolution.

En croisant un indice *Cropland Productivity Index*, issu des données du modèle *SoilProd* (Tóth *et al.*, 2011), avec les changements d'affectation des sols enregistrés *via Corine Land Cover* (CLC), Tóth (2012) et Aksoy *et al.* (2017) montrent qu'en France, l'urbanisation se fait à 70 % au détriment des terres de très bonne qualité, sachant que, selon le classement retenu, cette catégorie de terres rassemble elle-même 68 % des sols de France. Ainsi, compte tenu de l'imprécision de ces estimations, le différentiel en défaveur de ces bonnes terres n'est pas significatif et l'artificialisation toucherait de manière également répartie des sols de différentes qualités. Les pertes de capacité productive estimées montrent qu'entre 2000 et 2006, celles-ci équivaldraient pour la France à 0,26 % de la production agricole totale, pertes qui se situeraient dans la moyenne européenne de 0,26 % de perte de capacité productive, avec un équivalent par habitant également dans la moyenne. Une étude similaire à une échelle plus fine sur la région Languedoc-Roussillon, utilisant un indice de qualité essentiellement basé sur la réserve en eau utile des sols, indique des pertes de sols par artificialisation proportionnellement plus importantes pour les sols ayant le potentiel agronomique le plus élevé, mais sans aller jusqu'à l'estimation chiffrée de la perte de capacité productive. En outre, ces niveaux estimés de pertes de capacité productive, somme toute relativement faibles, semblent assez peu significatifs au regard de l'ensemble des autres facteurs de variation et d'incertitudes qui pèsent sur l'activité agricole et ses niveaux de production, compte tenu des combinaisons de production possibles et la façon dont l'agriculture et les marchés peuvent s'adapter à ce type d'évolution.

L'intensification des cultures sur les terres arables restantes peut compenser les pertes observées (d'Amour *et al.*, 2017). Pour bien prendre en compte ce mécanisme, les approches à mettre en œuvre se devraient de coupler les résultats précédents avec des modèles économiques intégrant les réactions des marchés et l'arbitrage que les producteurs sont amenés à faire entre différentes productions. En France, sur les 30 dernières années pendant lesquelles le phénomène d'artificialisation des terres agricoles a été



soutenu, les travaux prenant en compte cette dimension ne concluent pas à une chute significative des volumes de production imputable à l'urbanisation et aucune étude scientifique n'affiche de résultats statistiques en ce sens : les pertes de capacité productive dont il est question plus haut sont bien évidemment des pertes potentielles et doivent s'analyser en termes de perte d'option dans un contexte de ressources non renouvelables, ce que ne fait pas cette littérature.

Au final, le débat est vif entre, d'une part, ceux qui considèrent que l'artificialisation a un impact non négligeable sur les capacités productives de l'agriculture et que le cumul des pertes de terres sur le long terme peut mettre en péril cette activité et, d'autre part, ceux qui considèrent que cet impact, pris au niveau global, est souvent exagéré, notamment en Europe de l'Ouest, et que nous sommes encore loin de la pénurie de terres agricoles. On ne peut en effet apprécier les impacts de l'artificialisation des sols en termes de pertes irréversibles de terres arables sans les mettre en regard du stock global de terres arables, utilisées ou pas, et ce particulièrement dans un contexte de déprise agricole en zone rurale où les abandons sont réversibles.

Il n'en demeure pas moins que les impacts de l'artificialisation des sols sur l'agriculture sont ressentis très durement au niveau local, notamment dans les espaces périurbains où les agriculteurs sont directement confrontés à cette pression. Celle-ci engendre de fortes perturbations dans l'exercice de l'activité agricole et l'organisation locale de la production, du fait notamment de la fragmentation des territoires agricoles que la vague d'artificialisation des sols engendre, effet que nous détaillerons plus loin.

D'un point de vue économique, la qualité d'une terre se définit pour un usage donné et correspond à ce qu'il reste au propriétaire (qualité privée) ou à la société (qualité sociale) sur les bénéfiques (privés ou sociaux), une fois que l'ensemble des autres facteurs de production ont été rémunérés, ce qui rend l'évaluation de cette qualité particulièrement complexe. Les fondements des politiques de préservation des terres agricoles fondées sur les indices de qualité des sols font l'objet de nombreuses réserves aux États-Unis comme en France (critique et abandon de l'utilisation de la « Carte des terres agricoles » prévue dans la Loi d'orientation agricole de 1980).

## **La rente foncière agricole, vecteur des changements d'affectation des sols**

**ANALYSER LES MÉCANISMES PAR LESQUELS UNE TERRE AGRICOLE** peut subir un changement d'affectation dans le sens de son artificialisation nécessite de recourir à un raisonnement en termes de différentiels de rente entre usages concurrents. Les modèles dynamiques de développement urbain s'intéressent aux facteurs expliquant la décision d'un propriétaire foncier de convertir une parcelle initialement à l'état agricole, forestier ou naturel, en un terrain bâti. Le prix du foncier non bâti dans l'espace périurbain ou rural est égal

à la capitalisation d'au moins trois composantes : la valeur de la terre agricole ou forestière, le coût de la conversion et les rentes futures attendues.

Dans un contexte d'information parfaite, les propriétaires fonciers vont choisir le moment optimal de conversion de leur parcelle, de manière à maximiser leur bénéfice net attendu. En négligeant les valeurs d'option, la décision de construire a lieu dès lors que les rentes attendues pour un usage urbain sont supérieures à la rente agricole additionnée des coûts de conversion.

Tout en gardant à l'esprit le très fort différentiel à l'unité de surface entre le foncier bâti et le foncier agricole (55 fois supérieur pour le bâti, 1,72 €/m<sup>2</sup> contre 95,5 €/m<sup>2</sup>, encadré 4.1), il y a lieu de s'interroger sur la façon dont se construisent les rentes foncières agricoles et sur les éléments qui les composent, de façon à voir comment elles évoluent au fur et à mesure de l'avancée du front d'urbanisation ou de la densification du périurbain. La valeur de la terre reste en effet un élément déterminant dans les décisions des acteurs privés de convertir leur terrain agricole en terrain à bâtir, bien qu'il ne soit pas le seul pris en compte. Des leviers existent ainsi pour influencer sur les décisions des acteurs publics et privés. La rente foncière agricole dépend de deux grandes catégories de facteurs : les facteurs internes à l'agriculture et les facteurs externes.

#### Encadré 4.1. Le syndrome d'impermanence

La proximité à la ville peut avoir des effets négatifs sur l'agriculture par la diminution de l'horizon temporel sur lequel se fondent les décisions des agriculteurs. Ce syndrome d'impermanence implique que les agriculteurs sous-investissent dans leur activité, ce qui contribue à en diminuer la valeur potentielle. Sachant que le changement d'usage est rarement réversible et que sa perspective est associée à une hausse de la valeur de la terre, les conditions favorables à l'apparition d'une valeur d'option sont réunies. La valeur d'option s'ajoute à la valeur de l'activité agricole, elle provient de la possibilité d'attendre l'arrivée de nouvelles informations sur la valeur urbaine de la terre avant de faire le choix de conversion ou de vente.

### Facteurs internes à l'agriculture

La qualité d'usage des sols agricoles, bien que difficile à estimer, est prise en compte dans le calcul de la valeur de la terre. Cette qualité constitue un rempart solide contre l'artificialisation des terres agricoles et nécessite d'être préservée, bien que son poids varie fortement entre les régions et à l'intérieur des régions elles-mêmes. L'usage, le type d'agriculture pratiqué, etc., rendent la pratique plus ou moins dépendante des attributs biophysiques des terres (*i.e.* altitude, pente, qualité des sols).

Le climat fait également l'objet d'une attention particulière. En France, des travaux couplent l'influence du climat sur le prix de la terre agricole et les choix d'usage du sol, dans une analyse en termes de scénarios d'évolution à l'horizon 2050. En prenant en compte

l'extension de l'urbain (+ 1 million d'ha), il apparaît que les cultures annuelles et les forêts progresseraient (respectivement de + 1 et + 1,5 million d'ha) au détriment des prairies et des cultures pérennes (respectivement – 2,5 et – 0,3 millions d'ha). Les effets du climat ne sont par ailleurs pas limités aux cultures annuelles ou aux prairies, et l'on observe des effets sur les choix des éleveurs et sur les choix d'autres cultures pérennes.

En revanche, le recours aux intrants n'est généralement pas capitalisé dans le prix de la terre. À l'inverse, la disponibilité de l'eau (souterraine ou irriguée) augmente les revenus espérés de la terre agricole et donc son prix. Il en est de même pour les investissements réalisés pour « améliorer » l'exploitabilité de la terre, tels que l'agrandissement de la taille des parcelles, des forages, ou les travaux de drainage. Enfin, dans une perspective de limiter la déprise agricole, il est communément admis que la stabilité des soutiens à l'agriculture (Politique agricole commune, Agriculture biologique, etc.) joue sur la valeur du foncier et pérennise les activités agricoles. Les quotas et permis de production impactent également le prix de la terre agricole, que ce soit les droits d'épandage ou les limites en termes de nitrates. Inversement, les effets d'aménité qui augmentent l'offre de bénéfices écologiques peuvent générer des revenus additionnels de la terre.

## ■ Facteurs externes à l'agriculture

Parmi les facteurs externes à l'agriculture susceptibles d'avoir un effet sur la valeur de la terre et donc sur les opportunités de conversion des espaces agricoles, la proximité des espaces déjà urbanisés, mais aussi des espaces naturels, doit être prise en compte. Également, l'effet des Safer et des collectivités territoriales mérite d'être étudié.

La proximité des pôles urbains, tout comme celle des infrastructures routières, constitue à la fois une menace et une opportunité pour les activités agricoles. Elle peut être génératrice de nouveaux débouchés et conduire à une spécialisation de l'activité vers des produits à haute valeur ajoutée. Dans ce contexte, les programmes d'approvisionnement local des cantines scolaires sont un levier non négligeable. La ville ou la coexistence d'activités concurrentes dans un même espace peuvent en revanche être source de conflits d'usage et de gêne à l'activité agricole (fragmentation des espaces agricoles par les infrastructures de transport, restrictions sur certaines pratiques agricoles...). Parallèlement, les populations non agricoles permettent le maintien de l'activité agricole en apportant un accès aux services et aux emplois. Mais cette proximité peut aussi accroître la pression foncière et accentuer la vulnérabilité des terres agricoles si elles ne bénéficient pas d'une protection particulière (cf. chap. 7).

**Les espaces naturels à proximité des terres agricoles** présentent des effets de débordement, positifs ou négatifs, mais généralement de moindre ampleur que les déterminants présentés ci-dessus. Les terres agricoles marginales vont être plus vulnérables à l'abandon et à l'enfrichement, mais on peut considérer qu'une parcelle de terre agricole bénéficie des attributs des parcelles voisines par des effets d'externalité comme les espaces ouverts ou les services écosystémiques. Les paysages et les habitats naturels influent positivement sur la valeur des terres agricoles. Et il en va de même des services

écosystémiques fournis par les zones naturelles (lacs, rivières, forêts et zones de conservation) sur l'activité agricole. Le développement du tourisme et des loisirs, rendus possibles par les espaces naturels et forestiers, est aussi source de valeur pour l'agriculture, ce qui peut préserver les terres d'un changement d'usage. En France, les mécanismes de protection de l'environnement peuvent diminuer localement la disponibilité de la terre, mais on n'observe pas d'effet direct sur l'activité agricole.

**Les tensions foncières en zone littorale.** Le foncier étant structurellement rare sur les littoraux, sa valeur s'accroît en proportion de la demande. Ainsi, en France, le prix de vente des terrains à bâtir en secteur diffus est 60 % plus élevé sur le littoral qu'en moyenne métropolitaine. Les terrains y sont par ailleurs plus petits (- 25 %), témoignant de l'effet du prix sur la propriété, mais également de l'héritage des structures foncières maraîchères propres au littoral. Si la consommation de terres agricoles n'est pas spécifique au littoral, elle y est particulièrement forte : en France, les exploitations des communes littorales ont perdu 25 % de leur surface agricole utile (SAU) entre 1970 et 2010, contre 12 % dans l'arrière-pays et 10 % en moyenne métropolitaine.

**La poldérisation des zones humides littorales** s'est d'abord développée sur les rivages de la mer du Nord, avant de se diffuser à l'échelle mondiale. Pratiquée initialement au profit de l'agriculture, de l'aquaculture et de la saliculture, elle a surtout, à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, été effectuée pour l'urbanisation et le développement économique, auxquels elle procurait des terres bon marché et qui évitaient les conflits liés à l'empiètement sur des terres agricoles. De grandes villes comme Amsterdam, Venise ou Tokyo, se sont étendues sur d'anciens marais maritimes. L'installation d'infrastructures portuaires et d'établissements industriels encombrants ont aussi constitué un important facteur de poldérisation. Dans l'estuaire de la Seine, entre 1834 et 1978, les espaces intertidaux sont ainsi passés de 130 à 31 km<sup>2</sup>. À l'échelle mondiale, 67 % des marais maritimes ont été conquis de cette façon au cours de la période historique.

#### Encadré 4.2. La valeur de la terre en France en 2015

Selon l'Insee, les terrains cultivés représentent une valeur de 481,5 milliards d'euros en 2015 alors que la valeur des terrains supportant des bâtiments est presque dix fois supérieure (4 782,5 milliards d'euros). De forts différentiels existent au sein de ces deux champs statistiques tels qu'abordés par les comptes de patrimoine d'un point de vue macroéconomique. Le prix de la terre agricole libre varie entre 0,14 €/m<sup>2</sup> dans le Haut-Jura et 140 €/m<sup>2</sup> pour une vigne en appellation d'origine contrôlée premier cru en Bourgogne (Nouvelles séries de prix des terres, SSP-Safer). Les terrains actuellement convertis vers l'urbain ne sont par ailleurs pas directement comparables à l'ensemble des surfaces bâties. Le prix d'un terrain pour y construire une maison individuelle se situe entre 19 €/m<sup>2</sup> dans le Limousin et 200 €/m<sup>2</sup> en Île-de-France (Enquête sur le prix des terrains à bâtir, SOES).

Le contexte institutionnel modifie sensiblement la valorisation de la ressource par l'agriculture. La sécurisation des droits de propriété et d'usage, tout comme le tracé du parcellaire, joue un rôle sur le prix de la terre et sur la valorisation agricole. De manière intuitive, les coûts de transaction sont répercutés dans le prix de la terre, ce qui implique une plus grande rigidité du marché foncier, avec la non-réalisation de transactions potentiellement mutuellement profitables (encadré 4.2).

## **Les facteurs locaux de conversion ou de résistance à l'artificialisation**

**DANS UN CADRE PÉRIURBAIN, LES FACTEURS DE L'ABANDON** d'exploitation agricole des terres ou de leur « sous-utilisation » sont profondément modifiés du fait de la pression foncière et de la fragmentation des territoires agricoles que l'insertion de surfaces artificialisées engendre. Comme on l'a vu plus haut, l'abandon de l'affectation agricole d'une terre est l'expression spatiale d'un processus de marginalisation, où l'exploitation agricole cesse d'être rentable au regard de la rente qu'une conversion de l'usage peut apporter. Comme vu aussi plus haut, la pression foncière implique, dans les régions à forte densité de population, un coût d'opportunité d'occupation des terres défavorable à l'occupation agricole. Une étude très détaillée portant sur le Sud de l'Espagne montre que ce sont les parcelles les plus proches des espaces urbanisés (0 à 1,2 km) et des routes (moins de 2,5 km) qui sont celles où est le plus fort l'abandon de l'agriculture lié à la vente des terrains pour des usages urbains. Mais, du fait d'une tendance à l'intensification de l'activité agricole au sein de ces mêmes espaces (qui s'accompagne d'un changement de type de production et d'un maintien relatif des usages agricoles), les zones les plus sujettes à l'artificialisation ne se situent pas toujours dans la proximité immédiate de ces espaces. Ce sont les zones médianes, entre 1,2 à 5 km de distance du centre de l'espace urbanisé, qui sont les plus sensibles à la conversion d'usage. On retrouve le même type de mécanisme dans des exemples canadiens, dans les plaines viticoles du Sud de la France, etc. Le processus n'apparaît cependant pas linéaire et l'extension même de l'artificialisation des sols dans ces zones périurbaines peut au-dessus d'un certain seuil être freinée par la dynamique réactive de l'agriculture locale (encadré 4.3).

### **Encadré 4.3. Processus non linéaire dans un contexte périurbain : l'effet de voisinage**

Lorsque l'artificialisation commence, les effets de fragmentation des exploitations agricoles sont très importants et amplifient le processus amorcé. Ce phénomène est appelé « effet de voisinage », c'est-à-dire qu'il incite les exploitations voisines de celles qui ont abandonné des parcelles à l'artificialisation, à le faire à leur tour. Mais au bout d'un certain taux d'artificialisation et de fragmentation des exploitations agricoles, démarre alors un processus de concentration des exploitations et de diminution de leur nombre, qui freine très largement le processus d'artificialisation, voire l'arrête.

Bien que peu nombreuses sur le sujet, les études montrent que les effets de la fragmentation des territoires agricoles et des exploitations agricoles qui s'y trouvent sont importants et qu'ils amplifient le processus entamé d'artificialisation. En plus d'une consommation accrue de terres agricoles locales, l'interpénétration de plus en plus complexe des espaces fonctionnels urbains et agricoles se trouve à l'origine d'une reconfiguration permanente des parcelles agricoles, qui oblige à une adaptation continue des agriculteurs locaux à des conditions d'exercice de leur activité toujours changeantes et plus contraignantes. Ces tensions sont bien plus fortes que la simple part de la surface communale affectée à des usages non agricoles et non forestiers pourrait le laisser penser : ainsi, par exemple, dans les communes périurbaines d'Île-de-France où ces tensions peuvent être fortes, les surfaces artificialisées ne couvrent qu'entre 10 et 20 % du territoire communal. Il semble néanmoins exister un palier, spatial et/ou temporel, où l'abandon agricole au profit de l'artificialisation peut se ralentir dans les zones périurbaines.

On retrouve une dynamique de même nature au travers de l'analyse des conflits et des contentieux qui se développent dans les zones périurbaines. Les conflits autour de l'usage des sols sont de plusieurs ordres et touchent tous les domaines (pollution sonore ou olfactive, désagrément visuel, risque sanitaire, conservation de la nature ou du patrimoine, etc.). Dans cet ensemble, les conflits entre urbains ou ex-urbains et agriculteurs sont nombreux, sans pour autant être dominants ; ils sont en outre plus ou moins variables selon les forces et nuisances générées par chacune des parties en présence. Au-delà des conflits directs et contentieux liés aux changements d'affectation des sols, au travers desquels les terres agricoles sont considérées comme menacées par l'artificialisation, se développent également des conflits et contentieux inverses au sein desquels certaines pratiques ou installations agricoles sont vues comme des nuisances locales. Il est intéressant de constater qu'à partir d'un certain seuil, la diffusion de l'occupation résidentielle d'anciennes terres agricoles pose problème dans la mesure où les ménages sont prompts à vivre près de la nature (même s'ils en ont une image fantasmée) et qu'ils souhaitent que les espaces dans lesquels ils s'installent conservent certaines des caractéristiques paysagères qu'ils sont notamment venus y chercher. L'agriculture a une place particulière dans cette image de la nature, qui explique la mobilisation possible de certains résidents contre de grands projets d'infrastructures ou de développement résidentiel.

Toutes les exploitations agricoles, localisées en périurbain, ne sont pas sensibles de la même façon à la pression à la conversion de leurs surfaces agricoles. La situation financière de l'exploitant, son endettement, mais aussi les coûts d'ajustement ou coûts d'opportunités requis pour le changement d'activité (vente des actifs mobiliers et immobiliers, inadéquation de la formation professionnelle pour une activité autre qu'agricole...) influent largement sur les décisions des exploitants. Les caractéristiques socio-économiques de la famille de l'exploitant sont aussi intégrées dans les décisions de celui-ci. Deux facteurs augmentent la probabilité de cessation d'activité : le travail du conjoint à temps plein hors de l'exploitation d'une part, et le fait que les deux conjoints aient été eux-mêmes élevés dans une exploitation agricole d'autre part. L'orientation de l'exploitation en production animale, en grandes

cultures ou en maraîchage est un déterminant de la cessation ou du maintien d'activité. En effet, les niveaux de valeur ajoutée à l'hectare, et donc les niveaux de rente agricole, sont différents selon la nature des productions et les coûts irrécupérables sont plus importants en production animale, aussi est-il constaté que les régions dominées par les exploitations spécialisées en élevage sont moins sujettes aux cessations d'activité, à caractéristiques régionales socio-économiques équivalentes, que les régions spécialisées en production végétale. Parallèlement, nombreuses sont les études qui se focalisent sur la résistance des exploitations périurbaines comme faisant partie des facteurs de lutte contre l'étalement urbain. Elles témoignent d'une grande diversité de stratégies qui peuvent être regroupées dans le cadre d'adaptations multifonctionnelles au contexte périurbain. Il est difficile de déterminer si la forte densité de population renforce ou menace l'activité agricole : elle peut réduire le processus de déprise du fait des opportunités de marchés, comme l'accroître en offrant des opportunités de travail en dehors de l'agriculture. Ainsi, l'existence de revenus secondaires de l'exploitant ou de sa famille peut accélérer la déprise tout comme elle peut contribuer à stabiliser l'activité agricole. Au-delà d'un certain seuil de revenus non agricoles, on voit apparaître un effet positif sur la reprise des exploitations, qui s'appuie sur l'ouverture d'opportunités commerciales liées à de nouvelles habitudes alimentaires des ménages aisés. Cette situation rend certaines petites structures périurbaines moins dépendantes aux aides à la production de la Politique agricole commune (PAC). Les exploitations périurbaines ont développé des adaptations très diverses pour se maintenir, mais qui ont pour trait commun des modalités d'intégration dans le système agroalimentaire qui s'appuient justement sur la proximité urbaine. Certains exploitants se tournent vers des petites cultures à très haute valeur ajoutée (vignobles) ou des marchés de niche. Cela se traduit par la valorisation économique et sociale de la multifonctionnalité de l'agriculture ou, plus souvent, par l'augmentation de la vente directe (encadré 4.4).

#### **Encadré 4.4. Intégrer les exploitations périurbaines aux projets alimentaires urbains**

Une nouvelle voie de renforcement des revenus des exploitations apparaît depuis une à deux décennies avec le développement ou la montée en puissance de politiques locales intégrant la question agricole dans les stratégies alimentaires urbaines. Ces politiques alimentaires et agricoles locales réinterrogent l'usage des outils de planification. La protection de l'agriculture périurbaine via des instruments de planification librement mobilisés par les communes serait plus efficace que les plans locaux d'urbanisme, notamment car ils signalent une gouvernance locale mobilisée autour d'un projet agri-urbain de développement agricole qui se traduit, ensuite, par une volonté de protection du foncier agricole. Cette mobilisation est un puissant levier de protection des exploitations périurbaines, à condition qu'il intègre l'agriculture existante sur les territoires dans sa dimension multifonctionnelle.

## Conclusions et leviers d'action

**S'IL EST CLAIR QUE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS A DES EFFETS** sur les espaces agricoles, ceux-ci doivent être examinés tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Sur le plan quantitatif, on observe des pertes irréversibles de surfaces agricoles. L'artificialisation des sols y joue un rôle souvent considéré comme prépondérant, mais ces pertes sont aussi dues au phénomène plus classique de déprise agricole. Ces dernières donnent lieu à d'importants flux de changements d'affectation des sols entre sols agricoles et sols forestiers et naturels, touchant des terres potentiellement moins productives et plus réversibles. Traduire ces flux en perte de production de biomasse agricole n'est pas chose aisée. Tout au plus, peut-on tenter d'évaluer la perte de capacité productive due à l'artificialisation de terres agricoles. Même si les pertes de terres agricoles par artificialisation concernent des sols de bonne à très bonne capacité productive, les pertes de production qu'elles pourraient engendrer, sont, pour une large part, compensées par une intensification accrue de la production de biomasse sur les autres terres agricoles. Sur un plan plus qualitatif, certaines des formes prises par l'artificialisation, comme le mitage ou la fragmentation des territoires agricoles par l'habitat ou certaines infrastructures de transport, démultiplient les zones de contact entre l'agriculture et les territoires artificialisés, ce qui procure des gênes et nuisances réciproques entre résidents et agriculteurs, et peut perturber l'organisation de l'activité agricole. Sur ces questions, l'état des lieux de la littérature scientifique souligne davantage des besoins de recherche en la matière qu'il ne permet de tirer de conclusions.

Cela étant dit, dans la perspective de limiter les pertes de terre agricoles à moyen et long terme, afin de préserver les capacités de production agricoles de la France et éviter d'entraver le travail des agriculteurs, des leviers d'action existent.

Dans un premier temps, les décisions conduisant à l'artificialisation des sols agricoles prennent insuffisamment en compte la qualité des sols visés par les projets de conversion. Par conséquent, il est difficile d'estimer l'exact impact de cette artificialisation sur l'agriculture, qu'il s'agisse des quantités produites, mais aussi de l'environnement agricole plus largement. Un important et principal levier d'action réside dans l'amélioration des connaissances des sols agricoles en France, à l'échelle de la parcelle. Ce levier est cependant conditionné par l'acceptation d'une définition de la notion de qualité des sols.

Dans un second temps, il ressort des analyses statistiques une faible réversibilité des sols agricoles devenus imperméabilisés. C'est bien cette catégorie d'artificialisation qu'il conviendrait de mettre en avant dans les suivis d'occupation du sol pour évaluer plus précisément son impact sur l'agriculture. En effet, à long terme et dans un contexte de changement climatique, cette réversibilité est centrale, dans la mesure où des études montrent que les usages agricoles localisés peuvent être amenés à évoluer, du fait de la disponibilité de la ressource en eau et de l'évolution du climat. Si l'artificialisation des sols agricoles est décidée, les projets d'aménagement devraient prendre en compte et privilégier cette réversibilité future.



Les politiques de zonage apparaissent comme un outil au fort potentiel, mais leur mise en œuvre ne semble pas toujours être suffisamment efficace pour maîtriser l'artificialisation des sols agricoles. De ce fait, se pose la question du bon échelon de gouvernance des terres agricoles.

Enfin, tous les types d'agriculture n'offrent pas les mêmes capacités de « résistance » face au phénomène d'artificialisation des sols. Dans un contexte périurbain avec une forte pression foncière, l'agriculture de niche, mais aussi l'agriculture intégrée dans un système d'alimentation territorialisée, s'avèrent plus pérennes que l'agriculture conventionnelle. La gouvernance participative et locale est alors centrale.



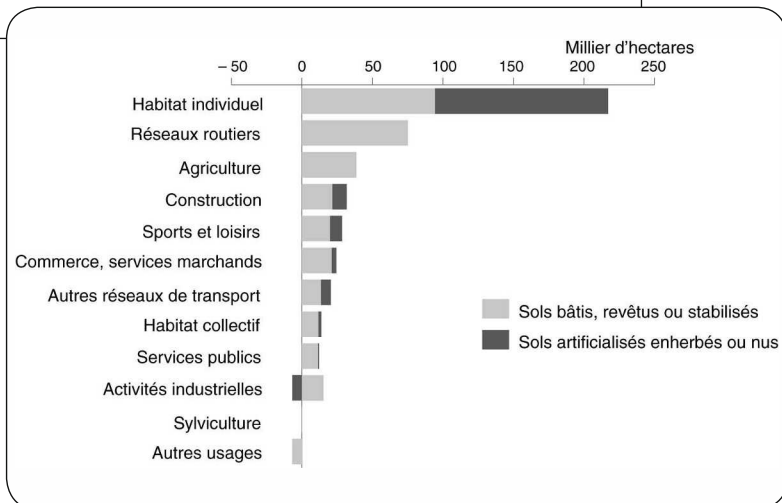
# 5. Stratégies de localisation des ménages et construction de logements

**APRÈS AVOIR ANALYSÉ LES IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX** et les conséquences sur le secteur agricole de l'artificialisation des sols, il nous faut maintenant en préciser les acteurs et examiner en détail les processus par lesquels ils interviennent dans ce mouvement d'ensemble. On repère trois grands types d'activités se déployant sur les sols artificialisés : l'habitat et le logement, destinés directement à la consommation des ménages ; les activités économiques, qu'elles soient industrielles ou tertiaires (et auxquelles on assimile le plus souvent les administrations et les services publics) ; les infrastructures de transport, qu'elles relient les villes entre elles ou qu'elles desservent les espaces urbains ou périurbains.

Bien que les surfaces destinées à l'habitat ne représentent, en 2014 et selon Teruti-Lucas, que 42 % des surfaces déjà artificialisées, l'attention se porte le plus souvent sur cette utilisation du sol parce que son rythme d'extension semble être le plus rapide. En effet, toujours d'après Teruti-Lucas, près de la moitié des surfaces nouvellement artificialisées entre 2006 et 2014 l'ont été pour de l'habitat individuel ou collectif (fig. 5.1), l'habitat collectif ne représentant que 14 000 ha des 242 000 ha d'extension des surfaces artificialisées pour l'habitat. Notons néanmoins que, si ce flux est nettement plus important que ceux destinés aux activités économiques ou aux infrastructures de transport, il est globalement moins imperméabilisant que les autres flux. En effet, seulement 111 000 ha des 242 000 ha concernés par ce flux sont à terme bâtis, revêtus ou stabilisés, alors que 220 000 ha des 243 000 ha destinés aux infrastructures ou aux activités économiques sont dans ce cas à l'issue de leur artificialisation. Ainsi, l'extension des surfaces destinées à l'habitat mélange des modes de couverture des sols aux impacts environnementaux variés.

Pour comprendre les processus qui sous-tendent les mouvements d'extension des surfaces destinées à l'habitat, il nous faut revenir aux mécanismes qui expliquent la localisation résidentielle des ménages et la façon dont ils façonnent les paysages urbains et non urbains. Au-delà du processus d'urbanisation, ces mécanismes se traduisent par l'actuel mouvement de périurbanisation tout d'abord résidentielle, qui diffuse l'artificialisation des sols au-delà des frontières de la ville. En s'appuyant sur ces mécanismes, plusieurs instruments de politiques publiques peuvent être envisagés pour limiter l'extension de l'artificialisation, tant en milieu urbain que périurbain, sans pour autant remettre en cause l'accès au logement et/ou entraver la dynamique du secteur de la construction.

**Figure 5.1. Solde des flux 2006-2014 des sols artificialisés selon l'utilisation du sol (en milliers d'hectares).**



Source : Agreste, 2015.

## Préférences des ménages, extension urbaine et périurbanisation

LES MÉCANISMES DE CHOIX RÉSIDENTIEL DES MÉNAGES poussent assez nettement à l'extension urbaine et à la périurbanisation. Mais, en parallèle à ce schéma, la densité des surfaces construites à périmètre urbanisé constant le plus général semble se renforcer, y compris dans le périurbain. Il y aurait donc un double phénomène d'expansion/densification, que des études trop focalisées sur l'étalement tendent à oblitérer et qui pousse certains auteurs à parler de réurbanisation.

### ■ L'arbitrage de localisation résidentielle des ménages

Les modèles de base de l'économie urbaine analysent le processus de localisation résidentielle des ménages à partir d'un arbitrage entre des coûts liés à la demande de logements et des coûts de transport supportés par des ménages qui cherchent à se localiser autour d'un centre d'emploi où ils travaillent. Les premiers ont tendance à s'accroître avec la concurrence pour l'occupation des sols qui s'aiguise à proximité du centre avec l'augmentation des densités, alors que les seconds (qu'ils soient directement monétaires ou exprimables en coût d'opportunité du temps consacré en déplacement) tendent à diminuer pour ceux

qui peuvent se localiser à proximité de ce même centre. C'est au travers de ce schéma très simple que l'on peut rendre compte du mouvement d'étalement des villes autour de leur centre. Ce mouvement est d'autant plus soutenu que le poids des dépenses que les ménages affectent à leur logement s'accroît plus vite que celui des dépenses relatives au transport, comme c'est le cas pour les ménages français depuis plusieurs décennies (encadré 5.1).

#### Encadré 5.1. Quelques caractéristiques des ménages français en matière de choix de logement

Les dépenses affectées au logement représentent, en 2014, 20,1 % du budget des ménages français (contre 18,5 %, dix ans plus tôt), alors que le coefficient budgétaire du poste transport passe de 10,6 à 9,8 entre 2004 et 2014 (Insee, Comptes nationaux, base 2010).

Les décohabitations des enfants, l'allongement de la durée de vie, l'évolution des structures familiales expliquent la diminution de la taille des ménages et l'augmentation de la demande en logements. Les petits logements, localisés au centre-ville, sont difficilement accessibles à ceux qui ont perdu des revenus et cela alimente la croissance de la surface à urbaniser. L'exemple de Berlin montre que le vieillissement de la population et l'augmentation des ménages de petite taille favorisent le développement des constructions dans le périurbain proche de la ville, tout en diminuant les constructions dans la ville dense et dans le périurbain plus éloigné.

En France, 58 % des ménages habitent des maisons individuelles. Lorsqu'on demande aux Français le type d'environnement résidentiel dans lequel ils souhaiteraient vivre, 87 % souhaitent un habitat individuel. Un déménagement est motivé par l'accès à un jardin (23 %), une pièce en plus (22 %) ou une vue agréable (19 %). Les aménités vertes et paysagères, plutôt associées à l'environnement périurbain, sont nettement plébiscitées.

Ce mouvement est accentué par la conjonction de trois phénomènes complémentaires : la croissance démographique, la population de la France métropolitaine devant passer, selon les projections de l'Insee, à quelque 73,6 millions en 2060, soit une augmentation d'environ 9 millions d'habitants (+ 14 %) ; la diminution de la taille des ménages (encadré 5.2), qui se traduit mécaniquement par une augmentation de la demande de logement ; et la préférence qu'expriment les ménages (notamment français) pour l'habitat individuel (encadré 5.2), ce qui accroît la demande en sols artificialisés tant pour le bâti que pour les jardins attenants.

À ces trois composantes s'ajoutent le rôle ambivalent des attributs des lieux, aménités naturelles *versus* urbaines (voir plus loin encadré 5.6), et celui associé aux bénéfices que les ménages peuvent retirer des interactions sociales, les amenant le plus souvent à se rapprocher de leurs semblables. Ces deux éléments essentiels dans la dynamique de construction et d'extension des surfaces destinées à l'habitat seront discutés plus loin.

Dans ces conditions, la relation entre croissance démographique et extension des espaces urbanisés n'est pas linéaire. Dans tous les pays industrialisés, la deuxième est plus rapide que la première et la France n'y fait pas exception. Parallèlement, en examinant l'évolution de la densité urbaine (nombre d'habitants par kilomètre carré), on observe une hausse de celle-ci indiquant une consommation plus intensive de l'espace urbain en même temps que le mouvement d'étalement. Au total, Angel (2011) projette, selon le scénario retenu, une croissance de 75 à 190 % des espaces urbanisés de 2000 à 2050 pour l'Europe et le Japon, fourchette cohérente avec l'expansion urbaine que la France a connue au cours du demi-siècle dernier.

Ainsi, le double mouvement de concentration urbaine et d'étalement urbain, caractéristique des pays dits industrialisés, se traduit par une avancée des frontières de la ville et un mouvement de dispersion de l'habitat, notamment individuel, dans les espaces périurbains, particulièrement marqué en France.

### ■ De l'étalement urbain à l'émergence des espaces périurbains

La forme urbaine classique consiste en une expansion plus ou moins régulière de la ville sur l'espace immédiatement environnant, avec une organisation en cercles concentriques caractérisés par un gradient de densité de construction décroissant avec la distance au centre. Toutefois, il est fréquent d'observer des dynamiques de construction immobilière non continue par rapport à l'espace urbain : c'est le cas du développement périurbain fragmenté et disjoint, qui se traduit en France par un mitage de constructions immobilières saupoudrées au milieu d'espaces agricoles, forestiers ou naturels. Le développement fragmenté peut avoir lieu sur toute la périphérie de la ville, de manière satellitaire (regroupement localisé de lots fragmentés), dispersée (distribution diffuse des constructions dans l'espace) ou encore en bandes construites disjointes les unes des autres. À moins de définir un zonage strict, planifié, les zones de transition entre l'espace urbanisé et l'espace rural ont toujours des formes particulières qui traduisent le front de l'artificialisation par connexion de noyaux et/ou par diffusion le long d'axes.

### ■ La périurbanisation des ménages en France

La périurbanisation est une tendance de fond qui a débuté dans les années 1970, et même plusieurs années auparavant en Île-de-France. Elle fut ralentie dans les années 1990, tandis que les chiffres de la décennie 2000 montrent au contraire une reprise du phénomène, en particulier autour des plus grands pôles urbains. La périurbanisation s'est opérée par extension spatiale du périmètre d'influence des villes, c'est-à-dire par accroissement du nombre de communes dont une part importante de la population active effectue quotidiennement des déplacements domicile-travail entre ses communes de résidence (non inclus dans le pôle urbain) et celui-ci. Le développement de ce périurbain fragmenté et disjoint de la ville se traduit par un mitage de l'espace, alternant constructions immobilières et enclaves agricoles, boisées ou naturelles plus ou moins étendues. C'est dans

ces espaces que domine la problématique de l'extension des surfaces artificialisées au détriment des surfaces agricoles. Le rôle des propriétaires de foncier agricole et leur arbitrage de rente tel que décrit au chapitre précédent, sont les ressorts essentiels des possibilités d'extension de l'habitat en périurbain.

Ce développement fragmenté peut avoir lieu sur toute la périphérie de la ville ou de manière satellitaire, ou encore en bandes construites disjointes les unes des autres. Ce mouvement s'est historiquement opéré en deux temps : tout d'abord, par augmentation du nombre de communes dites périurbaines, avant de se poursuivre par un phénomène de densification dans ces communes, par contraste avec le recul des villes-centres. Les années 1990 sont marquées par une reprise démographique de ces villes et de leur banlieue.

Aujourd'hui, la périurbanisation prend des formes plus complexes. En particulier, elle procède plus souvent par l'intégration de bourgs et petites villes anciennement rurales ou l'accroissement de la taille de communes périurbaines, ce qui participe de l'évolution des espaces métropolitains vers des structures plus multipolaires.

### ***Une vision du périurbain en permanente évolution***

Sans minimiser les problèmes environnementaux et sociaux posés par la périurbanisation (en particulier *via* les pratiques de déplacement), un ensemble de travaux propose des jugements plus mesurés, qui visent à dépasser l'enthousiasme initial d'une nouvelle dynamique des espaces ruraux offerte par la périurbanisation (par la contre-urbanisation ou la suburbanisation selon les dénominations qui ont fait débat à la fin du siècle dernier) ou, à l'inverse, l'image d'habitants contraints à s'éloigner des centres urbains, relégués dans des territoires sans âme et repliés sur leur maison avec jardin. Ces approches invitent à reconsidérer les moyens à mettre en œuvre pour inscrire les territoires périurbains dans des trajectoires plus durables.

Un quart à un tiers de la population européenne étant installé dans le périurbain, de nouvelles lectures de la périurbanisation sont proposées mais peuvent faire controverse. Ainsi, certains auteurs considèrent que les habitants font état de choix résidentiels construits en relation avec un projet de vie qui accorde une grande importance à la proximité avec les espaces naturels, et un sentiment partagé de « vivre à la campagne ». La qualité de vie est plébiscitée, et l'ancrage dans ces territoires est revendiqué : les projets de (re)déménagement sont rares. Ce sont exactement ces mêmes motifs qui ont fait le succès des premiers mouvements de périurbanisation à partir du milieu des années 1960. Les modes de vie des périurbains ont, par ailleurs, évolué et ne s'inscrivent plus dans un rapport de dépendance forte aux centres urbains.

### ***(Re)composition sociale des tissus moins denses***

L'image d'un « club » périurbain porté par un entre-soi est assez fréquente et les travaux sur les processus de verrouillage de ces espaces (encadré 5.2) participent à leur « mauvaise presse ». Cet entre-soi socio-spatial se matérialise par des espaces dédiés à des catégories de population, les plus aisées vivant au plus près des aménités et allant

jusqu'à le matérialiser par une fermeture, comme c'est le cas pour les *gated-communities*, résidences ou quartiers fermés, qui se développent en France.

À l'inverse, pour les ménages les plus modestes, ce choix (périurbain-rural) peut avoir des conséquences dommageables sur leur paupérisation, leur captivité ou leur isolement dans ces territoires où commerces et services sont moins accessibles.

Le renouvellement ou la recomposition sociale des espaces peu denses, souvent analysés comme s'effectuant au détriment des populations autochtones, plus agricoles, est tout autant porteur d'une diversification sociale. En effet, les ménages provenant du desserrement résidentiel tendent à se mélanger de plus en plus. Si la population agricole y décroît, marquant un changement des pratiques agricoles et donc des paysages, ces zones connaissent, du moins en Amérique du Nord, une croissance démographique, avec parfois une insertion professionnelle agricole.

#### **Encadré 5.2. *Growth machine hypothesis* et *Homevoter hypothesis* : freins à la densification périurbaine**

Selon la *Growth machine hypothesis*, les promoteurs et les propriétaires de terrains non bâtis exercent une pression politique, mais pour des politiques d'aménagement urbain moins contraignantes. À l'inverse, selon la *Homevoter hypothesis*, les propriétaires ont intérêt à soutenir politiquement, par le vote, les équipes municipales qui mettent en place des politiques d'aménagement urbain contraignantes car cela augmente leur capital. Comme l'offre est alors moins élastique, cela les assure contre des chocs venant affecter la valeur de leur capital.

Différents tests de cette hypothèse montrent qu'effectivement les municipalités avec une large part de propriétaires tendent à mettre en place des politiques restrictives, non seulement aux États-Unis mais aussi en France. On distingue donc deux étapes : une phase de croissance démographique forte, tirée par des logiques foncières portées par des propriétaires fonciers ruraux ; et une phase de stabilisation, associée à des politiques de préservation du cadre de vie portées par des périurbains nouvellement arrivés et qui veulent maintenir leur cadre de vie et une densité faible d'habitat.

## **I Inégalités sociales, configuration urbaine et consommation foncière**

Lorsque les ménages ont les mêmes préférences et ne diffèrent que par leurs revenus, l'économie urbaine montre que les ménages défavorisés se localisent dans un cercle central proche du centre d'emplois tandis que les ménages aisés habitent dans un anneau qui entoure ce cercle. Lorsque les préférences des deux groupes sociaux diffèrent, les ménages à haut et à bas revenus se localisent dans le centre ou en périphérie selon l'élasticité-revenu de leur demande d'espace résidentiel et d'accessibilité. En réalité, la localisation des ménages selon leur revenu est guidée non seulement par la distance



au centre mais aussi par la présence d'aménités (encadré 5.3), qui conduit à deux types dominants de configuration urbaine.

### Encadré 5.3. Les attributs des lieux : les trois grands types d'aménités

Les aménités naturelles correspondent aux caractéristiques topographiques de l'espace — par exemple une rivière, ou un bord de mer. Les aménités historiques caractérisent quant à elles l'aspect esthétique et patrimonial de la ville — par exemple les monuments, l'architecture ou les espaces verts. Enfin, les aménités modernes sont caractérisées par la présence d'équipements publics, de théâtres, ou l'état de rénovation des aménités historiques. Ces deux dernières catégories d'aménités sont des externalités positives.

Lorsque l'espace est homogène et isotrope et que les ménages ne diffèrent que par leur revenu, la ségrégation socio-spatiale est le produit normal du fonctionnement du marché foncier : des ménages semblables font des choix identiques qui les conduisent à des co-localisations. Par défaut (et donc sans rééquilibrage), le marché foncier génère de la ségrégation socio-spatiale. Lorsque l'espace n'est pas homogène, du fait de la présence d'aménités naturelles, historiques ou modernes ou du voisinage social, les conclusions de l'économie urbaine sont plus incertaines : des configurations avec des ménages riches au centre et pauvres en périphérie (p. ex. Paris) ou l'inverse (p. ex. villes de l'Ouest américain) sont possibles. En effet, dans la ville européenne, les aménités historiques et modernes sont abondantes dans les métropoles, ce qui conduit les ménages aisés à choisir ces localisations centrales où le foncier est cher. À l'inverse, dans la ville étatsunienne, et conformément à ce qui s'applique à la plupart des villes de l'Ouest des États-Unis, le cœur des villes est pauvre en aménités alors qu'elles sont abondantes en périphérie. Dans ce cas, les ménages aisés choisissent ces localisations excentrées où les valeurs foncières peuvent être supérieures à celles du centre. C'est l'histoire et la géographie (dotation en aménités), ou la sociologie et la science politique (qualité sociale du lieu), plus que l'économie, qui expliquent la localisation qui prévaut. Or, selon que ce sera l'une ou l'autre, la consommation urbaine en terres en périphérie sera différente.

Il existe un lien à double sens entre consommation foncière et inégalités sociales : la localisation excentrée des ménages à haut revenu dans un espace homogène et, plus encore, hétérogène (aménités, offre de biens publics locaux, voisinage social), est source d'inégalité socio-spatiale et elle accroît la consommation foncière résidentielle. Des politiques publiques réduisant soit l'inégalité sociale, soit la consommation foncière des ménages aisés vont dans le même sens : si les pouvoirs publics visent ces deux objectifs, il s'agit de politiques gagnant-gagnant.

Les travaux appliqués ou de statistique descriptive montrent une localisation préférentielle des ménages aisés dans les banlieues excentrées ou le périurbain proche,

contribuant ainsi à l'inégalité sociale des lieux (et à une consommation importante de terres agro-forestières). Il ne faut cependant pas exagérer cet effet inégalitaire : c'est au sein des unités urbaines que les contrastes sociaux sont les plus marqués et ce d'autant plus qu'elles sont grandes, les ceintures périurbaines apparaissant moins inégalitaires. Et la périurbanisation a contribué à ces inégalités socio-spatiales, les migrations de catégories sociales moyennes à aisées vers ces couronnes ayant participé à la ségrégation sociale dans les villes (encadré 5.4).

#### Encadré 5.4. Logements sociaux et concentration de la pauvreté

La construction massive de logements sociaux dans les Trente Glorieuses a permis de loger de nombreuses familles des classes moyennes et populaires. Avec le temps, la piètre qualité des logements et leur localisation en périphérie expliquent en partie le niveau actuel de ségrégation des populations défavorisées. Les études montrent que les populations les plus pauvres sont reléguées dans les logements sociaux les moins valorisés. Ce n'est pas le logement social qui est en cause, mais la concentration de la pauvreté.

Les dynamiques du marché immobilier sont génératrices de segmentation spatiale, mais les règles de fonctionnement du logement social, qui le rendent éligible à une large part de la population, sans pouvoir contraindre un ménage dont le revenu aurait augmenté à quitter un logement, ont également contribué à une polarisation du parc HLM.

## I Conséquences de la périurbanisation des emplois sur les ménages urbains

Lorsque les emplois se décentrent vers le périurbain ou les banlieues éloignées (ce qui est actuellement le cas en France<sup>12</sup>), ce mouvement peut renforcer la vague de relocalisation des ménages vers la périphérie, le facteur principal de localisation des résidents sur le territoire restant l'accès aux emplois. Mais, si les employés sont contraints de rester localisés au centre ou dans les banlieues proches, il peut en résulter un mauvais appariement spatial entre offre et demande sur le marché du travail, dû principalement à une augmentation des distances domicile-travail. Ainsi, si les ménages aux revenus les plus faibles sont dans les centres-villes, ils sont pénalisés lorsque les emplois sont déplacés en périphérie et inversement.

Une politique restrictive en matière d'urbanisation et d'étalement des villes est donc favorable à un meilleur appariement, bien que cela réduise la fluidité des marchés. Ce mécanisme n'a pas de portée générale : il demanderait à être précisé par des études

12. Sur près de 40 ans, les croissances les plus rapides de l'emploi se sont effectuées en France dans la proche banlieue des grandes agglomérations françaises, plutôt que dans leurs périphéries les plus excéntriques.

locales. De plus, au niveau national, l'allongement des navettes des ouvriers et employés ne s'observe pas en France entre 1984 et 2006, et il est moindre pour ces catégories sociales que pour les classes supérieures de 2006 à 2013.

## **■ Le débat sur le rôle des aménités dans l'artificialisation des sols**

Comme on l'a vu plus haut, les aménités interviennent dans l'arbitrage de localisation résidentielle des ménages, le plus souvent en complément des coûts de logement et des coûts de transport. Elles peuvent néanmoins jouer un rôle différent selon l'échelle à laquelle on se place. On peut distinguer leur rôle à l'échelle de l'espace intra-urbain, entre les zones urbaines et périurbaines, à l'échelle régionale, entre aires urbaines, ou à l'échelle de la France entre espaces de haute valeur environnementale et les autres.

## **■ Aménités et équilibre spatial intra-métropolitain, entre zone urbaine et périurbaine**

La croissance démographique et la consommation de foncier par ménage sont deux facteurs de pression foncière. Les différences spatiales de pression foncière dues aux aménités dépendent donc de l'influence des aménités sur ces deux facteurs. Les aménités environnementales, classiquement caractérisées par leur distance au centre-ville, peuvent influencer les formes urbaines. Lorsque l'on prend en considération ces aménités plus fortes en périphérie qu'au centre, la fonction d'enchère foncière des ménages n'est plus nécessairement strictement décroissante avec la distance au centre-ville. Les ménages sont prêts à enchérir pour des localisations éloignées du centre-ville malgré des coûts de transport plus importants, ce que traduit leur « consentement-à-payer » pour bénéficier de ces aménités. Cette non-monotonie peut expliquer l'apparition d'une forme fragmentée de développement résidentiel. Toutefois, dans le cas le plus fréquent, les enchères foncières des ménages et des entreprises restent plus élevées au centre des villes.

### ***Les espaces verts urbains, des aménités souvent attractives***

Ce cadre d'analyse peut également être appliqué au rôle des aménités urbaines, celles-ci étant le plus souvent « historiques » ou « modernes » mais pouvant également prendre la forme d'aménités « naturelles » localisées dans la ville-centre. De nombreuses analyses, fondées sur la décomposition des prix immobiliers en prix hédoniques, c'est-à-dire calculés à partir de l'ensemble des caractéristiques qui composent le bien, convergent pour attester de la forte valorisation des espaces verts urbains et donc de leur rôle potentiel dans une nouvelle attractivité des villes-centres. L'introduction de cette composante d'espaces verts urbains, dont on sait qu'elle est susceptible d'atténuer les impacts environnementaux de l'urbanisation, pourrait en outre être favorable à une reconcentration de l'habitat, limitant d'autant l'extension de l'artificialisation des sols, mais soulevant d'autres difficultés (encadré 5.6).

**Encadré 5.6. Controverses autour de la ville compacte**

La ville compacte est promue car elle permet de diminuer certains des impacts environnementaux de l'urbanisation (cf. chap. 2 et 3) et préserve les sols. Mais là où la densification par augmentation des hauteurs de bâti remplit ces objectifs — parfois au détriment du bien-être de la population et au prix de coûts de construction souvent considérés comme prohibitifs par les promoteurs — la densification par remplissage des espaces disponibles (*smart growth*) modifiera quand même l'usage des sols.

En outre, à une échelle plus locale et sans aménagement spécifique, ces deux formes de densification altèrent la qualité de l'environnement urbain en lui-même : diminution de l'ensoleillement, augmentation du ruissellement, création d'îlots de chaleur, altération des aménités associées aux espaces ouverts. Pourtant, la densification reste un objectif affirmé de nombreuses politiques territoriales observées au sein de la majorité des pays de l'OCDE (2017).

Cependant, puisqu'il s'agit de biens publics, les espaces naturels et les parcs et jardins peuvent entraîner des externalités négatives (sources de bruits, nuisances et délinquance). C'est en particulier vrai dans les quartiers les moins favorisés. Dans une revue de littérature, Laille *et al.* (2013) montrent que près d'une étude hédonique sur six mesure des valeurs négatives pour les espaces verts. Cela dépend donc du fait que l'espace soit intégré dans une politique urbaine (aménagé, entretenu, surveillé) ou laissé à l'abandon. La question se pose également de la perception des espaces urbains compris dans une trame verte.

***Les limites des aménités périurbaines***

En dehors des lieux remarquables, les aménités du périurbain sont essentiellement les aménités naturelles forestières et agricoles dont les résidents viennent chercher la proximité. Mais, habiter ces espaces, c'est aussi les artificialiser, ce qui modifie la valeur d'option des espaces environnants. En effet, l'urbanisation d'une parcelle modifie la probabilité d'urbanisation des parcelles adjacentes car leur valeur d'usage résidentiel a diminué. Les habitants du périurbain se « nuisent » ainsi les uns aux autres par le biais de leur choix résidentiel. Il émerge donc une construction des paysages périurbains qui résulte, d'une part, des choix de localisation des ménages, qui recherchent l'espace et la proximité des paysages agricoles et forestiers, et, d'autre part, de la rentabilité de l'agriculture. La valeur d'aménité des derniers espaces à urbaniser peut être suffisamment faible pour qu'ils ne le soient pas, donnant naissance à un espace mixte, voire mité, où coexistent usage résidentiel et usage agricole, coexistence caractéristique des espaces périurbains mités par l'habitat individuel.

Cette coexistence est porteuse de conflits entre urbains et agriculteurs. Ceux-ci sont nombreux et varient selon les forces et nuisances générées par chacune des parties en

présence. En l'occurrence, certains grands exploitants agricoles disposent d'un pouvoir économique et de représentation qui les conduit à tenter d'influencer les politiques pour favoriser leur développement. Mais, le plus souvent, ces activités agricoles tendent à s'éloigner des franges urbaines pour éviter une partie de ces conflits.

Lorsque les aménités sont plus ponctuelles et plus localisées (comme, par exemple, le long du littoral, d'une rivière ou d'un lac), la consommation d'espace par les ménages est moindre aux alentours de ces lieux, du fait de prix fonciers plus élevés. Les densités de population y sont également plus élevées. En outre, les prix élevés du foncier engendrent de la ségrégation sociale. Lorsque ces aménités sont localisées loin du centre-ville, ou que les aménités du périurbain l'emportent, alors la forme de la ville s'étend vers les zones d'aménités, éventuellement de manière discontinue, engendrant du mitage.

### **■ Rôle des aménités dans l'équilibre spatial entre les villes et/ou entre les régions**

Aux côtés des déterminants classiques des prix des logements (caractéristiques intrinsèques des logements) et de ceux des salaires (caractéristiques des salariés), les aménités sont des déterminants importants de la qualité de la vie. Ainsi, on peut montrer que, dans les métropoles ensoleillées, les prix des logements sont, toutes choses égales par ailleurs, plus élevés et les salaires moins importants. À l'inverse, les variables climatiques qui décrivent des climats froids et pluvieux ou particulièrement chauds engendrent des prix du logement plus faibles et des salaires plus élevés, différentiels compensatoires pour vivre dans des lieux peu prisés. Si les aménités naturelles et climatiques jouent un rôle important dans les arbitrages inter-métropolitains, à l'échelle de la métropole, ce sont plutôt les aménités sociales, culturelles et récréatives qui définissent la qualité de vie.

Les aménités naturelles et climatiques jouent plus sur la croissance démographique que sur celle de l'emploi. Il en va de même pour les aménités reflétant les loisirs liés à l'eau. Par ailleurs, la croissance de la part de l'occupation forestière des sols accroît les migrations entrantes mais, quand cette part dépasse un certain seuil, l'effet est inverse et l'accroissement du couvert forestier joue comme une externalité négative. Ces aménités peuvent donc jouer un rôle non négligeable dans les mobilités entre villes ou vers des espaces à haute valeur récréative et/environnementale. Au-delà des actifs ayant ou recherchant un emploi, ces aménités naturelles et climatiques vont pour partie expliquer les migrations de retraités, dont la localisation résidentielle est déterminée par l'accessibilité aux services dont ils ont besoin. De la même façon, ces aménités jouent un rôle essentiel dans le développement des zones touristiques. La France se caractérise par une forte attirance de populations étrangères pour les aménités naturelles, dont le soleil et la mer. Ces migrations « hédonistes » touchent au premier chef les populations à la retraite. Celles-ci ont pris de l'ampleur depuis les années 1990, résultat, entre autres, du vieillissement démographique, de l'enrichissement collectif et de la nouvelle mobilité interurbaine de la population active.

Au-delà de l'implantation des installations récréatives dont ces espaces ont besoin, s'y développe une forme d'artificialisation des sols, peu couverte par la littérature scientifique, au travers des résidences secondaires, soit du fait de leur construction, soit du fait de l'augmentation de la pression foncière qu'elles entraînent. Ces résidences secondaires, au nombre de 3,3 millions en 2016 (soit 9,5 % de l'ensemble des logements), sont en plein développement, leur croissance (+ 0,8 % par an entre 1986 et 2016) étant cependant moins rapide que celle des résidences principales (+ 1,1 % par an sur la même période) (Arnold, 2016). L'emprise au sol de ce type de logements a donc dû augmenter de façon conséquente et devrait pouvoir être mieux prise en compte dans les analyses de l'artificialisation des sols (cf. chap. 7).

Il existe donc des liens tangibles et potentiellement importants entre croissance (démographique et économique) locale et aménités, qui peuvent alimenter des politiques de développement local appuyées sur ces dernières. Néanmoins, en modifiant l'équilibre spatial, le changement climatique en cours pourrait avoir des conséquences sur la distribution de la pression foncière. Aux États-Unis, les villes de la Rust Belt, comme Cleveland, Detroit ou Pittsburgh, pourraient redevenir attractives comparativement aux villes de la Sun Belt comme Phoenix ou Dallas, si celles-ci deviennent exposées à de trop grandes chaleurs et périodes de sécheresse.

## Politiques foncières et immobilières pour limiter l'extension urbaine et périurbaine

**LES ÉTUDES PORTANT SUR LES MARCHÉS FONCIERS ET IMMOBILIERS** révèlent la nécessité de distinguer leur ajustement tel qu'il s'observe au sein des villes monocentriques et à l'échelle de la couronne périurbaine, afin de mieux cerner les outils et leviers d'action susceptibles d'influencer les stratégies de localisation des ménages.

Les marchés fonciers et immobiliers s'ajustent en fonction des demandes de terrains et de logements exprimées par les ménages. Ils sont caractérisés par les règles suivantes :

- les prix par unité de service résidentiel diminuent lorsque la distance au centre augmente ;
- la taille optimale du lot foncier augmente quand on s'éloigne du centre ;
- les densités d'occupation du sol diminuent avec la distance au centre de la ville.

Quels sont les outils disponibles pour influencer sur la densité et la répartition spatiale des ménages ? Si le zonage et la fiscalité sont les réponses classiques (cf. chap. 7), d'autres outils tels que les marchés de droit à bâtir ou l'achat de foncier par les collectivités territoriales peuvent également être envisagés.

### ■ Transfert de droit à bâtir

Le transfert de droit à bâtir est un outil économique susceptible d'influer sur les marchés fonciers et immobiliers : le porteur de projet peut augmenter la densité sur une parcelle en achetant des droits non utilisés sur une autre parcelle de la même zone.

L'efficacité de ce type de régulation en termes de limitation des constructions nouvelles dépend de plusieurs facteurs. En particulier, l'intensité de constructions supplémentaires à laquelle les constructeurs peuvent prétendre doit être plus élevée que sous un schéma de régulation uniforme classique. La zone soumise à ce type de régulation doit correspondre aux attentes de la communauté locale, le seuil de limitation de densité doit être appliqué de manière stricte et le territoire ne doit pas présenter des zones non soumises à la régulation qui offriraient ainsi aux constructeurs des opportunités alternatives de constructions nouvelles.

La mise en place d'un marché de droits de construction échangeables se heurte à la crainte de concentrer les activités dommageables (densité extrême en un lieu unique) ou à la remise en cause de la réduction effective de la quantité totale de bâti, en comparaison avec un système de régulation uniforme plus classique.

En France, le recours à cet outil est négligeable : l'absence d'un marché suffisant pour fixer des prix cohérents, les contraintes législatives et le régime d'autorisation préalable mis en place expliquent en partie ce constat. Il pourrait peut-être se développer sous l'impulsion de la loi Alur (2014), qui a créé un mécanisme de transfert de constructibilité dans les zones à protéger pour leurs paysages.

## **I Achats fonciers et projet de développement**

Les politiques publiques peuvent agir directement sous la forme d'achats fonciers et de projets de développement. C'est le cas de la ceinture verte (*Green belt*) autour de Londres. Ces ceintures vertes (cf. chap. 7) existent dans plusieurs pays mais leur application au Royaume-Uni est originale puisqu'elles y sont décidées par l'agglomération et imposées aux communes. L'objectif britannique est ambitieux : limiter l'extension urbaine, réduire l'impact sur les zones agricoles, et éviter les déplacements périphériques en décourageant les implantations au-delà de la ceinture. Sur ce dernier aspect au moins, les résultats ne sont pas au rendez-vous et le bilan de cette politique est controversé dans la littérature.

Les effets attendus des ceintures vertes portent sur la restriction des constructions et de leur prix, sur l'amélioration des aménités environnementales sur le site et ses alentours, et sur des effets de rareté de l'offre par rapport à la demande. En France, certains travaux montrent que ces ceintures auraient un effet protecteur sur la zone visée et à proximité, tandis que l'attractivité est renforcée à une échelle plus large. Parallèlement, l'effet de rareté provoque une hausse des prix et modifie la demande en logements, en la dirigeant vers d'autres lieux.

La revalorisation par le renouvellement urbain permet, de son côté, de maintenir et d'attirer la population dans les centres urbains. Cela peut se traduire par la réalisation de projets, la définition de zones de renouvellement ou des programmes de rénovation-renouvellement de l'habitat dans les quartiers défavorisés. La réalisation de grands projets publics (transports, espaces verts à l'intérieur des villes, etc.) contribue à réorganiser les quartiers en incitant les constructeurs à concentrer leurs actions à proximité de ces

nouvelles aménités plutôt qu'en périphérie. Potentiellement de grande ampleur, ces projets demandent, comme on l'observe, que les collectivités disposent d'une bonne capacité de gestion administrative.

La problématique des espaces vacants et de leur reconversion est logiquement au cœur de nombreuses stratégies urbaines<sup>13</sup>. Bien que peu explorées par la littérature scientifique, les principales causes de la vacance sont la taille, la forme et la localisation des parcelles ainsi que le coût de la reconversion lié à la nature de l'usage antérieur (logements vétustes, implantations industrielles ou militaires...). Les mobilités résidentielles contribuent également à la vacance, tout comme la capacité géographique d'une ville à s'étendre. Le phénomène est en outre cumulatif : les logements vacants ou la présence de terres à l'abandon donnent un signal de délaissement qui peut conduire à terme à dégrader davantage les quartiers considérés. En cas de signe de déclin de certains quartiers ou, plus globalement, en cas de délaissement de la ville, une politique publique proactive permet d'anticiper le phénomène pour mieux le contrebalancer, d'autant que la réhabilitation de quartiers dégradés accroît la valeur des biens immobiliers dans les quartiers voisins.

L'anticipation est un facteur-clé, qui permet d'identifier les terrains susceptibles de constituer l'assise de nouveaux réseaux d'espaces de déplacement et d'espaces verts multifonctionnels. L'assemblage des espaces vacants, interstitiels (dents creuses), nécessite des politiques incitatives permettant aux propriétaires de coopérer, en accordant des capacités de densification plus fortes dans les espaces ciblés. Le cas échéant, ces politiques seraient complémentaires des actions menées par les établissements publics fonciers à travers l'exercice de leur droit de préemption.

En secteur urbain déjà dense, les exigences publiques (en termes de réseaux, de circulation, de qualité du bâti, etc.) sont fortes et la gestion de la complexité pèse sur les coûts. Ces obstacles sont amplifiés sur les friches industrielles par le besoin d'études environnementales, la recherche du responsable de la pollution, la durée du projet, etc.

Dans les espaces délaissés par les opérateurs privés, c'est aux pouvoirs publics d'assurer le renouvellement urbain. Si les politiques urbaines sont rarement en cause dans l'accroissement des espaces vacants, il convient en revanche de pratiquer des politiques incitatives à leur réappropriation. Dans le cas des villes en décroissance, ces espaces sont des opportunités pour moderniser la ville, inclure des nouvelles normes en matière environnementale et énergétique. Le choix du type de reconversion (espace vert, chemins, logements) doit être étudié avec attention en fonction de la densité et du tissu existants. Le bien-être des habitants est un levier important permettant de limiter l'augmentation des espaces vacants en milieu urbain.

13. Il est très difficile de se faire une idée des surfaces artificialisées concernées par cette vacance. Elle concerne bien sûr le logement et on sait que le nombre de logements vacants a en France fortement augmenté, passant de 1,8 à 2,8 millions de logements entre 1986 et 2016 (Arnold, 2016). Le bilan des friches industrielles et de l'immobilier de bureaux vacants reste à faire.



Des dynamiques par « effets de substitution » émergent. Ainsi, en Écosse, les ceintures vertes sont accompagnées de politiques de densification des espaces urbains, ciblées sur la reconversion des sites pollués. En France, les outils contractuels de type zone d'aménagement concerté (ZAC) peuvent être utilisés pour forcer la reconversion d'espaces stratégiques dans les plans locaux d'urbanisme, que le marché privé délaïsse.

### **■ La politique de transport : élément-clé du développement compact des villes**

La politique de transport vise souvent à créer des centres secondaires périurbains sous forme de plateformes multimodales de transport ou nœuds de mobilité, dont un des objectifs est de réduire la dispersion de l'habitat dans les couronnes périurbaines, mais les résultats ne sont pas flagrants. Bien que ces nœuds de mobilité permettent une meilleure attractivité (notamment résidentielle) des sous-centres périurbains, la réduction de la dispersion du bâti n'est pas à la hauteur des attentes des décideurs. Certains auteurs préconisent l'application d'un *Transit Oriented Development* (TOD), consistant en une coordination des politiques de transports en commun avec les politiques d'aménagement, afin d'augmenter l'usage des transports collectifs et d'encourager un développement plus compact des villes.

Alors que le fonctionnement des marchés tend à concentrer spatialement la localisation des entreprises dans le territoire, le déploiement d'infrastructures de transport peut induire de la dispersion dans la localisation de ces activités.

## **Conclusion et leviers d'action**

**LES STRATÉGIES DE LOCALISATION DES MÉNAGES RÉVÈLENT** un arbitrage entre de nombreux paramètres, qui se traduit par une extension urbaine et/ou une périurbanisation des ménages. Cette dernière, qui n'est pas nécessairement un processus subi, est, du fait du type de logements recherché par les ménages, une forte source d'artificialisation des sols au sein des vastes territoires qui sont aujourd'hui placés sous l'influence des villes. Limiter l'extension de l'artificialisation des sols, c'est autant contraindre l'extension des frontières de la ville qu'organiser efficacement son étalement dans les communes périurbaines. De ce constat, se dessinent des leviers pour les politiques publiques d'aménagement, œuvrant dans le sens d'une meilleure répartition sociale et d'une prise en compte accrue de la multifonctionnalité des villes. Les formes urbaines viennent ici nourrir la réflexion en interrogeant les limites, tant sociales qu'environnementales, des modèles de villes compactes, laissant entrevoir une controverse sur les objectifs de densification. En revanche, la réhabilitation des espaces vacants, des friches industrielles au sein des espaces déjà urbanisés, apparaît comme un levier efficace de réponse à la demande de logements et, de surcroît, comme un vecteur d'externalités positives pour les quartiers alentours.

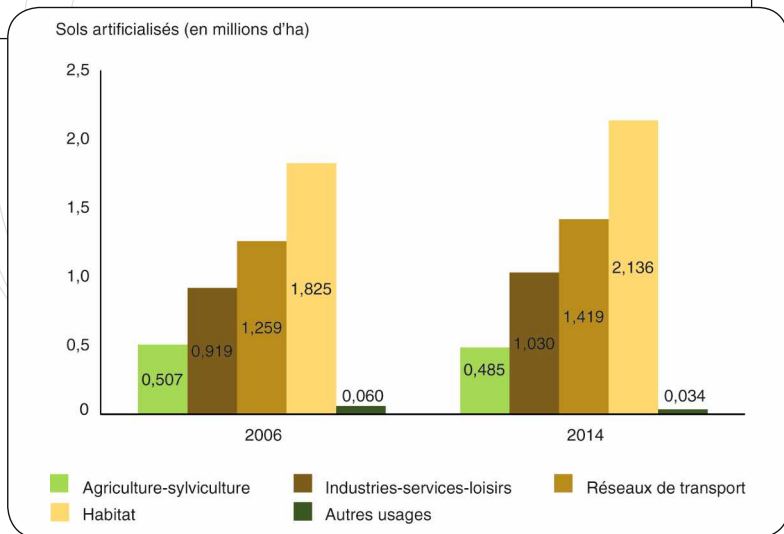
Pour les pouvoirs publics, les aménités peuvent être vues comme un levier de développement local, dont la complexité est toutefois démontrée par la littérature. En intra-urbain, comme on l'a dit, le développement d'aménités « naturelles » peut être un facteur d'attraction pour les populations résidentes, sachant que ces mêmes aménités sont aussi source de limitation des impacts environnementaux de l'artificialisation des sols. Les aménités naturelles font également l'objet de développement d'activités touristiques qui, au-delà de leur rôle économique, pèsent sur l'artificialisation des sols *via* le développement important des résidences secondaires et autres installations hôtelières touristiques.

Au final, l'enjeu pour les politiques publiques est d'être en mesure de relever un double défi : limiter les impacts environnementaux et l'extension spatiale de l'artificialisation liée à l'habitat, tout en répondant aux différentes formes de demandes en logement et aux exigences de lutte contre le mal-logement.

# 6. Les déterminants de l'artificialisation des sols par les entreprises et les infrastructures de transport

AUX CÔTÉS DE L'HABITAT, LA LOCALISATION DES ENTREPRISES et la construction des infrastructures de transport sont les deux autres facteurs d'artificialisation des sols en France. Selon Teruti-Lucas, les entreprises et infrastructures représentent la majorité des sols artificialisés (fig. 6.1). Ainsi, les activités industrielles, commerciales et de service public représentaient, en 2014, 20 % des surfaces artificialisées (auxquels pourraient être ajoutés les 9,5 % de sols artificialisés liés à l'activité agricole), alors que les infrastructures de transport (routières et ferroviaires) en représentaient 28 %.

Figure 6.1. Le foncier économique, un tiers des surfaces artificialisées.



Source : Teruti-Lucas.

Le rythme de croissance des surfaces artificialisées entre 2006 et 2014 apparaît, selon Teruti-Lucas, moins fort pour ces activités que pour l'habitat (cf. plus haut fig. 5.1). Néanmoins, dans une analyse comparative de 15 zones urbaines européennes (dont Lyon, Marseille et Grenoble), Kasanko *et al.* (2006) montrent qu'à l'exception de deux d'entre elles (Dublin et Palerme), les zones non résidentielles y ont augmenté plus rapidement que les surfaces résidentielles. Par ailleurs, l'accroissement de ce type d'artificialisation s'accompagne quasi systématiquement d'une complète imperméabilisation des sols, à l'inverse de ce qui se passe en matière d'habitat (cf. plus haut fig. 5.1).

## **Les stratégies de localisation des entreprises et des industries**

**ON OBSERVE, EN EUROPE COMME DANS TOUS LES PAYS INDUSTRIALISÉS**, une forte concentration des activités économiques dans et autour des grands centres urbains sur laquelle se sont penchées, depuis longtemps, l'économie spatiale, régionale et urbaine et la géographie économique. Cependant, comme on le verra plus loin, la littérature traitant des conséquences de ce phénomène sur l'emprise au sol des activités économiques et donc sur leur contribution à l'artificialisation des sols est étonnamment clairsemée, en comparaison du poids que représentent les entreprises sur le total des surfaces artificialisées. Quelques travaux ont pu néanmoins être repérés concernant des activités fortement consommatrices de surfaces comme les activités commerciales ou logistiques. Ces dernières apparaissant mieux documentées, on proposera dans ce qui suit une focalisation sur le développement de ces plateformes logistiques.

### **■ Économies d'échelle et économies d'agglomération : source d'urbanisation**

La recherche d'économies d'échelle dans la production, accentuées par le progrès technique, est à la base du processus de concentration de toute activité économique et donc des phénomènes d'urbanisation et de métropolisation. Mais, les économies d'échelle (ici, internes à la firme) ne sont pas seules responsables de l'agglomération continue des activités économiques. Au-delà de la croissance de la taille des firmes, diverses formes d'économies dites d'agglomération ont été identifiées. Les relations marchandes, sur les marchés des biens et sur les marchés du travail, jouent un rôle non négligeable dans les choix de localisation des firmes. En raison des coûts de transport et des effets des formes de concurrence auxquelles elles font face, les firmes vont chercher à se localiser à proximité des marchés dont elles ont besoin, tant en entrée qu'en sortie de leur processus de production. Elles vont donc tendre à s'agglomérer soit au plus près de leurs fournisseurs (marchés des biens intermédiaires), soit au plus près de leurs clients (marchés finaux), soit à proximité des deux en même temps. Parallèlement, et tandis qu'elles tendent à attirer à elles des travailleurs à la recherche d'un emploi, les firmes vont chercher à accéder à un marché du travail assez vaste pour recruter la main-d'œuvre nécessaire

et donc s'implanter à proximité d'agglomérations de populations. La baisse des coûts de transport, en particulier avec les révolutions du chemin de fer et du navire à vapeur, aurait pu remettre en cause ces mécanismes. En fait, cette baisse pèse peu sur les marchés du travail et elle a surtout permis d'élargir les aires de marché.

En sus des rendements croissants internes aux entreprises et des économies d'agglomération qui passent par les marchés, l'existence de rendements croissants externes aux firmes est également source d'agglomération. Ces externalités combinent plusieurs dimensions : celle résultant de services aux entreprises nombreux et hautement spécialisés ; celle d'une main-d'œuvre spécialisée permettant un bon appariement de l'offre et de la demande sur le marché du travail ; et, enfin, celle de l'émergence et de la diffusion d'idées nouvelles, permise par la proximité, source d'innovations lorsqu'il s'agit d'échanger des informations en « face-à-face ». Ces économies d'agglomération peuvent se diviser en deux classes : celles réalisées grâce à la colocalisation d'autres entreprises ou institutions officiant dans des domaines similaires ou connexes, et communément appelées « économies de localisation » ; celles réalisées grâce à la localisation dans une grande ville, appelées « économies d'urbanisation ». Les économies de localisation propres au secteur d'activité auquel appartient l'industrie, poussent, à titre d'exemple, l'industrie aérospatiale à se regrouper dans des villes particulières. En France, ce n'est pas à Paris que se trouve la plus importante concentration de l'industrie aérospatiale, mais à Toulouse. L'industrie pharmaceutique à Lyon est un autre exemple d'une industrie dont la concentration est surtout motivée par des économies de localisation, notamment grâce à la présence d'un bassin de main-d'œuvre spécialisée et expérimentée et d'institutions de formation et de recherche.

Cette distinction de deux catégories dans les économies d'agglomération a été revisitée plus récemment pour en faire ressortir plus spécifiquement les bases microéconomiques. Ce qui revient à étudier le rôle, dans l'agglomération, des liens noués entre les entreprises sur les marchés. On distingue aujourd'hui trois types de mécanismes sur l'ensemble des marchés (du travail, des biens intermédiaires et des biens finaux). Ils sont considérés comme décisifs pour apprécier ce dont bénéficient les entreprises lorsqu'elles se localisent dans les zones agglomérées : le partage (*sharing*), qui renvoie au partage de biens indivisibles et des bénéfices de la diversité ; l'adéquation de l'offre et de la demande, qui s'accroît avec l'augmentation du nombre de personnes (*matching*) ; et l'apprentissage (*learning*) et l'innovation, qui concernent la création et la diffusion de connaissances. La façon dont chaque secteur d'activité mobilise l'une ou l'autre de ces dimensions permet de comprendre sa plus ou moins grande dépendance au centre et sa plus ou moins grande propension à s'en éloigner.

Au-delà des débats et des travaux qui se poursuivent pour identifier les poids relatifs de ces différents facteurs, leur évolution dans le temps et leur pérennité, ces différents mécanismes se sont traduits par le mouvement de métropolisation. Celui-ci est connu et repose sur la lame de fond de la mondialisation ainsi que sur la puissance des économies d'agglomération et la contraction de « l'espace-temps ». Ce mouvement de métropolisation se

produit partout dans le monde et dessine une concentration relative des formes sociales et productives innovantes dans les plus grandes villes. Les métropoles sont ainsi les principaux moteurs du développement économique, scientifique et social. En France, ces mécanismes sont responsables d'un rééquilibrage géographique, marqué par la croissance des principales métropoles régionales, mais qui restent articulées et coordonnées avec Paris, si bien que cette dernière voit maintenu son statut de ville globale. Ainsi, en 2012, l'Île-de-France, qui recouvre à peine 2 % du territoire métropolitain de la France, regroupait 19 % de la population française et produisait 30 % du PIB de la Nation. Cette concentration géographique de l'industrie, accompagnée d'une politique fiscale incitative, a facilité la croissance économique du pays, laquelle a permis, au-delà d'un certain seuil, une redistribution des revenus vers le plus grand nombre, ainsi que le financement d'une palette de services publics qui ont contribué en France, et plus généralement en Europe occidentale, à une augmentation importante du niveau de vie des ménages.

Rien ne laisse entrevoir un affaiblissement des économies d'agglomération pour la grande majorité des branches d'activité. Dans aucun des pays dans lesquels émergent des sociétés et des « villes post-industrielles », on n'observe un recul dans les niveaux d'urbanisation. Ainsi, en France comme ailleurs, la croissance future de l'emploi continuera à se faire très majoritairement dans des zones urbaines métropolitaines. L'arrivée des technologies de l'information et de la communication (NTIC) n'a pas eu d'impact visible sur la déconcentration des activités économiques et des populations des villes. Les activités les plus friandes d'information (finances, médias, grands bureaux...) continuent à se concentrer dans les grandes métropoles.

Centralisation (de la production) et baisses des coûts de transport sont deux faces de la même médaille. Pour que la production en série soit rentable, encore faut-il que le producteur puisse livrer le produit aux clients à un coût raisonnable. On comprendra facilement que la construction d'autoroutes, l'arrivée du transport frigorifique et d'autres innovations en matière de logistique étaient des préalables à l'aménagement de Rungis. Le même raisonnement s'applique aux services, à la seule différence qu'il s'agit aujourd'hui de transport de l'information. À l'échelle des pays, l'effet des NTIC, comme naguère les innovations en matière de transports, va plutôt dans le sens du renforcement des forces d'agglomération.

De même, à petite échelle, les transports et les nouvelles technologies de la communication, loin de contribuer à la dispersion des activités par la baisse des coûts de transport, contribuent au contraire au renforcement des effets de polarisation. En effet, les transports comme les technologies de l'information et de la communication reposent sur une logique de massification des flux afin de mettre en œuvre les économies d'échelle qui leur sont propres (avions gros porteurs ou navires géants). Cette massification suppose la concentration des flux grâce à des *hubs* qui s'apparentent à de vastes pompes aspirantes et refoulantes. Ce sont dans les plus grandes métropoles mondiales que se situent aussi les plus grands aéroports et les plus grands ports maritimes mondiaux, qui jouent ce rôle de *hubs*. Ainsi, à l'échelle mondiale, une petite centaine de villes qui

ne regroupent qu'un cinquième de la population urbaine mondiale concentrent à elles seules près de 45 % des trafics passagers aériens, 70 % des trafics fret aéroportuaires et 70 % des conteneurs maritimes manutentionnés !

De même, la colonne vertébrale d'Internet se situe au fond des mers grâce à près de 300 câbles sous-marins qui, pour les plus puissants, sont capables d'assurer des dizaines de millions de connexions simultanées. Leur géographie à l'échelle mondiale s'organise en grands axes est-ouest entre les pôles de l'économie mondiale, en liaisons nord-sud plus secondaires et avec des liaisons sud-sud encore quasi inexistantes. Ce sont d'abord les grandes villes littorales mondiales qui sont reliées entre elles, accentuant encore les effets de polarisation.

## **■ Répartition des activités au sein de l'armature urbaine et des aires urbaines**

### *La dynamique de concentration-expulsion appliquée à l'échelle urbaine*

La concentration croissante dans les plus grandes métropoles des activités les plus intensives en matière grise, souvent aussi les mieux rémunérées, a pour effet d'y faire augmenter les salaires et les prix du sol, si bien que des entreprises faisant une utilisation plus extensive du sol et n'ayant pas forcément besoin d'une main-d'œuvre hautement qualifiée trouveront avantage à se localiser dans des villes plus petites ou sur des espaces peu denses. Cette dernière dynamique s'applique surtout aux industries manufacturières centrées sur des produits standards.

Cette dynamique de concentration-expulsion s'applique aussi à l'échelle de l'aire urbaine, à la différence près que c'est la logique foncière et non les salaires (ou autres conditions locales) qui incitera surtout les entreprises à se décentraliser. En effet, l'attribut premier d'une aire urbaine est de constituer un marché du travail intégré. Ce sont les flux résidence-travail qui définissent le périmètre de l'agglomération, plus ou moins étendu selon la facilité des déplacements.

Il faut distinguer les causes de la croissance urbaine des causes de l'étalement urbain. Les innovations en matière de transports et communications facilitent la concentration de l'activité économique à l'échelle des pays et des continents, mais facilitent aussi l'émergence de villes plus étendues. Les réseaux de transport, principalement *via* les réseaux autoroutiers radioconcentriques et en radiales, permettent une très forte accessibilité à l'échelle de l'aire urbaine avec de faibles temps de parcours et pour un coût modique. Ils permettent ainsi aux habitants ou aux entreprises de s'affranchir des coûts fonciers élevés qui caractérisent les centres urbains, en se localisant dans les périphéries. Rungis sert là encore d'exemple utile. Les innovations en matière de transports et communications ont facilité la concentration de la distribution alimentaire en région parisienne, mais ont également facilité sa déconcentration à l'intérieur de la région parisienne, région qui, de ce fait, s'est étendue. L'effet net de cette double dynamique de concentration-déconcentration sur la demande globale de sols construits ne se mesure pas facilement.

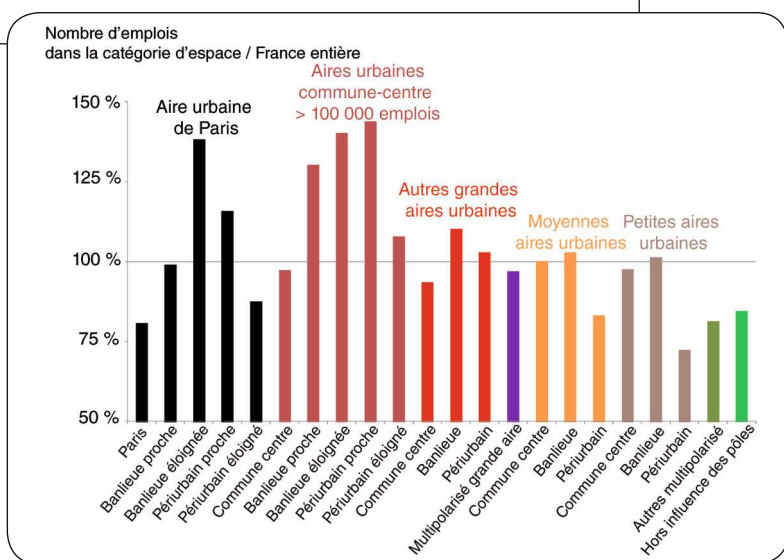
Un nombre croissant de bourgs et villes secondaires s'inscrivent dans des systèmes métropolitains régionaux. Les conséquences de cette évolution sont à la fois un éclatement des systèmes résidentiels et une recomposition spatiale des systèmes productifs : à l'échelle des villes et des territoires, les distances — y compris longues — sont de moins en moins un frein pour les échanges quotidiens, la multi-localisation des activités et des personnes se développe, les frontières des villes ne disparaissent pas mais changent de nature — elles traversent plus les territoires en interne qu'elles ne les délimitent.

Les entreprises jouent un rôle majeur dans cette recomposition. Tout en consommant du foncier (fig. 6.1), elles structurent par leur localisation un grand nombre d'autres choix de localisation : l'émergence des *edge cities* (villes-lisières) aux États-Unis, par exemple, conduit à ce que l'étalement ne se fasse plus autour du centre-ville mais à partir des centres secondaires, nés du redéploiement des activités économiques.

### L'étalement urbain et périurbain des activités économiques

L'étalement des populations à l'échelle de la ville s'est également accompagné d'un étalement des emplois. Le rythme de croissance des emplois est aujourd'hui nettement plus marqué dans les parties périphériques et périurbaines des grandes aires urbaines qu'au sein des centres des grands pôles urbains eux-mêmes (fig. 6.2), et ce quel que soit le pôle urbain considéré (voir plus loin fig. 6.4).

**Figure 6.2. Évolution relative de 1982 à 2008 des emplois selon le gradient centre-périphérie.**



Source : Sénat, 2012, Insee.



Si les emplois restent malgré tout moins décentralisés que les populations, la « dédensification » des centres d'emploi est un phénomène majeur des dernières décennies. Les études montrent également qu'une forte corrélation existe entre le gradient de la densité des emplois et celui de la densité des populations.

Cette évolution s'explique par une croissance plus forte en périphérie. Ainsi, aux États-Unis, la majorité de la croissance de l'emploi entre 1985 et 1995 a bénéficié aux zones rurales ; d'ailleurs, la compétition entre la banlieue lointaine (*outersuburbs*), le périurbain (*exurban*) et les espaces ruraux (*rural areas*) serait même plus pertinente à étudier que la compétition entre centres et périphérie, le résultat de cette dernière étant une évidence.

### ***Métropoles polycentriques ou systèmes régionaux : deux types de recomposition pour l'emploi autour des métropoles***

La dynamique des marchés fonciers à l'intérieur de la ville peut conduire les entreprises à choisir de s'installer en périphérie pour bénéficier d'un foncier moins cher sans pour autant dégrader leur accès aux salariés et aux consommateurs. L'élément décisif dans ce cas est la synchronisation des décisions d'acteurs économiques de départ vers la périphérie, puisque c'est cela qui garantira aux entreprises qui déménagent qu'elles préserveront leur accès aux marchés locaux. Cela souligne le rôle des méso-acteurs (à l'échelle d'un secteur d'activité) dans cette synchronisation. Par contre, le déplacement de l'emploi en banlieue ou en périurbain peut allonger considérablement le temps de transport quotidien des travailleurs selon l'accessibilité des zones. Les études montrent aussi que l'ajout d'une infrastructure éloignée du centre — de type rocade — contribue largement à l'augmentation continue de la consommation foncière à destination économique.

La croissance de centres métropolitains finit par rattraper les bourgs et villes moyennes environnants pour les inscrire dans un système régional intégré. Ces dynamiques trouvent peu de traductions dans les politiques publiques : les logiques intercommunales restent cantonnées aux communes contigües du pôle urbain et les « pôles métropolitains » favorisent pour la plupart les relations entre grandes métropoles. Hormis les Scot, il n'y a pas de dispositif simple permettant à une grande métropole d'entretenir des espaces de dialogue avec les villes moyennes de sa périphérie. C'est l'esprit des Conférences territoriales de l'action publique, créées par la loi Maptam, mais cette logique n'est pas encore réellement opérationnelle. Les espaces périurbains et les franges urbaines restent des territoires en devenir pour les premiers, des fronts pionniers pour les seconds. Les projets d'aménagement y restent en grande partie à inventer pour faire aussi de ces espaces des territoires de projet.

### ***La préservation des aménités : un argument attractif pour les entreprises***

Dans la littérature appliquée, il est rare de supposer que les aménités aient des effets directs sur les entreprises et les entrepreneurs. Cela vient du fait que les aménités n'affectent généralement pas directement leur production, sauf pour les secteurs récréatifs,

très grands consommateurs d'espaces artificialisés (6,67 % des surfaces artificialisées). En revanche, elles peuvent avoir des effets indirects *via* le prix du foncier, les salaires et l'abondance de main-d'œuvre qualifiée. Les économies d'agglomération jouant un rôle fondamental dans la localisation des entreprises de services et de haute technologie, dans un cas de villes de tailles égales et offrant des économies d'agglomération aussi équivalentes, les aménités peuvent alors avoir un rôle dans la croissance, dans la mesure où elles permettent d'attirer la main-d'œuvre qualifiée. Les entreprises pourront dans cette situation offrir des salaires plus faibles, tout en acquittant des loyers plus élevés. Les aménités résidentielles jouent donc un rôle dans l'attractivité des régions pour les entreprises et ont un impact sur l'artificialisation des sols.

Des études montrent que l'attrait des aménités sur la main-d'œuvre qualifiée joue surtout dans les villes moyennes, mais pas de manière décisive dans les grandes villes où les économies d'agglomération sont largement prépondérantes, ni en zone rurale où, au contraire, ces économies sont trop faibles pour être compensées par des aménités. Les aménités peuvent en revanche jouer un rôle d'accompagnement. En attirant de la main-d'œuvre, elles peuvent faciliter l'installation d'entreprises. Dans les zones denses où les économies d'agglomération sont importantes, lutter contre les externalités négatives liées à la densité est un complément aux politiques économiques d'attractivité.

### ***Les conséquences foncières des logiques de localisation des entreprises : une lacune de la littérature***

Aucun des processus évoqués précédemment, qui se traduisent par un choix d'implantation géographique des entreprises, ne fait explicitement référence au foncier, comme si les entreprises concernées ne mobilisaient pas de foncier pour y installer les bâtiments nécessaires et leurs dépendances. Pour comprendre cette absence, il faut prendre conscience du fait que, contrairement à ce qui se passe pour les ménages, le coût du foncier est considéré comme négligeable dans l'arbitrage de localisation des firmes, au regard du poids que représente l'ensemble des gains que les firmes ont en s'agglomérant. Ainsi, sauf dans le cas d'activités fortement consommatrices de foncier comme les plateformes logistiques, tant l'économie spatiale, régionale et urbaine que la géographie économique ne sont en mesure aujourd'hui de documenter la question de l'emprise au sol des activités économiques et de ses déterminants, et ce en dépit du poids qu'elles représentent dans l'artificialisation des sols.

Il existe cependant un lien direct entre la dynamique des entreprises, leur spécialisation sectorielle/fonctionnelle et leur distance de localisation dans l'aire métropolitaine, avec une conséquence directe de la réorganisation (ou de la multilocalisation) sur la consommation de foncier. De ce point de vue, l'externalisation massive des activités et la segmentation de plus en plus fine des secteurs et branches se traduisent par une complexification des dynamiques foncières. La spécialisation des pôles périphériques les rend plus sensibles aux cycles économiques sectoriels et aux modèles d'organisation productifs. Ce qui rend potentiellement plus instable la demande de foncier en périphérie qu'au

centre. Le développement d'une ville se traduisant par une croissance différenciée de ses différentes activités, les quartiers sont susceptibles d'avoir des dynamiques de croissance différentes : alors que le centre aura une demande foncière relativement stable, chaque zone périphérique pourra faire face à de fortes variations en fonction de conjonctures sectorielles locales. La conséquence est qu'une zone périphérique sera sous tension et pourra être artificialisée alors qu'au même moment, de l'autre côté de la ville, certaines zones resteront vides... et la même zone à peine artificialisée pourra subir un contrecoup économique qui la verra tourner en friche à peine inaugurée.

## ■ L'implantation des plateformes logistiques : un secteur consommateur de surfaces

Le transport des marchandises et la logistique ont connu un développement rapide dans les territoires métropolitains, repérable à de multiples indicateurs dont l'un des plus significatifs est celui du nombre d'entrepôts et, plus généralement, de bâtiments dédiés aux fonctions logistiques. Derrière la problématique de la localisation et de la taille de ces entrepôts, il faut garder à l'esprit que les surfaces artificialisées engendrées par leur implantation s'étendent au-delà de leur seule occupation du sol (parkings et voies d'accès).

Les entrepôts sont encore en majorité installés de façon isolée ou au sein de parcs d'activités à vocation multiple, mais des *clusters* d'entrepôts font désormais partie du paysage de l'immobilier logistique. Une plateforme logistique est spatialement délimitée et généralement enclose. Ces parcs réduisent les nuisances liées au système logistique des régions qu'ils servent, notamment parce qu'ils favorisent une relocalisation des entreprises de transport et logistique sur un lieu unique, minimisant ainsi le mitage logistique. Le récent *Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France*, publié en 2015 par le ministère de l'Environnement, identifie des « aires logistiques », dont des « aires logistiques denses » et les différencie des « entrepôts isolés » de la façon suivante :

- une aire logistique est un territoire composé d'au moins trois entrepôts ou plateformes logistiques (EPL) de plus de 5 000 m<sup>2</sup> et sur lequel chaque EPL est localisé à moins de six kilomètres d'un autre EPL de la même aire logistique. Ces aires accueillent 81 % des EPL de plus de 5 000 m<sup>2</sup> et se situent autour des grandes agglomérations françaises. Les trois aires logistiques étendues situées autour de Paris, Lille et Lyon comptabilisent 23 % des EPL de plus de 5 000 m<sup>2</sup> ;
- au total, 19 % des EPL se situent sur des territoires avec une offre logistique peu dense. Ces EPL dits « isolés » sont, pour près de la moitié d'entre eux (46 %), exploités par des industriels et sont en moyenne plus petits (15 800 m<sup>2</sup>). Ils se situent pour 36 % dans des zones rurales et pour 20 % dans des unités urbaines de moins de 2 000 habitants.

L'implantation des entrepôts logistiques a fortement évolué et répond à des déterminants en lien avec les formes urbaines. L'étalement logistique observé appelle à une prise en compte *ad hoc* du phénomène par les documents de planification.

### ***Déterminants de l'implantation des entrepôts***

Trois facteurs expliquent la hausse du nombre d'entrepôts dans les grandes villes : l'externalisation de la logistique ; la mondialisation des échanges ; le développement de nouvelles consommations urbaines. Par exemple, les marchés du commerce en ligne offrent des services nouveaux comme la livraison le jour même, nécessitant des entrepôts à proximité des grandes agglomérations. Ces fonctions logistiques dynamiques des grandes métropoles se concrétisent dans des bâtiments, les entrepôts, où vont être préparés les envois de marchandises.

Beaucoup de ces entrepôts modernes sont de grande taille et nécessitent un appareillage important (automatisation, circuits d'information). Les « méga-centres de distribution » qui atteignent de 50 000 à 150 000 m<sup>2</sup> se sont développés à partir des années 2000. La manière dont ces installations logistiques sont localisées et aménagées contribue à l'efficacité de la distribution des biens, sans doute davantage que l'organisation *stricto sensu* de leur transport, dont les coûts ont diminué de façon spectaculaire au cours des 30 dernières années, jusqu'à devenir « quasiment insignifiants ». La prolifération et l'expansion des entrepôts et leur prédilection pour des zones suburbaines facilement accessibles sont le fait de l'intensification des liens de longue distance entre des économies de pays éloignés.

### ***« Plateformisation » et éparpillement des terminaux logistiques***

La montée en puissance des « hypercentres logistiques », localisés généralement sur les interfaces autoroutières, aéroportuaires ou ferroviaires, a contribué fortement à l'émergence de pôles secondaires spécialisés dans les secondes couronnes des grandes agglomérations, et notamment en Île-de-France. Un grand nombre de terminaux logistiques se dispersent sur une grande partie du territoire métropolitain. Par exemple, 645 communes franciliennes (sur les 1 281 que compte la Région) accueillent des espaces logistiques : 24 d'entre elles concentrent 42 % des surfaces utiles, ce qui dénote une forte concentration sur un nombre limité de communes, et à l'inverse 621 communes accueillent 58 % des surfaces, ce qui est là un signe d'étalement.

Les centres de distribution de la grande distribution en Île-de-France étaient en majorité des équipements isolés ou mêlés à des activités autres que la logistique. Très peu de ces plateformes sont en fait regroupées avec d'autres établissements logistiques. C'est ce paysage fragmenté mais d'où émergent des concentrations puissantes d'activités logistiques auquel doivent réagir désormais les municipalités franciliennes.

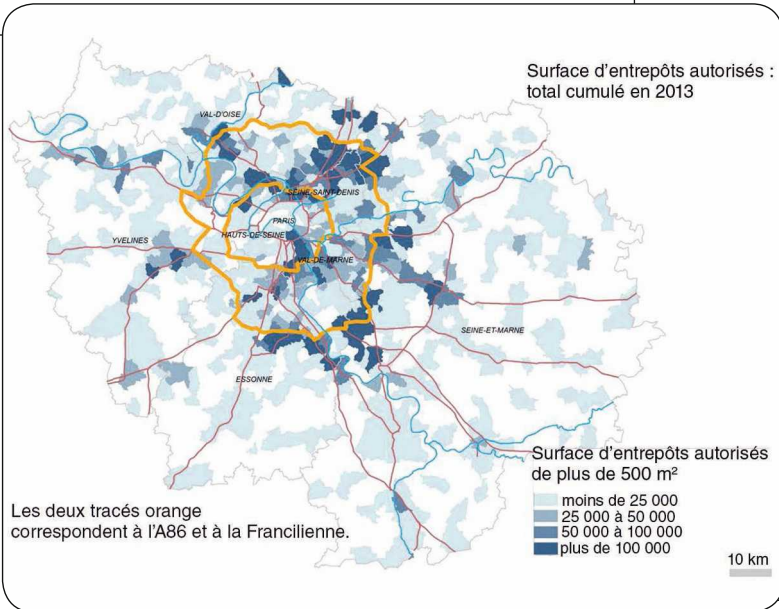
Entre la fin des années 1990 et aujourd'hui, la croissance du nombre d'établissements et encore davantage du nombre de mètres carrés a dépassé 50 % pour les pays industrialisés et a pu atteindre 200 % (encadré 6.1). Cette augmentation s'est particulièrement manifestée dans les grandes villes, démontrant une polarisation métropolitaine des fonctions logistiques. Dans le bassin parisien (fig. 6.3), la distance moyenne des entrepôts est passée de 155 km en 2000 à 110 km en 2012, en se resserrant autour de l'agglomération parisienne. Au sein de celle-ci, ces établissements ont parallèlement connu des phénomènes d'étalement.

**Encadré 6.1. Les entrepôts d'Amazon® à Los Angeles**

Le géant de la vente en ligne Amazon® a participé à la croissance métropolitaine des entrepôts aux États-Unis, notamment aux franges des grandes villes. À Los Angeles, trois grands centres de distribution ont été construits depuis 2012 pour desservir la ville, auparavant approvisionnée à partir de l'Arizona. Situés à environ 110 km du centre-ville (City Hall), ces entrepôts de San Bernardino, Moreno Valley et Redlands ont des tailles de 90 000, 110 000 et 65 000 m<sup>2</sup>.

Des services de livraison instantanée (livraison en deux heures) sont également en développement et cinq entrepôts urbains existent aujourd'hui dans le tissu dense de Los Angeles. Que ce soit à Atlanta ou Los Angeles, a été enregistré sur leur territoire, au cours des années 2000, un triplement du nombre d'établissements classés comme entrepôts.

**Figure 6.3. Constructions d'entrepôts en Île-de-France, 1984-2013.**



Avec l'aimable autorisation de Corinne Ropital, L'institut Paris Région ; Sitadel / MEEM SOES.

Tous les jours, pour servir 700 000 établissements, 12 millions d'habitants et sa fonction de *hub* logistique national, 800 000 livraisons et enlèvements de marchandises sont nécessaires en Île-de-France. La région concentre par ailleurs 20 millions de mètres carrés de surface utile d'entrepôts, représentant un quart du parc immobilier français. Ce parc logistique francilien a augmenté à un rythme accéléré dans la période récente : entre 2001 et 2009, le nombre total de mètres carrés d'entrepôts a crû de 50 %. Cette croissance relativement plus importante des fonctions logistiques dans les grandes régions urbaines s'explique par les besoins de l'économie de ces territoires. Les régions urbaines offrent « un marché local important pour les services logistiques, une proximité des nœuds des réseaux d'infrastructures, un marché du travail abondant et un marché immobilier professionnel actif » (Savy, 2006).

### Étalement logistique

Si, traditionnellement, les entrepôts se trouvaient aux franges de l'agglomération dense, voire en leur cœur lorsqu'ils étaient liés aux réseaux ferroviaires, ils se sont déplacés en zones suburbaines et périurbaines et rapprochés des réseaux et nœuds autoroutiers et des grands *hubs* intermodaux, notamment aéroportuaires (et beaucoup moins des ports fluviaux ou des terminaux ferroviaires dans des pays comme la France). Ces localisations offrent du foncier ou des locations immobilières à bas prix, d'autant plus nécessaires que la tendance est aux bâtiments de très grande surface. Une localisation périphérique offre davantage d'opportunités de parcelles grandes et plates, l'horizontalité étant devenue aujourd'hui un atout très important pour la construction des entrepôts, en raison notamment des contraintes d'installation des automatismes de stockage et *picking* (regroupement des colis à livrer) en leur sein.

#### Encadré 6.2. Vers des espaces verticaux en centre-ville

Au Japon, les municipalités acceptent des bâtiments logistiques ramassés sur plusieurs étages. La société Prologis® a construit ainsi au cœur de Tokyo des bâtiments de plus de sept étages à proximité immédiate d'immeubles résidentiels. Le retour en zone dense des activités logistiques limite les derniers kilomètres de la livraison, massifie des flux d'approche et réduit l'empreinte foncière. La ville de Paris a pour sa part mis en place une politique de retour au centre des entrepôts en soutenant la création d'espaces logistiques urbains dans les quartiers centraux et en réservant dans son PLU (2016) des zones d'accueil des fonctions logistiques, si possible avec pénétration ferroviaire ou fluviale.

La région Île-de-France a identifié les emprises logistiques potentiellement mobilisables en zone dense et les outils fonciers et juridiques à sa disposition. Les documents de planification (Sdrif, 2013 ; PDU, 2014) portent des objectifs de recentralisation de la logistique. Cependant, compte tenu du contexte de prix bas du transport et de la pression foncière, il faut s'attendre à la poursuite d'un développement périurbain de bâtiments logistiques.

En théorie, cet éloignement pourrait réduire la distance nette totale parcourue par les camions, puisque les destinations à livrer (entreprises et ménages) sont, pour une part, également éloignées des centres. Cependant, la dispersion des plateformes logistiques est de plus grande ampleur que celle des autres activités. On peut ainsi considérer qu'il y a eu, globalement, augmentation des distances à parcourir pour livrer des marchandises dans la zone dense francilienne mais l'économie de coût foncier et les gains d'efficacité permis par une localisation en périphérie ont largement compensé, aux yeux des décideurs des nouvelles localisations, le surcroît de coût de transport. En revanche, cette optimisation entraîne un effet de mitage, avec un effet direct sur l'artificialisation des sols et la transformation des paysages.

### ***Planification de la logistique : une gouvernance à définir***

Le choix final de localisation de plateformes logistiques résulte d'une relation bilatérale parfois très déséquilibrée entre un promoteur logistique et une commune. Tentant de réguler ce processus, la France a été l'un des premiers pays européens à généraliser la prise en compte des marchandises dans les documents d'aménagement urbain, mais il a fallu attendre la loi Notre en 2016 pour que soit créé le Sdrdet (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), encore en cours d'élaboration dans de nombreuses régions. Élaboré à l'échelle régionale, ce document de planification est fondé sur le modèle de ce qu'a été le Sdrif, Schéma directeur de la Région Île-de-France, pendant plusieurs décennies (1965), qui a pour but de structurer le territoire régional en polarisant les activités autour d'une vingtaine de sites d'accueil, bien répartis sur l'ensemble de la Région. Cependant, des freins institutionnels et constitutionnels sont à l'œuvre, dans la mesure où la Région ne dispose pas des compétences juridiques pour contraindre directement les plans locaux d'urbanisme. Par conséquent, aucun des schémas directeurs passés n'a pu influencer significativement la localisation des entrepôts et plateformes en Île-de-France. Des leviers existent pourtant et l'État pourrait jouer un rôle significatif, ne serait-ce que par son pouvoir de contrôle des permis de construire. En outre, la plupart des entrepôts logistiques sont soumis au régime des installations classées, placé sous l'autorité de l'État. Par ce biais, une introduction de cette problématique dans les textes réglementaires pourrait avoir un impact significatif sur la délivrance des autorisations et ainsi influencer sur la structuration de la carte régionale des terminaux logistiques, dans le sens d'un meilleur regroupement. Mais là encore, on note un récent assouplissement du régime ICPE de ces entrepôts qui ne va certainement pas dans le sens d'un encadrement plus poussé.

## **Les infrastructures de transport en France**

**D'APRÈS LE SERVICE D'OBSERVATION ET DES STATISTIQUES** du ministère de l'Écologie (Janvier *et al.*, 2015), l'emprise au sol des réseaux ferrés et routiers représentait en 2012 (dernière date connue) 20 970 km<sup>2</sup>, soit 3,8 % du territoire métropolitain. Cette estimation

s'approche de la moyenne européenne, qui dépasse les 3 % d'occupation des sols des États membres (EEA, 2005). La France métropolitaine (Corse exclue) bénéficie ainsi du réseau routier le plus important d'Europe en cumulant 1,073 million de kilomètres linéaires (contre 644 pour l'Allemagne qui occupe la deuxième place) (Janvier *et al.*, 2015).

La route contribue de façon majoritaire à l'occupation des sols par les infrastructures de transport avec 1 230 000 ha, ce qui équivaut à la surface de l'Île-de-France. Les lignes ferroviaires occupent la seconde place avec 867 000 ha, dont la majeure part est représentée par des sols perméables. Aucune estimation n'a été effectuée pour les voies navigables. Or, par comparaison, la littérature mobilisable pour traiter de la question de la construction des infrastructures de transport (routier et ferroviaire) et de leur impact sur l'artificialisation est ici aussi étonnamment clairsemée.

### **■ La remise en question des effets bénéfiques des infrastructures de transport**

Les effets indirects des infrastructures de transport, dits structurants, restent difficiles à quantifier tant il est difficile d'isoler l'infrastructure des autres facteurs intervenant dans les recompositions spatiales et territoriales. Les nombreux travaux consacrés à cette question déconstruisent unanimement le « mythe des effets structurants » que les Trente Glorieuses avaient forgé.

#### ***Des infrastructures sans véritable effet structurant***

La France a connu plusieurs vagues de modernisation de ses réseaux de transport, dont deux sont significatives. La première concerne le développement du réseau ferré, tout d'abord sur le réseau d'intérêt national entre 1840 et 1860, puis avec les lignes locales à travers le plan Freycinet entre 1880-1914. La seconde correspond au moment où la France a entrepris de combler son retard en matière d'équipement autoroutier, à partir des années 1960, afin de résorber ses disparités territoriales. C'est ainsi que s'est s'affirmé ce lien entre transports et développement territorial.

Capitale politique, économique et culturelle de la France, Paris polarise l'espace français des transports. Au XIX<sup>e</sup> siècle, les gares parisiennes assurent la prééminence durable de la capitale dans son rôle de point nodal du réseau ferroviaire. Celle-ci est réaffirmée avec les lignes à grande vitesse (LGV). Par ailleurs, le développement des autoroutes se fait en radial à partir de Paris. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que sont peu à peu construits des axes transversaux qui nuancent la réalité du réseau étoilé.

Il est vrai que les relations entre Paris et les grandes villes de province sont les seules à pouvoir supporter économiquement des liaisons de transport à haut débit. Cela vaut particulièrement pour les LGV qui nécessitent des infrastructures nouvelles et dont les capacités de transport sont élevées. Leur rentabilité ne peut être assurée que par des flux très importants, qui existent d'abord et avant tout entre Paris et les grandes métropoles de province, très secondairement entre ces dernières. Il existe ainsi un effet boule



de neige entre transport et métropolisation. Les métropoles génèrent les flux les plus importants, ce qui y justifie la localisation des transports les plus performants et par là même renforce la polarisation sur elles.

Le déterminant majeur de la construction d'une infrastructure de transport est d'abord de répondre à la demande de trafic. Mais elle alimente en retour cette demande en élargissant les opportunités liées aux gains d'accessibilité. C'est pourquoi il est nécessaire de questionner le lien entre développement des infrastructures de transport et développement territorial. Il n'existe pas de relation directe entre développement et infrastructure de transport (routier comme ferroviaire). Ces infrastructures en sont une condition nécessaire mais non suffisante. Sur le long terme, elles tendent même à accentuer les tendances lourdes à l'œuvre, en renforçant les zones dynamiques par effet d'aspiration et en affaiblissant les zones les plus fragiles, qui deviennent de simples espaces de transit ou au mieux des espaces récréatifs (encadré 6.3).

**Encadré 6.3. Nouveau jeu d'acteurs et désengagement étatique : vers davantage de concertation**

Les villes et les Régions sont des acteurs montants du financement des infrastructures, là où le désengagement des politiques d'équilibre territorial par l'État exacerbe la compétition interurbaine. Parallèlement, l'évolution des procédures de concertation permet une participation plus active des acteurs locaux et du public au processus de décision. Ces évolutions tendent à infléchir la logique réticulaire nationale, en faveur des enjeux d'accessibilité et d'attractivité locaux et d'un arbitrage plus équilibré entre logiques d'acteurs aux intérêts divergents.

L'acceptation des grands projets d'infrastructure de transport par les différents acteurs d'un territoire est une question centrale et influe directement sur l'artificialisation des sols. Les approches multi-acteurs se développent et le degré de collaboration et de partenariat entre acteurs est essentiel à la réussite d'un projet (Faivre, 2003). De la même manière, analysant le rôle joué par le TGV Est dans l'activation des ressources touristiques rémoises, Bazin *et al.* (2010) montrent que « l'appropriation collective de l'innovation que constitue la desserte à grande vitesse » et la capacité des acteurs à collaborer constituent « la clef de l'émergence des "effets" positifs de l'infrastructure ».

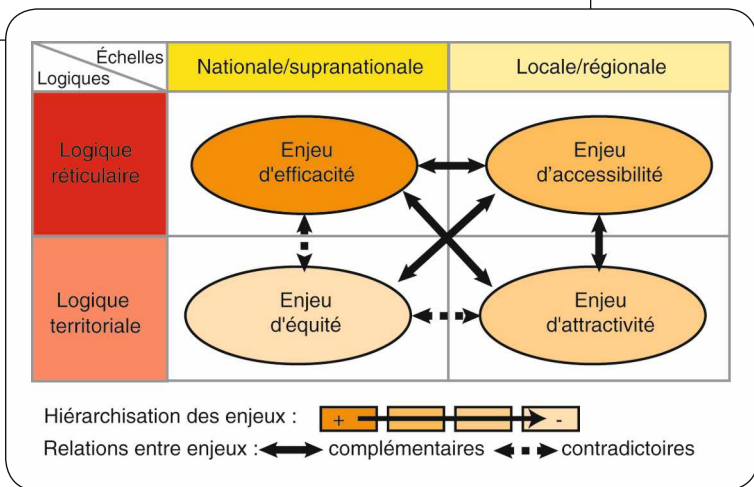
Il n'est donc pas évident d'établir un lien direct de cause à effet entre le développement de l'artificialisation et les infrastructures de transport, hormis pour l'artificialisation directement liée aux infrastructures elles-mêmes. À petite échelle, les infrastructures de transport amplifient les dynamiques territoriales à l'œuvre dans l'Hexagone, contribuant à amplifier les phénomènes d'artificialisation dans les régions les plus dynamiques. À grande échelle, notamment dans les aires urbaines, elles sont un facteur essentiel et une condition de la périurbanisation. Depuis les années 1970, les échangeurs autoroutiers et les grands

axes d'entrée de ville sont progressivement devenus des lieux privilégiés d'implantation des zones commerciales et d'activités. Les entrées des villes françaises s'apparentent désormais à de longs corridors commerciaux uniformes d'une ville à l'autre, avec une très forte dégradation des paysages.

**Approche multiscaleire des enjeux liés à l'aménagement de nouvelles infrastructures de transport**

L'aménagement de grandes infrastructures de transport met en tension deux logiques spatiales divergentes qui s'expriment par des enjeux scalaires spécifiques (fig. 6.4). La logique réticulaire, propre aux opérateurs de réseau et à leurs autorités organisatrices, repose sur l'optimisation de l'offre de circulation au nom de l'efficacité économique aux échelons national et supranational, et de l'accessibilité aux niveaux local et régional. La logique territoriale, généralement portée par les collectivités au nom de l'intérêt général, répond à des enjeux nationaux d'équité et de solidarité et des enjeux locaux d'attractivité.

**Figure 6.4. Des logiques spatiales complémentaires ou contradictoires selon les échelons géographiques.**



Source : Facchinetti-Mannone, Théma, 2015.

L'optimisation de la vitesse, qui impose au nom de la rentabilité économique une massification des flux au profit des axes et des nœuds les plus performants, accroît les inégalités territoriales à petite échelle, et accentue les enjeux d'accessibilité et d'attractivité à grande échelle. Le caractère discriminant de la vitesse renforce l'intérêt que portent villes et régions à l'égard d'une connexion au réseau, comme en témoignent les nombreux débats suscités

par la définition des tracés des lignes ferroviaires ou autoroutes, les choix de localisation des « équipements convoités » que sont les gares TGV ou les échangeurs, ou la définition des dessertes. Leur localisation atteste par ailleurs que la limitation de l'artificialisation des sols n'est pas un déterminant (les impacts sur l'environnement de la construction des infrastructures de transport sont traités aux chap. 2 et 3). L'accessibilité étant perçue comme un gage d'attractivité, les acteurs territoriaux se mobilisent pour obtenir le meilleur branchement au réseau afin de capter une part des « effets territoriaux » que l'on prête à la contraction de l'espace-temps. L'enjeu est de garantir à la population et aux principaux générateurs de trafic des territoires concernés une accessibilité performante au macro-réseau, ce qui cadre bien avec les vertus économiques des grandes villes et métropoles (cf. chap. 1).

### **■ Modèles étudiant l'influence des infrastructures de transport sur l'occupation des sols**

De multiples outils de simulation ont été développés pour prévoir l'influence des réseaux de transport sur les territoires. Des modèles de type Luti (*Land Use and Transport Integrated*) sont apparus dès les années 1960 pour comprendre les interactions entre transport et occupation des sols. De très nombreux modèles existent selon différents paradigmes. Urbansim a, par exemple, été utilisé pour tester des politiques de densification des tissus urbains, afin de montrer les conséquences sur les réseaux de transport. Ils s'appuient aujourd'hui sur la télédétection, comme principale source pour repérer les changements d'occupation directs et indirects des sols liés à la création d'une infrastructure. Il faut à la fois une grande précision typologique des occupations du sol (p. ex. Aéroport, Commerce, Autoroute, Bâti industriel, Bâti résidentiel, Parc public - parc naturel, Place publique, Emprise ferroviaire, Réserve foncière, Surface en eau) et des données de changement d'occupation des sols sur le temps long.

De nombreux travaux ont montré les corrélations entre le développement des réseaux autoroutiers et ses impacts sur l'évolution de l'occupation des sols et des populations. L'analyse de l'évolution de la ville de Twin Cities (Minnesota, États-Unis) sur la période 1958-2005 montre, par exemple, que la probabilité de changement d'occupation augmente avec la proximité des autoroutes pour les activités commerciales et industrielles. En revanche, cette proximité n'exerce aucun effet sur les parcelles agricoles. La probabilité de changement s'avère même négative pour les secteurs résidentiels.

## **Conclusion et leviers d'action**

**ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES PORTÉES PAR LES ENTREPRISES** et infrastructures de transport jouent un rôle important sur les formes urbaines et leur localisation, ce qui a une conséquence directe sur la consommation de foncier. Les dynamiques foncières que la localisation des activités économiques engendre restent néanmoins complexes et peu documentées dans la littérature scientifique, à tel point qu'au-delà de leurs effets attendus,

notamment en termes de développement territorial, il est difficile de conclure sur la façon dont elles interviennent concrètement dans les dynamiques foncières urbaines, péri-urbaines ou plus lointaines. De ce fait, l'identification de leviers d'action permettant de limiter l'extension spatiale de leur emprise au sol est plus que délicate et ceux-ci s'appuieront principalement sur les logiques de localisation des entreprises et infrastructures de transport (avec, pour ces dernières, un volet de maîtrise de leurs impacts environnementaux), sans être en mesure d'en évaluer l'impact en termes de surfaces consommées.

Les métropoles, et de plus en plus les Régions, incarnent les nouveaux échelons de gouvernance et la planification apparaît comme un levier important susceptible de mieux contrôler l'artificialisation des sols. La répartition des activités en périphérie des villes appelle à une reconsidération du centre-ville par les acteurs économiques, de même que l'effet de développement des infrastructures de transport se voit aujourd'hui remis en question. En définitive, l'émergence de nouveaux secteurs ou l'augmentation de la productivité des facteurs, sont susceptibles de modifier les logiques de développement de la ville secteur par secteur et donc la structure foncière de la ville. Au-delà du débat sur la priorité à accorder ou pas aux zones métropolitaines dans les politiques d'aménagement du territoire, les enjeux en matière de politiques publiques que ce constat soulève sont malheureusement très peu étudiés par la littérature. C'est un des domaines dans lesquels il y a nécessité à entreprendre des études plus avancées.

Sous l'effet de phénomènes de métropolisation de la fonction logistique, les grandes régions urbaines ont récemment vu le nombre d'équipements dédiés à ces activités se multiplier et s'organiser spatialement, de façon bien plus mouvante et centrifuge que la plupart des autres activités économiques. Ces phénomènes contribuent à l'efficacité des économies métropolitaines, en réduisant les coûts logistiques inhérents aux espaces urbains complexes, mais ils le font avec des dommages collectifs environnementaux non négligeables. L'intégration de la fonction logistique dans les documents de planification locaux permettrait de mieux réguler leur implantation et leur construction. Il en est de même à l'échelon régional. D'une façon générale, un regroupement physique (« clusterisation ») des installations logistiques dans les territoires métropolitains et régionaux serait un objectif à poursuivre, dans la mesure où la gestion plus efficace des infrastructures qui en résulte permet d'envisager des équipements multimodaux et une architecture moins consommatrice de foncier. Enfin, la question des plateformes logistiques va de pair avec celle des modes de consommation et de leur impact sur l'artificialisation des sols.

Quel que soit le mode de transport, les déterminants des projets d'infrastructure résultent d'un processus complexe qui associe des impératifs techniques et des contraintes imposées par la topographie et la préservation de l'environnement. Cependant, la décision finale s'effectue sur la base de critères financiers et d'objectifs politiques. Ainsi, une histoire décisionnelle des grands projets d'infrastructure serait fort utile pour mieux comprendre les choix opérés par le passé, en partant du rapport du ministère de l'Environnement sur l'évolution des infrastructures linéaires de transport. Par ailleurs, les travaux sur l'artificialisation par les infrastructures de transport sont centrés sur les espaces

urbains et périurbains, sans prendre en considération les impacts sur les espaces plus lointains. Une réflexion à l'échelle des unités urbaines pourrait gagner en pertinence. Par ailleurs, l'élargissement du champ et de l'échelle des études d'impact précédant la construction des infrastructures permettrait de prendre en considération les impacts et nuisances plus globalement.

Les routes constituent la majorité des travaux de recherche alors que le réseau de ligne à grande vitesse est en augmentation. Les effets de la grande vitesse ferroviaire, réseau ferré et localisation des gares compris, sont souvent abordés d'un point de vue économique mais sans suffisamment mesurer l'impact de ces nouvelles infrastructures sur l'occupation des sols. Il apparaît donc essentiel que l'ensemble des sciences régionales s'empare de cette question. À l'inverse, les lignes d'intérêt local font l'objet de fermetures régulières. Ainsi, la question de la « désartificialisation » et de leur requalification doit être posée car ce sont des opportunités pour la biodiversité, mais aussi pour les modes de déplacement doux (voies vertes, pistes cyclables, etc.).



# 7. Éviter l'artificialisation des sols ou réduire, voire compenser, ses effets

**OBJET DE PRÉOCCUPATIONS POLITIQUES ET DE DÉBATS PUBLICS INTENSES,** l'artificialisation des sols recouvre une réalité économique et sociale très polymorphe qui la rend délicate à appréhender par les scientifiques. Par définition, les sols artificialisés sont les surfaces sur lesquelles se déploient toutes les activités humaines (hors les activités agricoles et forestières). En tant que support foncier des logements, des entreprises, des services publics, des infrastructures de transport, etc., ils rendent de nombreux services à la société. Toutes ces activités ont tendance à s'agglomérer dans des villes qui, dans la période récente, se sont étalées soit en repoussant leurs frontières, soit en « périurbanisant » des espaces plus éloignés et en discontinuité avec la ville elle-même. Parallèlement, l'artificialisation des sols a des effets sur l'environnement, variables selon le degré de leur imperméabilisation et l'agencement local de sols à couverture différente, et sur les activités agricoles (et forestières) en concurrence pour l'usage des mêmes sols et/ou des mêmes espaces. La limitation de ces différents effets ne se pose pas de la même façon selon que l'usage est résidentiel, économique ou infrastructurel, et que le sol considéré est localisé en centre-ville ou en banlieue dense (dont les sols sont déjà intégralement artificialisés), en périphérie immédiate de la ville (dans la zone d'extension des frontières de la ville), en espace périurbain (plus ou moins mité) ou en espace rural plus lointain (et notamment touristique). Ainsi, déterminer s'il y a lieu de limiter l'extension des sols artificialisés, tout en préservant les services économiques et sociaux que ces sols apportent, ou de limiter les effets environnementaux de l'artificialisation, de l'urbanisation et de l'étalement urbain n'est pas une question simple. Les débats et controverses tant publiques que scientifiques sur ces questions sont intenses et difficilement réductibles au travers d'une expertise scientifique collective. En revanche, l'analyse des leviers d'action qui visent ces différents objectifs est nécessaire pour examiner les logiques (éventuellement contradictoires), les limites et les avantages que l'on peut en attendre.

Les politiques publiques ainsi que le droit chargé de leur mise en œuvre participent à la régulation de l'artificialisation des sols. Leur analyse montre le caractère imprécis et multiforme de la notion d'artificialisation. Fortement liée aux politiques d'aménagement du territoire, ce n'est que récemment que cette notion est devenue un enjeu pour l'État et les collectivités territoriales. Ces politiques ont un fort impact sur l'espace rural, mais aussi sur les villes et en particulier les profils socio-économiques des quartiers. Aussi le présent chapitre se propose d'en faire la synthèse, mais aussi d'en donner une lecture

juridique et fiscale. Il ressort de leur analyse que ces instruments répondent à trois objectifs différents, avec une ancienneté et un succès variables et dont l'organisation que nous proposons ici fait écho au triptyque bien connu de la doctrine juridique, qui est celui du mécanisme des études d'impact : le premier est celui d'éviter ou au moins de maîtriser l'artificialisation des sols, le deuxième est d'en réduire les impacts, tandis que le troisième, moins établi que les deux précédents, donne des perspectives de compensation de l'artificialisation des sols. En amont, sont présentées les voies juridiques et fiscales de l'artificialisation des sols.

## **Les voies juridiques et fiscales de l'artificialisation des sols**

**UN PREMIER ÉTAT DES LIEUX RÉVÈLE** que, comme une conséquence de l'absence d'identification précise de l'objet « artificialisation », le droit et les politiques publiques comme la fiscalité présentent des éléments qui incitent, directement ou indirectement, à l'artificialisation ou, plus précisément, à l'urbanisation.

### **I Les voies juridiques de l'artificialisation**

L'artificialisation des sols est liée à la propriété et au caractère souverain de celle-ci sur l'usage du bien. L'usage en est libre sous réserve du droit des tiers et pourvu qu'il ne soit pas contraire aux lois et règlements (Code civil, art. 544). Ce qui implique que si artificialisation il y a, c'est que soit il n'y a pas de réglementation qui s'y oppose, soit, au contraire, que cette réglementation la favorise et qu'éventuellement la réglementation est accompagnée de dispositifs financiers et fiscaux susceptibles d'avoir un impact sur les marchés immobiliers.

#### ***Le renforcement des règles contentieuses en faveur de l'urbanisation***

La volonté de renforcer le parc immobilier pour faire face aux besoins en logement a conduit à modifier sensiblement les règles contentieuses, afin de restreindre la capacité de recours des requérants contre un document ou une autorisation d'urbanisme et de permettre au juge de le/la régulariser. Voici ce que dit la loi pour l'essentiel.

#### **Requérant, délais de recours et pouvoir de régularisation du juge**

Le droit a évolué dans le sens de la restriction des possibilités de recours des associations. Désormais une association de protection de l'environnement ne peut former un recours contre une décision, si celle-ci a été prise avant que l'association n'ait obtenu l'agrément qui atteste de son intérêt à agir. De même, l'action d'une association contre une décision d'urbanisme n'est recevable que si le dépôt de ses statuts est intervenu antérieurement à l'affichage de la demande du pétitionnaire.

Alors que la simple condition de voisinage suffisait à fonder la recevabilité d'un recours, le requérant devra démontrer en quoi il se trouve directement affecté.



Le législateur a limité les délais de recours pour vice de procédure ou vice de forme des documents d'urbanisme à six mois, tout comme le juge dispose de pouvoirs croissants en matière de régularisation desdits documents et des permis de construire (C. urb., art L. 600-9 et 5).

### **Restrictions à la démolition des constructions illégales**

Cette sanction reposait sur une annulation ou exception d'illégalité constatée par le juge, et dans un délai suffisamment long pour permettre l'exercice de l'action en démolition (cinq années), avec un point de départ de prescription accommodant (achèvement des travaux). À la suite des rapports Pelletier (2005) et Labetoulle (2013), deux réformes vont complexifier ce régime et en limiter la portée : la démolition des constructions est limitée dans le temps (six mois ou deux ans dans certains espaces protégés) et ses conditions sont encadrées de manière à limiter son recours.

### ***La construction de logements : une contrainte pour les collectivités***

Certaines dispositions imposent la construction. Ainsi, le Programme local de l'habitat (PLH) impose aux intercommunalités de répondre aux besoins de logements et en hébergement, et de favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Ce programme vise à équilibrer la réparation des « charges » de logements entre les communes de l'intercommunalité, et partant, de répartir la charge d'artificialisation, si le terrain-assiette du projet n'était pas déjà construit. Quelques voies de réduction de l'artificialisation seraient envisageables, au prix de modifications mineures de ce programme : subordination des aides et subventions à une économie des sols, impliquant une recherche prioritaire de recyclage foncier et le versement d'un dossier établissant l'état de la question sur le territoire de la commune ou de l'intercommunalité ; priorité donnée aux opérations de renouvellements urbains, aux mêmes conditions de démonstration des disponibilités foncières et réglementation des résidences secondaires (encadré 7.1).

#### **Encadré 7.1. L'absence de réglementation des résidences secondaires (les « lits froids »)**

Selon la nomenclature Insee, sont qualifiés de résidences secondaires les logements utilisés pour les week-ends, les loisirs ou les vacances, ainsi que les logements meublés loués (ou à louer) pour des séjours touristiques sur le littoral et en montagne particulièrement (35 % en Corse et dans les Hautes-Alpes, contre 10 % de moyenne nationale). La réglementation ne permet pas d'en limiter la construction, et moins encore d'interdire un usage secondaire à une construction qui aurait été édifiée à fins de résidence principale.

D'autres pays ont opté pour une solution plus radicale : l'interdiction de résidences secondaires une fois dépassé un certain ratio. C'est le cas en Suisse, à la suite de l'adoption de l'initiative Weber. Ainsi, la loi fédérale sur les résidences secondaires de mars 2015 interdit leur construction dans les communes qui en comptent déjà plus de 20 %, ou en compteraient plus de 20 % si l'autorisation de construire demandée était octroyée.

### ***L'effet incitatif des politiques publiques du logement sur les marchés immobiliers***

L'intervention de l'État en matière de logement vise à aider les ménages les plus modestes à se loger tout en soutenant la construction. Les dépenses directes de l'État en faveur du logement représentent environ 41 milliards d'euros soit près de 2 % du PIB (Comptes du logement, 2015). Les études sur les impacts de ces mesures sont centrées sur leur efficacité à réduire les inégalités sociales, en particulier pour étudier si les ménages ou entreprises se relocalisent dans des zones ciblées. Elles ne portent pas sur le fait de participer ou non à l'étalement urbain. Ces évaluations mettent en lumière la difficulté à contrer les mécanismes à l'œuvre sur les marchés immobiliers et les dynamiques ségrégatives ainsi que sur l'étalement des villes.

La loi SRU (Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain) a l'objectif d'atteindre 20 % de logements sociaux dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants. Elle a eu sur leur construction un effet positif significatif croissant au cours du temps, avec une augmentation de la proportion de logements sociaux de 2,9 points entre 2000 et 2004 et de 6,6 points entre 2000 et 2008.

**L'incitation à l'investissement locatif.** Plusieurs dispositifs se sont succédé depuis la loi Méhaignerie en 1986 (tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière), avec l'objectif d'inciter des ménages à réaliser des investissements locatifs dans la construction neuve. La loi Scellier en 2009 exclut les zones denses les moins tendues du dispositif. Les études montrent que ces dispositifs n'auraient pas augmenté la production de logements mais auraient entraîné une augmentation des prix de 1 % dans les territoires proches de la frontière entre les zones incluses et exclues du dispositif.

**L'effet du prêt à taux zéro (PTZ).** Initialement réservé à l'achat de logement neuf, il est aussi désormais ouvert à l'achat dans l'ancien avec travaux. Le PTZ a eu un effet inflationniste sur le prix des terrains : ses conditions plus généreuses ont conduit les banques à augmenter le volume des crédits accordés aux ménages, et une grande partie de cette augmentation s'est traduite en hausse de prix.

**Les politiques ciblant certains territoires** ont été développées pour faire face à d'importantes disparités territoriales. Les politiques de subvention à des zones particulières peuvent être importantes pour des cas particuliers — par exemple, quand une population défavorisée ne peut pas déménager ou se déplacer et qu'il n'y a pas de travail dans ce territoire, il peut alors être justifié d'inciter financièrement à la mobilité des travailleurs — mais ces politiques sont généralement capitalisées dans les loyers et récupérées par les propriétaires. Pour favoriser l'installation d'entreprises dans les zones touchées par le chômage, des zones ont été définies et classées mais les études montrent que l'impact de ces programmes sur les créations d'entreprises et d'emploi est limité et temporaire au regard de leurs coûts importants. Toutefois, ces politiques sont plus efficaces lorsque les zones concernées ont une bonne accessibilité.

## ■ Les voies fiscales de l'artificialisation

### *La fiscalité foncière : les éléments du débat en France*

Les actifs immobiliers représentant plus de la moitié du patrimoine des Français, toute réflexion relative à des aménagements de la fiscalité foncière entre dans le débat plus large d'une fiscalité optimale du patrimoine intégrant ses effets incitatifs et détournés sur d'autres actifs ou sources de revenu. En France, les quelques réflexions et inflexions sur le sujet sont fortement marquées par un contexte de tensions sur le marché du logement. La priorité est alors de repenser la fiscalité en donnant les bonnes incitations pour que diminuent les phénomènes de rétention et qu'augmentent les mises sur le marché de terrain constructibles (encadré 7.2).

La rétention de terrains est encouragée par une taxe assise sur des valeurs locatives cadastrales historiques des terrains qui sont très fortement sous-évaluées. La faible imposition confère à l'investissement dans un terrain nu une grande valeur d'attente, poussant l'investisseur à reculer sa mise en vente pour construction, avec l'anticipation d'une hausse de prix.

#### **Encadré 7.2. Fiscalité foncière et taille de la ville : les prédictions théoriques et les résultats empiriques**

L'impact d'une taxe foncière sur la taille des villes peut se décomposer en deux effets opposés sur l'étalement urbain. Une augmentation, d'une part, exerce un impact négatif sur l'intensité du développement foncier, ce qui encourage l'étalement urbain, et d'autre part, accroît le coût du logement au mètre carré et réduit de ce fait la demande de logement en termes d'espace. Cette diminution de la taille du logement engendre un accroissement de la densité de population et par conséquent une diminution de la taille de la ville. L'effet net d'une augmentation de l'impôt foncier est donc ambigu, mais la tendance confirmerait que l'augmentation de la taxe foncière accentue l'étalement.

La loi SRU a donné droit aux communes d'appliquer une majoration optionnelle de la taxe foncière sur le foncier non bâti. Les communes qui s'en sont saisies ont appliqué une majoration très modeste, sans impact réel sur les comportements. La loi de finances pour 2013 a systématisé et renforcé la portée cette majoration (art. 1396 CGI) dans les zones où les tensions immobilières sont les plus fortes, pour inciter à la libération du foncier. Ainsi, dans les communes soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants, la valeur locative cadastrale des terrains constructibles, après abattement de 20 %, est majorée de 25 % de son montant et d'une valeur forfaitaire fixée à 10 €/m<sup>2</sup> pour les impositions dues au titre de l'année 2016 et des années suivantes. Le dispositif de majoration obligatoire dans les zones les plus tendues initié en 2012 a souffert d'un défaut de

calibration, et sa révision en 2016 revient à un niveau plus faible dont on peut douter qu'il change les comportements.

Dans les communes non soumises à la taxe annuelle sur les logements vacants, la valeur locative cadastrale des terrains constructibles situés dans les zones urbaines ou à urbaniser, lorsque les voies publiques et les réseaux existants à la périphérie de la zone à urbaniser ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter dans l'ensemble de cette zone, peut être majorée pour le calcul de la part revenant aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre. Cependant une réforme de la taxation des stocks doit s'accompagner d'une réforme de la taxation des flux. Autrement dit, la fluidité du marché ne peut être retrouvée que si les transactions de terrains constructibles sont moins lourdement taxées.

Enfin, des mécanismes fiscaux à disposition des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existent pour favoriser l'installation des entreprises sur leur territoire (encadré 7.3).

### **Encadré 7.3. Incitation économique et fiscale pour l'installation des entreprises**

L'artificialisation des sols peut être favorisée par les collectivités territoriales qui cherchent à inciter les entreprises à s'implanter sur leur territoire, en jouant sur l'une des 70 impositions qui composent la fiscalité locale des entreprises. Sans compter la mise à disposition de terrains à l'euro symbolique. Un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2014 sur la fiscalité locale et les entreprises a cependant mis en évidence le fait que cette fiscalité ne constitue qu'un critère parmi beaucoup d'autres dans les choix d'implantation des entreprises : l'attractivité d'un territoire résulte surtout de son environnement économique et de la disponibilité de l'offre foncière. Ce qui implique une artificialisation que la collectivité peine à maîtriser, au risque de perdre l'implantation des entreprises sur son territoire.

### ***Imposition de la propriété foncière et taxe d'aménagement***

Dans la plupart des pays développés, la taxe sur la propriété immobilière résulte d'une combinaison entre la valeur du foncier et celle du bâti. L'investissement en capital immobilier étant élastique à son prix, il n'existe *a priori* aucune raison, sinon pratique, de l'imposer au même taux que le foncier sur lequel il repose. La pratique du taux unique entre le foncier et le bâti pourrait être remise en cause : l'imposition du foncier à un taux plus élevé que le bâti devrait encourager des constructions plus denses, sur des lots plus petits, et modérer ainsi l'étalement urbain.

La taxe d'aménagement concerne les opérations d'aménagement et les opérations de construction, de reconstruction et d'agrandissement des bâtiments, installations ou aménagements de toute nature soumis à un régime d'autorisation en vertu du Code de

l'urbanisme. Elle est régulièrement présentée comme une incitation fiscale capable de réguler l'artificialisation des sols. Une étude réalisée par des chercheurs américains (2004) sur 29 communes proches de Chicago suggère que la mise en place d'une telle taxe est associée à une diminution du taux de construction résidentielle de 25 à 30 %. D'autres aboutissent à des résultats plus contrastés s'agissant de l'État de Floride. Aucun impact sur le taux de construction dans les villes-centres, périphériques ou se situant dans des zones rurales n'est identifié.

En France, cette taxe a été instituée en 2010 et est assise sur la valeur de la surface de construction. Nonobstant l'exonération de certaines constructions en fonction de leur affectation, et un abattement de 50 % en fonction des caractéristiques de certains locaux, le taux de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement peut être augmenté jusqu'à 20 % dans certains secteurs, si la réalisation de travaux substantiels de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics est rendue nécessaire. Ainsi configurée, cette taxe apparaît plus comme une opportunité pour les communes que comme un réel levier pour inciter à réduire l'utilisation de surface au sol, puisqu'elle a été instituée en vue de participer au financement des équipements publics de la commune.

Certaines adaptations seraient par conséquent envisageables pour lui donner un véritable caractère incitatif :

- l'introduction d'une variabilité en fonction d'indices de qualité du sol ou de disponibilité du sol ;
- une modulation selon que le projet concerne ou non un terrain antérieurement non bâti, de façon à renchérir le coût des projets sur les terrains vierges. Cette solution peut s'accompagner d'une diminution de la taxe dans les centres urbains et parcelles aménagées ;
- une exonération de la taxe en cas de recyclage foncier, une sorte de « récompense » fiscale en faveur du constructeur qui procéderait à une reconstruction après démolition ou après dépollution d'un terrain, évitant d'aller artificialiser un autre terrain ailleurs.

Ce faisant, il faudrait aussi éviter les deux écueils autour du paiement de la taxe : celui d'un taux trop faiblement incitatif (mais un taux élevé peut ne pas avoir d'effet sur les constructeurs disposant d'une capacité financière suffisante) et celui de la tentation d'un revenu net pour les communes, en prévoyant dans ce cas soit une affectation particulière en lien avec son objet, soit l'affectation à une autre personne publique.

## **Des leviers pour éviter ou maîtriser l'artificialisation des sols**

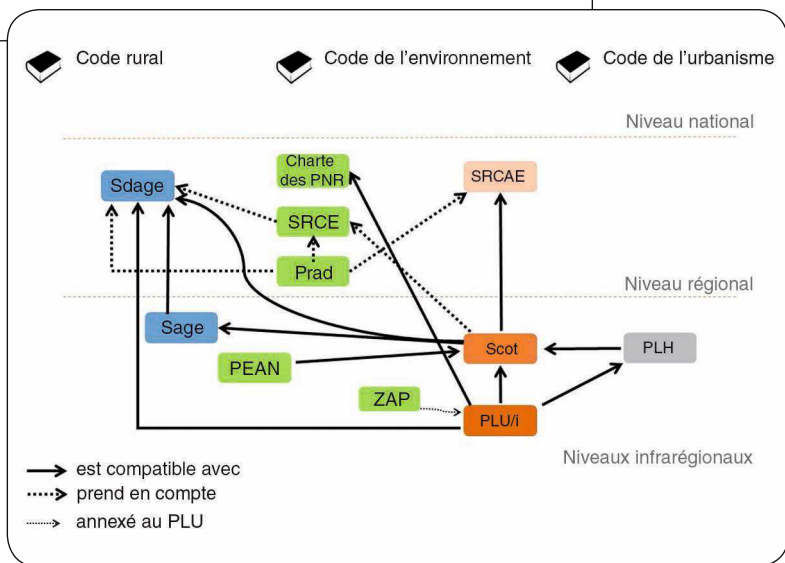
**EN TENTANT DE LIMITER LE MORCELLEMENT DES TERRES AGRICOLES** et de contrôler l'étalement urbain, le droit présente un ensemble d'outils de maîtrise de l'artificialisation des sols. L'affectation de l'occupation des sols par des mécanismes de zonage vient répartir l'usage des sols sur le territoire et s'impose comme l'outil le plus à même d'éviter leur artificialisation, bien que la pratique en révèle de nombreuses limites. Le droit comme la fiscalité s'avèrent plus efficaces, du moins mieux définis, lorsqu'ils ont vocation à

s'appliquer à des espaces particuliers tels que l'espace rural, la montagne ou le littoral. Enfin, l'objectif de densification est un moyen de limiter l'artificialisation des sols, bien que ses effets bénéfiques d'un point de vue spatial doivent être mis en balance avec les impacts environnementaux qui en découlent.

## ■ Le zonage : un outil efficace pour éviter localement l'artificialisation des sols

Les zonages, issus principalement du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, servent à répartir les usages sur un territoire, mais aussi à contrôler les densités résidentielles et le marché foncier. Ils sont la traduction dans l'espace de documents de planification multiples et dont l'articulation est organisée soit à travers un rapport de compatibilité, soit un rapport de prise en compte (fig. 7.1). Les objectifs du planificateur, derrière l'utilisation d'un type de zonage plutôt qu'un autre, sont donc complexes et ne présument pas de la volonté exclusive de limiter l'étalement urbain.

**Figure 7.1. Les rapports de compatibilité et de prise en compte des principaux documents de planification.**



PEAN : périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains ; PNR : parc naturel régional ; PLH : plan local de l'habitat ; PLUi : plan local d'urbanisme intercommunal ; Prad : plan régional d'aménagement durable ; Sage : schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; Scot : schéma de cohérence territoriale ; Sdage : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ; SRCAE : schéma régional climat air énergie ; SRCE : schéma régional de cohérence écologique ; ZAP : zone agricole protégée.

Entre l'outil juridique et l'application politique, l'efficacité des zonages à éviter l'artificialisation des sols dépend fortement de la gouvernance. D'un côté, la décentralisation permet un échelon de gouvernance locale plus proche des réalités territoriales, tandis que d'un autre côté, elle expose le décideur à des pressions et à des ambitions qui peuvent remettre en cause son efficacité ou sa pertinence.

### ***Les zonages empêchent-ils l'urbanisation ?***

Les dispositions évitant l'étalement urbain sont en concurrence certaine avec celles qui doivent permettre l'occupation des sols. C'est à cette fin que la limite au contrôle de l'artificialisation des sols, par le principe de construction en continuité, est marquée par l'existence d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale, qui peut délimiter les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation, en prenant en compte les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions implantées et l'existence de voies et réseaux (L. 122-6). En outre, ces dispositions sur la continuité ne s'appliquent pas lorsque le Scot ou le PLU comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation non située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et la protection contre les risques naturels.

Les zonages dits d'exclusion, strictement non constructibles, limitent l'urbanisation. En France, seuls les zonages environnementaux stricts (équivalent aux catégories I à IV de l'UICN<sup>14</sup>) assurent une absence de nouveaux logements à dix ans.

Certaines études établissent que les zonages ont un impact direct sur l'offre immobilière (disponibilité et prix) et peuvent engendrer des bâtis plus denses. L'exemple des *greenbelts* (cf. chap. 5) montre que ces ceintures peuvent aussi repousser au-delà l'urbanisation. L'efficacité dans le temps de ces politiques est ambiguë car elle dépend des contextes locaux et on observe une accélération potentielle des constructions en zone périurbaine (encadré 7.4). Généralement, les meilleurs résultats en termes de régulation de constructions nouvelles découlent d'un zonage rigide, accompagné d'un système efficace de contrôle.

---

14. Il existe six catégories d'aires qui correspondent à une gradation des interventions humaines dans les milieux naturels, depuis l'exclusion de toute activité jusqu'à des stratégies de gestion durable de la biodiversité : (I) réserve naturelle intégrale ou zone de nature sauvage ; (II) parc national ; (III) monument ou élément naturel ; (IV) aire de gestion des habitats ou des espèces ; (V) paysage terrestre ou marin protégé ; (VI) aire protégée pour l'utilisation durable des ressources naturelles.

#### Encadré 7.4. La décentralisation fiscale : la tentative d'augmenter les recettes tirées de l'impôt

La plupart des pays de l'OCDE se caractérisent par une forte fragmentation administrative<sup>15</sup> au niveau local. Dès lors que cette fragmentation juridictionnelle se couple à une décentralisation fiscale et à une absence de gouvernance économique coordonnée, les conditions sont réunies pour que s'installe une concurrence. Cette dernière est naturellement exacerbée lorsque les autorités locales disposent d'un pouvoir d'imposition sur les entreprises, lié ou non à la valeur foncière utilisée.

En Italie, la décentralisation de l'impôt sur le foncier (ICI) a incité les gouvernements locaux à accroître (et non réduire) les permis de construire afin d'élargir leur base fiscale et de compenser la diminution concomitante des transferts de l'État. En d'autres termes ici, l'attribution de l'impôt foncier aux communes autorise l'usage d'une planification foncière accommodante comme variable d'ajustement budgétaire. Confier à une même autorité locale le pouvoir de taxation et de régulation foncière, ce qui revient à pouvoir définir la base fiscale, peut ainsi engendrer un surcroît de constructions nouvelles.

Le zonage peut avoir un effet sur les prix, mais ce n'est pas clairement établi. Il est nécessaire de distinguer l'offre foncière de l'offre de bâtiments et, dans la même mesure, le foncier artificialisé du nombre de bâtiments qu'il permet de générer. Théoriquement, en contraignant l'offre immobilière, les politiques de zonage ont un effet négatif sur le nombre de constructions nouvelles, mais les propriétaires fonciers peuvent anticiper le changement de réglementation en subdivisant leurs parcelles ou en négociant avec les décideurs. La question du lieu n'est pas assez étudiée : il ne s'agit pas d'interdire les constructions nouvelles dont la France a un besoin réel, mais de bien choisir les lieux pour contenir l'étalement et le faire en concertation plutôt qu'en compétition entre communes voisines.

#### *Gouvernance de l'artificialisation et évolution des zonages*

La tendance est au groupement de communes et à l'articulation de leur urbanisation autour des Scot, limitant dans le même temps la possibilité, pour celles qui y renonceraient, d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles et les zones d'urbanisation future. Un jeu de critères de distance, de population agglomérée et de diverses considérations géographiques limite toutefois ce régime. La loi Alur rénove le mécanisme en lui donnant une autre philosophie : éviter l'étalement urbain dans les communes qui ne sont pas couvertes par un Scot (dont tiennent lieu, dans ce cadre, les schémas d'aménagement des régions d'outre-mer, le Sdrif et le projet d'aménagement et de développement durable, PADD, de Corse).

En l'absence de document d'urbanisme, les secteurs situés en dehors des parties actuellement urbanisées des communes ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser

15. Dans les pays de l'OCDE, les métropoles de plus de 500 000 habitants comprennent 74 municipalités en moyenne.



« les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes », pas plus que les constructions ou installations que le conseil municipal peut approuver dans l'intérêt de la commune. Enfin, dans les communes qui ne sont pas couvertes par un Scot, aucune autorisation d'urbanisme commercial ni d'exploitation d'un établissement de spectacles cinématographiques ne peut être délivrée à l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après l'entrée en vigueur de la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

La dynamique d'étalement urbain répond à deux cas de figure. Dans le premier, les zonages sont influencés à moyen terme par les préférences des individus, mais à long terme on peut s'appuyer principalement sur les déterminants des conversions résidentielles et des prix pour expliquer l'étalement urbain. Dans le second cas, à l'inverse, si les gouvernements locaux pilotent l'urbanisation en privilégiant des objectifs d'intérêt public dépassant leur simple réélection et s'affranchissent de la pression des propriétaires et des aménageurs, alors les zonages suivent des dynamiques propres.

En zone rurale, ces évolutions se font principalement par extension des zonages avec une forte dépendance au réseau routier secondaire existant. En outre, l'échelle de décentralisation est cruciale : plus elle est élevée, plus elle va permettre aux lobbys locaux d'influencer les zonages et plus elle va générer des compétitions entre gouvernements locaux pour attirer certains emplois et ressources fiscales. Ce phénomène s'observe aussi bien en zone périurbaine qu'en zones de déprise agricole. En réaction, plusieurs lois françaises (SRU 2000, Grenelle II 2010, Alur 2014) ont amorcé un mouvement de recentralisation.

## ■ Éviter l'artificialisation de certains espaces

Certains types d'espaces sont mieux protégés que d'autres, notamment s'ils sont le support de productions. La prise en compte des particularités des sols dans le cadre des documents d'urbanisme peut permettre une artificialisation « raisonnée ».

### *La protection des espaces de montagne et littoraux*

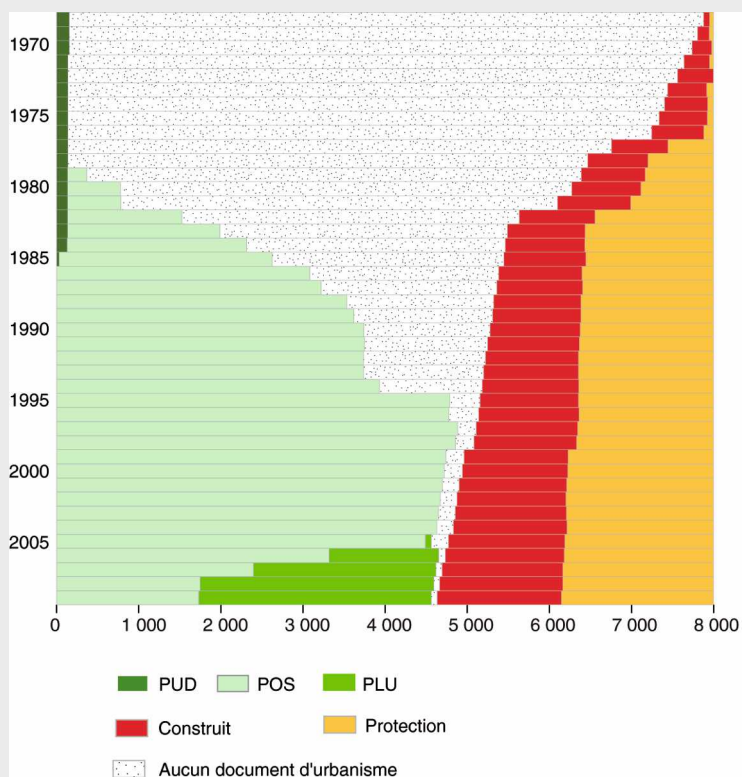
Outre le cas particulier des espaces naturels protégés, le droit de l'urbanisme permet de protéger certains espaces, dont les zones de montagnes et en particulier les « terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières » (C. urb., art. L. 122-9). Paradoxalement, la protection de ces activités autorise la consommation d'espaces agricoles, puisque restent autorisables « les constructions nécessaires à ces activités », mais également les équipements sportifs (ski), outre « la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive », ainsi que des extensions limitées « lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière ».

Les pays développés, mais aussi les pays émergents de façades littorales particulièrement convoitées se sont dotés de législations spécifiques au littoral (encadré 7.5). Elles reposent sur la mise en œuvre de principes similaires : la délimitation de zones *non aedificandi*, la construction perpendiculairement au littoral (en profondeur), et la protection de corridors verts par la définition d'espaces remarquables.

### Encadré 7.5. L'exemple du Pays de Brest

Les effets de la protection du littoral peuvent s'avérer efficaces comme le montre l'exemple du Pays de Brest. Là-bas, 23 % des terrains de la bande côtière (0-100 m) sont désormais soustraits à l'urbanisation grâce aux acquisitions du CELRL. L'attraction exercée par le littoral, en l'absence de mesures de protection, s'atténue fortement dès lors qu'une réglementation est mise en place. La figure 7.2 montre l'évolution du statut des parcelles foncières entre 1968 et 2009 : dès le milieu des années 1970, la construction résidentielle est de plus en plus contrainte sur le littoral. L'analyse réalisée permet d'affirmer que les mesures réglementaires ont réduit de moitié le risque de construction des parcelles dans la bande littorale de 100 m. Désormais, la proximité des infrastructures ou celle des zones bâties préexistantes exercent une influence bien plus déterminante sur la construction résidentielle, que la proximité de la mer.

**Figure 7.2. Évolution du statut des parcelles foncières du Pays de Brest dans la bande des 100 m entre 1968 et 2009.**



Du fait de la qualité environnementale de certains espaces littoraux, les protections classiques du droit de l'environnement s'y appliquent. On y trouve par exemple des parcs nationaux (Port-Cros), des réserves naturelles (Camargue) et des parcs naturels marins (Côte d'Opale). Par ailleurs, depuis sa création en 1975, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) mène une politique foncière d'acquisition qui vise à la protection du « tiers naturel » du littoral français (en 2017, il en est propriétaire de 13 %).

### **Une réglementation pas toujours efficace**

**L'urbanisation autour des plans d'eau.** Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de 300 m à compter de la rive ; y sont interdits toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements (L. 122-12 – pour les plans d'eau de plus de 1 000 ha, c'est la loi Littoral qui s'applique, la distance étant alors réduite à 100 m). Toutefois, la faible importance du plan d'eau peut justifier la non-application de ce dispositif. En outre, certaines constructions sont admises dans ces secteurs, liées à la production agro-sylvo-pastorale ou aux activités des lieux (gîtes, camping, équipements d'accueil et de sécurité...) (L. 122-13). D'autres constructions et aménagements peuvent être admis par dérogation, en fonction des spécificités locales. L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches des rives des plans d'eau intérieurs soumis à la loi Littoral est justifiée et motivée dans le PLU, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

**Les territoires ultramarins** sont soumis aux mêmes lois que la métropole, tout en conservant une certaine spécificité. Si celles-ci sont adaptées du point de vue des compétences de l'administration, leur difficulté d'application réside dans les particularismes locaux, sociaux et environnementaux. C'est le cas à Mayotte où coexistent, dans la législation foncière, des droits coutumiers musulmans et le droit commun, aux logiques en partie contradictoires. Il en est de même en Nouvelle-Calédonie. Plus généralement dans les territoires ultramarins, les principes réglementaires de la bande de 100 mètres se superposent à ceux de la zone des 50 pas géométriques (81,2 m), qui connaît des spécificités législatives, naturelles et des enjeux socioéconomiques particuliers.

Les dispositifs de protection du littoral ont été mis en place trop tardivement (parfois du fait de défaillances politiques et institutionnelles) au regard des dynamiques rapides de l'artificialisation du littoral. Par ailleurs, les outils restent souvent au service de la promotion du développement économique plutôt que de la protection de l'environnement. Un bilan de la loi Littoral publié en 2007 en faisait un constat mitigé : s'il ne remettait pas en cause la légitimité d'une politique spécifique au littoral, bien au contraire, ce bilan pointait des défaillances dans son application et appelait à un renouveau de certaines dispositions. De nombreuses tensions existent autour de cette thématique entre les différents acteurs et, dix ans après ce bilan, un texte de réforme a bien été proposé mais sans pour autant aboutir.

### **Le changement climatique : la prise en compte nécessaire d'un risque montant**

Devant la répétition des catastrophes, certains territoires réagissent en adaptant leur mode d'urbanisation par des procédures de planification plus rigoureuses visant à intégrer ces risques. Quand ce n'est pas le cas, les catégories de population qui en ont les moyens entreprennent de se reloger dans des sites moins exposés aux risques, enclenchant ainsi des dynamiques foncières nouvelles qui tendent à renforcer l'étalement urbain, mais également les inégalités sociales. En effet, lorsque la population ne dispose pas des moyens de s'adapter et que les autorités sont inopérantes, la reconstruction s'effectue sur les lieux mêmes des catastrophes, sans adaptation notable. De fait, ces catastrophes ne sont pas « naturelles », mais résultent d'une exposition inconsidérée d'enjeux humains et matériels à des aléas et qui pourraient voir leurs effets limités par la mise en œuvre de nouvelles politiques de gestion (encadré 7.6). Dans leur scénario le plus pessimiste, Neumann *et al.* (2015) estiment que la population exposée aux risques côtiers dans les zones basses littorales (zone submersible centennale) pourrait passer de 189 millions en 2000, à 411 millions d'ici 2060.

#### **Encadré 7.6. Pour une politique intégrée du littoral : la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)**

La Gestion intégrée des zones côtières ou GIZC est un outil de politique publique, que le Conseil de l'Europe porte depuis les années 1970. Elle a fait l'objet d'une recommandation de l'Union européenne en 2002, mais force est de constater que sa mise en œuvre n'est toujours pas effective. La GIZC permettrait pourtant de composer avec les réglementations sectorielles qui s'appliquent sur le littoral, en appréhendant globalement les éléments terrestres et aquatiques, et en mettant en perspective l'exploitation des ressources avec les objectifs de protection de l'environnement. De fait, si elle vise à répondre aux principes du développement durable, elle peine à se concrétiser du fait des profondes divergences d'intérêts entre les usagers du littoral, mais également de la dispersion des compétences institutionnelles (situées à des échelles territoriales multiples).

### ***La protection relative des sols supports de production***

Le droit aspire à préserver l'existence des sols à vocation agricole dans une perspective quantitative plus que qualitative, en d'autres termes à préserver leur disponibilité. Ces mesures peuvent être considérées comme efficaces, mais des faiblesses dans leur mise en œuvre et les exceptions prévues par la réglementation viennent en limiter la portée. La façon dont le droit et les politiques publiques peuvent limiter l'artificialisation des sols sont développées plus loin, et on s'intéressera ici à la façon dont le droit préserve la disponibilité des zones agricoles. La logique des zonages plus souples (qui, dans le cas de la région PACA, couvrent un espace cinq fois plus

important, avec 43 % en moyenne des surfaces communales) suit un principe d'empilement dont l'accumulation permet de construire un gradient de protection autour des zones emblématiques.

Dans les PLU, peuvent être classés en zones agricoles les secteurs de la commune, équipés ou non, « à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles ». L'utilisation des sols doit donc correspondre à la vocation de la zone. Ce zonage a également des incidences sur les conditions de remise en état des sols à la suite de l'exploitation d'une installation classée. Cette protection passe en outre par l'intervention des instances agricoles et assimilées lors de la définition du zonage : la chambre d'Agriculture est consultée dans le cadre de l'élaboration du Scot ou du PLU, et le préfet peut désigner la direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture au titre des personnes publiques associées.

L'approbation du PLU et son évolution ne peuvent par ailleurs intervenir, lorsqu'elles se traduisent par une réduction des terres agricoles et forestières, qu'après avis de la chambre d'Agriculture, du Centre régional de la propriété forestière et, le cas échéant, de l'Institut national de l'origine et de la qualité (Inao) dans les zones d'appellation d'origine contrôlée. Il ne s'agit cependant que d'une simple consultation.

L'absence de document d'urbanisme opposable ne laisse pas le sol sans défense, puisque la règle de la constructibilité limitée interdit de construire en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune, à quelques exceptions près comme les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et à la mise en valeur des ressources naturelles. En outre, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire peut refuser le projet ou ne l'accepter que sous réserve de prescriptions spéciales s'il est de nature, par sa localisation ou sa destination, à compromettre les activités agricoles ou forestières, notamment en raison de la valeur agronomique des sols ou de l'existence de terrains faisant l'objet d'une délimitation au titre d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée.

Toutefois, malgré leur nombre, ces avis et autres consultations n'offrent qu'un faible rempart face au changement d'affectation. La protection des terres agricoles doit donc passer par des mécanismes *ad hoc*. Ainsi en est-il des zones agricoles protégées (ZAP), qui relèvent de la compétence du préfet : dès qu'un changement d'affectation ou de mode d'occupation du sol altérant durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une telle zone est envisagé, l'avis de la chambre d'Agriculture et de la commission départementale d'orientation de l'Agriculture est requis, et il faut une décision motivée du préfet pour autoriser ce changement en cas d'avis défavorable de l'une d'elles (C. rur., art. L. 112-2). Ce régime permet donc de dépasser un horizon économique de court terme et de contrer la pression locale exercée sur les élus. La politique des zones agricoles protégées est cependant très peu appliquée.

L'espace agricole périurbain bénéficie de mesures particulières de préservation depuis 2005 (Loi relative au développement des territoires ruraux). Les départements peuvent délimiter des périmètres de protection autour des espaces agricoles et naturels périurbains

(PEAN) avec l'accord de la ou des communes concernées ou des établissements publics compétents en matière de PLU, et après avis de la chambre d'Agriculture et enquête publique. L'intérêt du dispositif est que les terrains compris dans un périmètre défini ne peuvent être inclus ni dans une zone urbaine ou à urbaniser, ni dans un secteur constructible délimité par une carte communale, et que toute modification du périmètre ayant pour effet d'en retirer un ou plusieurs terrains ne peut intervenir que par décret. Une telle protection reste fragile, car dépendante du bon vouloir du Conseil départemental, et a un champ d'application assez flou : le terme « périurbain » ne permet pas d'identifier clairement ces espaces. On peut sans doute se fonder sur les aires urbaines de l'Insee mais, pour certains départements, cette approche est réductrice et n'englobe pas toutes les zones de pression foncière.

Seulement, les zonages agricoles n'empêchent pas l'artificialisation des sols en leur sein lorsqu'elle est justifiée par l'usage agricole, et on observe une tendance à l'artificialisation croissante. Ainsi, la part des surfaces agricoles pour lesquelles un permis de construire a été obtenu entre 1980 et 2003 peut atteindre entre 55 et 71 % du total des constructions non résidentielles (c'est le cas de la pointe de la Bretagne, de la Normandie, d'une partie du Massif central par exemple). Dans ces régions, le rythme de construction de nouveaux ouvrages est à peine perturbé par l'évolution des aides à la production (quotas laitiers de 1984 ou réforme de 1992). La forte diminution du nombre de structures s'accompagne en effet d'un agrandissement constant des cheptels qui exigent le renouvellement des lieux de vie des animaux. Ainsi chaque année, de 1980 à 1997, sont sortis de terre 14 000 ouvrages. Sous l'effet de la restructuration, si le nombre de constructions diminue, le volume de mètres carrés total, lui, ne faiblit pas et reflète une corrélation toujours forte entre restructuration agricole (notamment dans le secteur laitier) et artificialisation des sols pour usage agricole (qui est comptabilisée par Teruti, mais souvent pas par CLC — *Corine Land Cover*). Par ailleurs, les serres et les bâtiments agricoles sont comptabilisés comme surfaces agricoles par Teruti et CLC, alors qu'ils impliquent le plus souvent une artificialisation du sol.

Les politiques alimentaires et agricoles locales réinterrogent l'usage des outils de planification. La protection de l'agriculture périurbaine, *via* des instruments de planification librement mobilisés par les communes, serait plus efficace que les PLU, notamment car ils signalent une gouvernance locale mobilisée autour d'un projet agri-urbain de développement agricole qui se traduit, ensuite, par une volonté de protection du foncier agricole. Cette mobilisation est un puissant levier juridique de protection des exploitations périurbaines, à condition qu'il intègre l'agriculture existante sur les territoires dans sa dimension multifonctionnelle.

Enfin, dans un contexte de transition énergétique qui voit se développer des zones de production d'énergies renouvelables, les juridictions sont amenées de façon croissante à se pencher sur la question de la compatibilité des centrales photovoltaïques au sol avec l'affectation des terres à une activité agricole. Répondant à un besoin de clarification, une circulaire du ministère de l'Environnement du 18 décembre 2009 prévoyait pourtant que « les projets de centrales solaires au sol n'ont pas vocation à être installés en zones agricoles, notamment

cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage. Dès lors, l'installation d'une centrale solaire sur un terrain situé dans une zone agricole [...] est généralement inadaptée compte tenu de la nécessité de conserver la vocation agricole des terrains concernés. Toutefois, l'accueil d'installations solaires au sol peut être envisagé sur des terrains qui, bien que situés en zone classée agricole, n'ont pas fait l'objet d'un usage agricole dans une période récente ». Une concurrence probable, mais mesurée, entre ces deux usages est à étudier.

### ***Préserver le foncier agricole par des outils fiscaux***

Les éléments de réforme fiscale mentionnés précédemment visent avant tout à répondre aux difficultés d'accès au logement en France, et non pas directement à une meilleure maîtrise de l'usage des zones naturelles et agricoles. Toutefois, l'atteinte du premier objectif peut servir celle du second.

Au bénéfice d'une fiscalité plus incitative, la mise sur le marché d'un plus grand nombre de terrains constructibles dans les zones urbaines ou d'urbanisation future peut diminuer la pression foncière dans des communes principalement couvertes par des zones naturelles et agricoles. Cet enchaînement vertueux n'est possible que si les communes concernées appliquent une politique rigoureuse de préservation des espaces naturels et agricoles et que ces zones bénéficient d'une fiscalité fortement accommodante par une sectorisation des taux basée sur l'usage des sols (Comité pour la fiscalité écologique, 2013). On peut en effet craindre que dans des communes aux marges des espaces urbains, une fiscalité sur le foncier agricole assise sur la valeur vénale des terrains accélère les demandes de déclassement en terrains constructibles en raison du surcoût fiscal supporté par les exploitants. Dans un contexte où les collectivités pourraient voir dans le nouveau mode d'imposition une aubaine en termes de finances publiques, des effets pervers d'incitation à l'artificialisation pourraient alors apparaître.

En France, la Loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) a instauré la taxe sur la plus-value immobilière assise sur la cession de terrains nus agricoles rendus constructibles à la suite d'une modification des documents d'urbanisme. Elle vise à lutter contre la spéculation sur le foncier agricole et, de ce fait, contre la disparition des terres agricoles, d'autant que son produit est affecté au financement des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs.

Toutefois, cette taxe est applicable de plein droit sur la première cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles postérieurement au 13 janvier 2010, par un PLU ou une carte communale, si bien que les cessions postérieures ne sont pas concernées par cette taxe et que son efficacité en est de ce fait limitée à terme. Aux États-Unis, une autre forme de fiscalité existe.

### **■ Densifier : une volonté affirmée, des effets bénéfiques relatifs**

L'artificialisation des sols procédant souvent de façon rampante, la voie de la densification esquissée par la loi SRU a trouvé son prolongement avec la loi Alur du 24 mars

2014, qui permet de libérer la densité et l'espace urbains, de renforcer l'encadrement de la densification, et de prendre ainsi place à côté d'incitations fiscales à la densification. Cela étant dit, la densification entraîne des impacts sur la biodiversité et des nuisances pour l'homme qui doivent être pris en compte par les politiques d'aménagement. Les effets seuils de la densité urbaine mis en évidence par les études focalisées sur les espèces et groupes d'espèces devraient davantage être intégrés dans les propositions qui insistent surtout sur la limitation de l'étalement urbain. Cette politique de limitation de l'étalement urbain, qui a maints avantages (limiter les pertes en terres agricoles et forestières, diminuer l'impact carbone des villes en réduisant les déplacements), devrait être accompagnée de mesures spécifiques destinées à limiter ou à compenser par des aménagements spécifiques les effets environnementaux négatifs (cf. chap. 2 et 3) de la densification urbaine dans le cœur des agglomérations.

### ***L'impact de l'étalement urbain sur les dépenses publiques locales et la fiscalité***

L'étalement urbain rend le financement des infrastructures plus coûteux car les économies d'échelle liées à la densité disparaissent au fur et à mesure que la taille de la ville s'accroît. Le financement de ces nouveaux aménagements urbains est parfois couvert par des transferts de l'État ou par des revenus exceptionnels générés par le cycle immobilier (permis de construire, taxes sur la construction, recettes tirées de la vente de terrains publics...). Toutefois, le problème du financement des infrastructures se pose de manière générale pour le contribuable marginal ou moyen, car l'étalement urbain favorise l'arrivée de nouveaux ménages qui ne paient pas le coût complet de leur installation. De nombreux travaux montrent que le développement urbain conduit ainsi à une allocation inefficace des investissements publics locaux.

### ***La libération de la densité et de l'espace urbains par la loi Alur***

La mesure de la densité urbaine s'est faite pendant longtemps à l'aune du coefficient d'occupation des sols (COS), mesure facile à mettre en place mais réductrice des facultés d'occuper le sol. Le COS impose par conséquent de rechercher ailleurs les capacités de construire nécessaires à un projet, d'autant plus s'il est faible et qu'il restreint ainsi la densification des terrains concernés. La loi Alur l'a donc supprimé (cf. chap. 5). Parallèlement, cette même loi a supprimé le régime de superficie minimale des terrains constructibles, afin de raffermir l'offre foncière *intramuros* à même d'éviter une extension périphérique de la ville. Enfin, elle a aussi créé un nouveau coefficient susceptible de limiter l'artificialisation des espaces urbanisés (cf. *infra*).

Cependant, elle ne supprime pas dans son principe toute possibilité de transfert de capacité de construire, mais lui donne une autre configuration, et il appartient aux communes de substituer au régime du COS d'autres règles qu'elles auront définies. En supprimant le COS, la loi Alur a également modifié les modalités de calcul du seuil minimal de densité utilisé pour le calcul du versement pour sous-densité.



Le versement pour sous-densité a été créé par la loi de finances rectificative pour 2010 dans le but de permettre aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de lutter contre l'étalement urbain. À ce titre, les communes et ces établissements compétents en matière d'urbanisme peuvent instituer un seuil minimal de densité en deçà duquel un versement pour sous-densité est dû (C. urb., art. L. 331-36) et dont le produit leur bénéficie. Un PLU est nécessaire puisque ce seuil est déterminé par secteurs du territoire dans les zones urbaines et à urbaniser. La loi a encadré la définition du seuil par la commune pour éviter certains excès qui ne procéderaient plus d'une politique de maîtrise de la densité urbaine, et n'auraient plus qu'un objectif financier. En deçà de ce seuil, les constructeurs doivent s'acquitter d'un versement calculé à partir de la valeur du terrain et de la surface manquante pour atteindre ledit seuil. Si ce mécanisme présente un intérêt certain pour favoriser une utilisation plus économe de l'espace, il reste facultatif, la décision de l'instituer relevant en propre des communes ou intercommunalités compétentes. Rendre son institution obligatoire pour les communes et intercommunalités constituerait un outil supplémentaire apte d'une part à faire prendre conscience de la nécessité de préserver les sols et, d'autre part, à responsabiliser les constructeurs.

### *Des objectifs chiffrés*

Mobilisés par la loi Grenelle 2, dans la perspective de la lutte contre la consommation de l'espace, les Scot et les PLU doivent comporter, dans leurs rapports de présentation, une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La loi Alur renforce ces dispositions et le rapport de présentation du Scot doit désormais identifier les capacités de densification et de mutation des espaces, en prenant en compte la qualité des paysages et du patrimoine architectural. En outre, le rapport du PLU doit exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers, dont l'évolution doit être analysée. Dans cette perspective, le plan d'aménagement et de développement durable du PLU détermine des objectifs « chiffrés » de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, au même titre que le document d'orientation et d'objectifs du Scot, par référence à l'analyse de la consommation antérieure de l'espace.

## **Des leviers pour réduire les effets de l'artificialisation des sols**

**LORSQUE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS N'A PU ÊTRE ÉVITÉE**, par exemple pour satisfaire des besoins en logement, ou bien parce que les mécanismes juridiques à l'œuvre n'ont pas abouti à la remise en cause du projet, des leviers existent pour réduire les impacts de l'artificialisation des sols sur les sols en eux-mêmes, et sur l'environnement plus généralement. Le premier de ces leviers réside dans la connaissance des sols et de l'environnement sur lesquels la conversion est projetée. Il est ensuite complété par des mesures visant à recycler le foncier artificialisé et à limiter l'imperméabilisation des surfaces artificialisées.

## ■ La connaissance des sols *ante* artificialisation : un enjeu pour les politiques publiques

### *L'évaluation environnementale : un outil non pensé pour éviter l'artificialisation du sol*

L'occupation des sols n'est pas la préoccupation principale des régimes de l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive n° 2011/92/UE), ni des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Directive n° 2001/42/CE). Cette dernière directive impose néanmoins une évaluation environnementale pour les plans élaborés dans les secteurs de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols.

La traduction en droit interne reste des plus limitée, qu'il s'agisse de l'étude d'impact ou de l'évaluation environnementale :

- l'étude d'impact décrit les facteurs susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet, dont les terres et le sol, ainsi que les incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres, de l'utilisation des ressources naturelles, en particulier les terres, le sol, l'eau et la biodiversité, en tenant compte, dans la mesure du possible, de la disponibilité durable de ces ressources (C. env., art. R. 122-5) ;
- l'évaluation environnementale des documents de planification comprend notamment l'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, sur l'environnement, et s'il y a lieu, sur les sols, ainsi que la présentation des mesures prises pour éviter les incidences négatives sur l'environnement (C. env., art. R. 122-20).

Si le sol est bien présent, l'approche est essentiellement surfacique. Une analyse approfondie de la jurisprudence, à laquelle ont pu se livrer certains auteurs, met en évidence le fait qu'aucune décision ou plan n'a été annulé(e) au motif de l'insuffisance de la prise en compte des impacts d'un projet sur la qualité du sol.

En outre, le champ d'application des mécanismes d'évaluation environnementale ne couvre pas un nombre important d'opérations qui aboutissent *in fine* à l'artificialisation du sol, telles que les ouvrages de production d'électricité à partir de l'énergie solaire inférieurs à 250 kilowatts-crête, ou la plupart des permis de construire ou d'aménager en raison des seuils élevés de surface au-delà desquels une étude d'impact est requise.

L'évaluation environnementale est un outil de connaissance, destiné à prévenir les impacts d'un plan, programme ou projet sur l'environnement. Or la connaissance du sol est souvent négligée, ce qui est préjudiciable sur le long terme, au regard du caractère non renouvelable à l'échelle humaine de cette ressource. Nul doute qu'une meilleure prise en compte de la qualité des sols permettrait de réduire considérablement les impacts de l'artificialisation sur l'environnement. Il ressort de cette expertise un manque important de connaissance sur l'état de référence de l'environnement et en particulier des sols, qui empêche de véritablement mesurer l'impact de l'artificialisation. L'obligation de mesurer et de conserver cet état pourrait être créée par une loi, et être calquée sur un mécanisme

proche de celui de l'archéologie préventive déjà en vigueur. Il s'agirait alors d'une forme de pédologie préventive.

Enfin, l'évaluation environnementale doit comporter dans certains cas les mesures de remise en état. En matière d'artificialisation, la généralisation d'un tel document permettrait donc de prévoir, au moment où le projet est pensé, des mesures de désartificialisation. Il s'agit là d'un levier important répondant à la question de la réversibilité, comme l'objectif d'absence de perte nette en biodiversité.

### ***Occupation des sols et qualité des sols : un outil à créer ?***

Rares sont les décisions qui annulent le classement d'un terrain en zone constructible en raison de la qualité des sols, sauf erreur d'appréciation manifeste : c'est plus l'affectation souhaitée qui emporte la qualification juridique de la zone, que la qualité du sol qui conditionne l'affectation. Inverser la tendance impliquerait de suivre la démarche du projet Uqualisol-ZU (Préconisation d'utilisation des sols et qualité des sols en zone urbaine et périurbaine — application au bassin minier de Provence) et les préconisations qu'elle a formulées dans le cadre du programme Gessol 3. Il s'agirait de définir des indices de qualité des sols et de les intégrer dans les documents d'urbanisme. Ces indices permettraient une mise en corrélation avec les usages possibles du sol, dans le but de l'affecter le plus justement possible à telle ou telle destination en fonction de ses qualités, afin de ne pas les « gaspiller » par une artificialisation qui, ailleurs, aurait été plus adéquate (au regard de ces indices). En outre, cela pourrait impliquer une certaine responsabilisation des communes et intercommunalités, qui devraient motiver un choix d'affectation différent de celui que pourrait suggérer l'indice sur le secteur retenu.

Cette qualification des sols *via* des indices synthétiques suscite un intérêt croissant. Mais il n'existe pas de consensus concernant, d'une part, la mesure de leur qualité, et d'autre part les paramètres les plus pertinents et incontournables pour décrire leurs caractéristiques et potentialités. La réglementation en matière de contamination (calculs d'exposition et de risque sanitaire pour la population) semble cependant jouer un rôle moteur dans leur caractérisation.

## **■ Le recyclage du foncier**

Un des principaux enjeux de réduction des impacts de l'artificialisation réside dans l'absence de conversion de parcelles agricoles ou naturelles vers un état artificialisé. En cela, le recyclage du foncier est un levier central, mais dont la mise en œuvre révèle des problématiques sanitaires majeures. La conversion de friches industrielles préoccupe les autorités publiques, qui tentent d'encadrer les opérations de remise en état des sites et sols pollués. Certaines pollutions résiduelles peuvent devenir à terme source de nuisance. En l'occurrence, l'objectif de non-urbanisation des sols peut se trouver confronté à celui de la santé humaine.

Le droit français est assez démuné en la matière et le nombre de contentieux atteste de l'incertitude dans laquelle se trouvent les autorités publiques comme les porteurs de projets. Il constitue ici un verrou à la réhabilitation et au recyclage du foncier. La taille, la forme et la localisation des parcelles sont les principales causes de vacances des espaces. L'anticipation est ici un facteur-clé et permet d'identifier les terrains susceptibles de constituer l'assise de nouveaux réseaux d'espaces de déplacement et d'espaces verts multifonctionnels. L'assemblage des espaces vacants (« dents creuses ») nécessite des politiques incitatives permettant aux propriétaires de coopérer, en accordant des capacités de densification plus fortes dans les espaces ciblés. Le cas échéant, ces politiques seraient complémentaires des actions menées par les établissements publics fonciers à travers l'exercice de leur droit de préemption.

La littérature expose un besoin de renouvellement des outils, des moyens de financement des projets, mais aussi des procédures de contrôle. Ne pourrait-on pas établir un référentiel de qualité des sols urbanisés (cf. chap. 2) qui serait accompagné d'un régime de police afin de contrôler en amont les apports des polluants ? Enfin, un suivi sur l'évaluation des pratiques de restauration devrait être systématisé et se conformer à un protocole uniformisé afin de véritablement rendre compte de l'efficacité des mesures.

## ■ La limitation de l'imperméabilisation des espaces artificialisés

L'imperméabilisation des sols rend difficile voire impossible la réversibilité de l'artificialisation. En matière de biodiversité, mais aussi de gestion de l'eau, des outils existent pour limiter le recours à l'imperméabilisation sans remettre nécessairement en cause l'usage projeté.

### *La protection de la nature en ville*

Le droit offre des outils nouveaux, tels que l'identification des corridors écologiques par les documents d'urbanisme ou le coefficient de biotope. Créé par la loi Alur, le coefficient de biotope s'applique à l'échelle communale ou intercommunale : le PLU peut fixer des règles imposant « une part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables, éventuellement pondérées en fonction de leur nature, afin de contribuer au maintien de la biodiversité et de la nature en ville ». Établi sur la base d'un ratio entre la surface favorable à la nature et la surface d'une parcelle construite, ce coefficient permet de déterminer la part de la surface d'un terrain servant de station végétale ou assumant d'autres fonctions pour l'écosystème. Selon l'expérience berlinoise, la plus achevée à ce jour, ce coefficient contribue à standardiser et à concrétiser les objectifs suivants en matière de qualité de l'environnement : garantir et améliorer le microclimat et l'hygiène atmosphérique ; garantir et développer la fonction des sols et la gestion des ressources en eau ; créer et revaloriser l'espace vital pour la faune et la flore ; améliorer l'environnement de l'habitat. Un coefficient est ainsi appliqué à chaque traitement de surface (p. ex. Surface imperméabilisée 0 ; Surface perméable non plantée 0,3 ; Surface perméable avec plantes éparses 0,5 ; Surface végétalisée sur sol naturel 1,0 ; Végétalisation des murs 0,5...).

Cet outil présente également un intérêt pour tempérer les effets néfastes des îlots de chaleur urbains. Par ailleurs, les impacts des constructions sur la biodiversité pourraient être mieux pensés et leur prise en compte ne requerrait qu'une modification mineure du cadre juridique existant. Par exemple, en termes d'aménagement urbain, le code de la construction pourrait porter une attention accrue à la biodiversité et prévoir de favoriser l'hétérogénéité des hauteurs de bâti et des strates végétales, qui sont favorables à l'abondance des oiseaux dans une ville dense.

### ***La gestion de l'eau et la limitation de l'imperméabilisation des sols***

La refunctionalisation des sols est à l'ordre du jour et on note des avancées telles que celle apportée par loi Biodiversité d'août 2016 qui impose la perméabilisation des parkings à construire. Dans le même ordre d'idée, la gestion de l'eau à l'échelle locale, comme à l'échelle du bassin versant, fait l'objet de mesures destinées à limiter l'imperméabilisation des sols, qu'il s'agisse de répondre à l'objectif de régulation des crues ou bien de réduire les flux de ruissellement et les polluants associés. Ainsi, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a institué l'article L. 2224-10 du Code général des collectivités territoriales, qui demande au maire de délimiter les zones d'assainissement collectif et non collectif, mais aussi « les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ». Cette disposition instaure un véritable « zonage pluvial », renforcé par la loi du 30 décembre 2006, qui a instauré une obligation générale « de collecte ou de traitement à la charge des collectivités territoriales ».

Les mesures entreprises se traduisent par la réalisation d'aménagements de surfaces perméables devant être accompagnés de travaux destinés à augmenter la capacité d'absorption du sol (pour atteindre un résultat d'environ 1 cm/s).

## **Des leviers pour compenser les effets de l'artificialisation des sols**

**ACTUELLEMENT EN FRANCE, IL N'EXISTE PAS DE MÉCANISMES** de compensation spécifiquement destinés à compenser l'artificialisation des sols et/ou ses impacts les plus importants (sur la biodiversité, mais aussi sur l'hydrologie, la pollution des sols ou le climat urbain). Cependant, on peut en recenser trois susceptibles de s'appliquer : la compensation telle qu'elle est prévue par les études d'impacts, celle prévue par le Code forestier et, enfin, le mécanisme de compensation collective agricole.

### **■ La compensation prévue par les études d'impacts**

Les textes précédemment envisagés évoquent la compensation des atteintes à l'environnement en général, au sol en particulier. La compensation constitue une « mesure

balai », qui n'intervient qu'au terme d'une séquence hiérarchisée, lorsqu'il n'a pas été possible d'éviter ou de réduire l'artificialisation. La question est rarement abordée en droit de l'urbanisme, voire pas du tout, alors qu'elle est plus courante pour les ouvrages et aménagements, à l'instar des projets d'infrastructures de transport. La compensation s'attache *a priori* à la naturalité du sol, puisqu'il s'agit « de compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification ».

L'appréciation du caractère suffisant de la réponse apportée est cependant de nature spéculative, anticipant les résultats de la mise en œuvre des mesures. Un correctif a été trouvé avec l'obligation pour le maître d'ouvrage d'assurer le suivi de la réalisation de ces mesures ainsi que celui de leurs effets sur l'environnement. En l'occurrence, s'agissant d'artificialisation des sols, la mesure pourra consister, par exemple, à réhabiliter un sol artificialisé en lui faisant recouvrir ses fonctionnalités naturelles, ou à préserver des milieux permettant de compenser les services écosystémiques affectés par cette artificialisation.

### ■ La compensation forestière

Le Code forestier subordonne les opérations de défrichement des bois à la condition que soient exécutés, sur d'autres terrains, des travaux de boisement ou reboisement pour une surface correspondant à la surface défrichée, assortie, le cas échéant, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5, déterminé en fonction du rôle économique, écologique et social des bois et forêts objets du défrichement, ou d'autres travaux d'amélioration sylvicoles d'un montant équivalent.

Ce mécanisme préserve ainsi la disponibilité forestière en prenant en compte les caractéristiques du bois défriché. Cela étant dit, de récentes modifications (2014) ont abouti à la création d'un fonds stratégique de la forêt et du bois, qui permet au pétitionnaire de s'acquitter de son obligation en y versant un montant équivalent.

### ■ La compensation collective agricole

La Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (2014) impose la réalisation d'une étude préalable pour le maître d'ouvrage d'un projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics ou privés susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. Cette étude relève de la « compensation collective agricole ».

Ce mécanisme est intéressant du point de vue de l'artificialisation, mais son champ d'application s'avère limité. Le Code rural prévoit en effet trois critères cumulatifs pour que les projets soient soumis à cette obligation de compensation :

- les projets doivent être soumis à une étude d'impact « systématique » et non « au cas par cas », c'est-à-dire ne dépendant pas de conditions de surface ou de volume ;

- ces projets doivent en outre avoir une emprise située sur des parcelles affectées ou ayant été affectées à une activité agricole, dans les cinq ou trois dernières années en fonction de leur localisation dans les documents d'urbanisme ;
- les projets doivent impliquer le prélèvement d'une surface, de manière définitive, en principe supérieure à 5 hectares.

Cet outil est encore trop récent pour réellement apprécier les effets de sa mise en œuvre. Par ailleurs, il est important de noter que les mesures compensatoires ne s'expriment pas nécessairement en termes fonciers.

## ■ La compensation de l'artificialisation : quelles perspectives ?

L'Allemagne est régulièrement citée en exemple en tant que pays ayant mis en place un mécanisme de compensation de l'artificialisation des sols. C'est en réalité l'urbanisation qui est compensée depuis la fin des années 1990 grâce à un marché d'écopoints mis en œuvre à l'échelle des *Länder* et géré par des agences. Par ailleurs, l'exemple de la ville de Dresden mérite d'être cité : des mesures de « désimperméabilisation des sols » en guise de compensation sont explicitement prévues et, entre 2000 et 2008, on comptait 4 hectares désimperméabilisés par an en moyenne.

La compensation financière est également à l'étude et on peut citer l'exemple de la Tchéquie et de la Slovaquie qui ont créé une nomenclature des terres agricoles en fonction de leur fertilité. Lorsqu'un projet prévoit la conversion d'une bonne terre, le porteur de projet doit demander un permis spécial délivré soit par la Région, soit par le ministère de l'Environnement et s'acquitter d'une somme correspondant au prix du mètre carré multiplié par la surface artificialisée. Cependant, ce mécanisme est jugé très permissif vu les tarifs, surtout en zone de forte pression foncière.

En France, on pourrait citer l'exemple du transfert des droits à bâtir (chap. 5). Pour mémoire, le transfert de droit à bâtir est un outil économique susceptible d'influer sur les caractéristiques des marchés fonciers et immobiliers. Il permet au porteur de projet d'augmenter la densité sur une parcelle en achetant des droits non utilisés sur une autre parcelle de la même zone. Pour l'heure, le recours à cet outil est négligeable : l'absence d'un marché suffisant pour fixer des prix cohérents, les contraintes législatives et le régime d'autorisation préalable mis en place expliquent en partie ce constat. Il pourrait peut-être se développer sous l'impulsion de la loi Alur (2014) qui a créé un mécanisme de transfert de constructibilité dans les zones à protéger en raison de leurs paysages.

## Conclusion

**ÉVITER, RÉDUIRE OU COMPENSER L'ARTIFICIALISATION DES SOLS**, et en particulier ses formes les plus impactantes et les moins réversibles comme l'imperméabilisation, sont trois objectifs dont la satisfaction nécessite la mise en œuvre croisée d'outils juridiques et fiscaux variés et qui n'ont pas nécessairement été pensés à ces fins.

Trois éléments se détachent de l'étude du droit français :

- des controverses juridiques s'exercent au sujet de la notion d'artificialisation, qui n'est pas définie par le droit et qui est une notion qu'on ne retrouve pas dans les textes européens ou internationaux ;
- en découle une absence de politique générale de lutte contre l'artificialisation. Les pouvoirs publics, à l'échelle nationale ont une approche partielle en se concentrant par exemple sur la lutte contre le morcellement des terres agricoles. L'efficacité des mesures est alors réduite, d'autant que leur mise en œuvre est rarement contraignante ;
- de manière plus générale, l'absence de régulation spécifique de l'artificialisation des sols s'inscrit dans un contexte français où les sols ne sont pas directement inscrits dans un cadre de protection.

La littérature juridique à propos de l'artificialisation des sols est assez pauvre quantitativement et il est rare qu'un article soit consacré exclusivement à cette question, sauf lorsque le texte ou la décision juridictionnelle la concerne (comme les dispositions particulières de la loi Alur). L'artificialisation, sous cette dénomination ou sous des termes qui l'évoquent (étalement urbain...), est plus souvent traitée par incidence, au détour d'une disposition.

Une définition de l'artificialisation, ou de critères permettant de la caractériser, permettrait de mieux l'appréhender juridiquement, même si son absence ne s'oppose pas à la mobilisation d'instruments juridiques pour la limiter ou l'éviter.

La définition d'une politique nationale en faveur de la protection des sols et contre leur artificialisation, ainsi que l'affirmation de principes généraux permettraient, d'une part, de faire du sol une « cause nationale » (la protection des sols contre leur artificialisation est un objectif d'intérêt général), d'autre part, de sensibiliser à leur protection et, enfin et surtout, de fonder l'adoption de dispositions juridiques à même de satisfaire cet objectif.

La fiscalité n'est pas neutre pour l'artificialisation des sols. L'essentiel des discussions actuelles, notamment en France, tend à y voir un levier d'action de premier rang dans la lutte contre l'insuffisance de logements en France. Par la conquête notamment d'espaces non construits en zones urbaines, les orientations à venir pourraient tout à fait servir l'objectif d'une moindre artificialisation des sols. Il est toutefois évident que toute réforme fiscale basée sur la modulation des taux et/ou la création de nouvelles taxes ne prendra sa pleine mesure qu'accompagnée d'une politique de régulation foncière convergente donc fermement adossée aux outils de planification. À ce titre, la question de l'échelle de collectivité à qui confier cette politique se pose. Parce que les enjeux et territoires dépassent bien souvent le cadre strict des communes, la montée en puissance des intercommunalités sur ce sujet mériterait d'être confortée.

En dépit des impulsions politiques en faveur de la transition écologique (2013), rares sont les travaux qui ont été consacrés aux instruments financiers et fiscaux incitant à la densification, non pas tant en raison de la technicité de l'exercice que de l'absence de spécialistes de ces questions. L'essentiel de la question a été abordé dans le cadre du Comité français pour la fiscalité écologique (devenu Comité pour l'économie verte). D'autres



suggestions qui mériteraient d'être explorées ont été formulées par ce Comité, à l'instar d'une taxation des bureaux vacants sur le modèle de la fiscalité des logements vacants, permettant d'inciter à les mettre sur le marché plutôt que d'en construire d'autres. Ou d'une taxation des friches industrielles et commerciales pour inciter au recyclage foncier.

À quelques exceptions près, la fiscalité actuelle n'a pas été pensée en termes d'incitations à limiter la « consommation » des sols, mais en vue du financement des équipements ou d'autres politiques. Elle n'a donc, par nature, qu'un effet incitatif indirect sur la réduction de l'imperméabilisation, lorsqu'elle n'est pas neutre à cet égard ou n'a pas un effet négatif incitant à la consommation foncière. Si la fiscalité liée au foncier est envisageable pour limiter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, il convient de respecter quelques lignes directrices :

- la « libération » du foncier en vue de favoriser la densification et éviter l'étalement urbain ne doit pas interdire de construire dans certains secteurs « adéquats » ;
- le revenu de la fiscalité instituée afin de limiter l'utilisation des sols ne doit pas bénéficier à la personne publique qui l'institue, son objet étant la dissuasion et non la production de gains ;
- le taux de fiscalité doit être incitatif ;
- le principe constitutionnel de l'autonomie financière des collectivités territoriales (leurs ressources propres doivent constituer une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources) doit être respecté.



# Bibliographie

- Aksoy E., Gregor M., Schroder C., Lohnertz M., Louwagie G., 2017. Assessing and analysing the impact of land take pressures on arable land. *Solid Earth*, 8 (3), 683-695, <http://dx.doi.org/10.5194/se-8-683-2017>.
- Angel S., 2011. *Making Room for a Planet of Cities*, Lincoln Institute of Land Policy, Boston, États-Unis, 76 p.
- Arnold C., 2016. Le parc de logements en France au 1<sup>er</sup> janvier 2016. *Insee Focus*, n° 73.
- Baize D., Girard M.-C., coord., 2009. *Référentiel pédologique 2008*, Afes / Quæ, Versailles, 435 p.
- Bazin S., Beckerich C., Delaplace M., 2010. Desserte ferroviaire à grande vitesse, activation des ressources spécifiques et développement du tourisme : le cas de l'agglomération rémoise. *Belge, revue belge de géographie*, 1-2, 65-78.
- Bochet B., Da Cunha A., 2003. Métropolisation, forme urbaine et développement durable. In : *Développement durable et aménagement du territoire* (A. Da Cunha et J. Ruegg, coord.), PPUR, Lausanne, Suisse, 83-100.
- Britter E., Hanna S.R., 2003. Flow and dispersion in urban areas. *Annual Review of Fluid Mechanics*, 2003/1, vol. 35.
- Brutel C., Levy D., 2011. Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010, *Insee Première*, 1374, 1-4.
- CGEDD, 2015. *Vers une politique de gestion intégrée des eaux pluviales : les éclairages apportés par la recherche*, actes, 2015, 113 p.
- Chéry P., Lee A., Commagnac L., Thomas-Chery A.-L., Jalabert S., Slak M.-F., 2014. Impact de l'artificialisation sur les ressources en sol et les milieux en France métropolitaine : évaluation selon trois sources d'informations indépendantes. *Cybergeo: European Journal of Geography*, <https://journals.openedition.org/cybergeo/26224> (consulté le 19/08/2019).
- Citeau L., Bispo A., Bardy M., King D., 2008. *Gestion durable des sols*, Quæ, Versailles, 336 p.
- Colsaet A., 2017. Gérer l'artificialisation des sols : une analyse du point de vue de la biodiversité, rapport, Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri), Paris, 105 p.
- Comité pour la fiscalité écologique, 2013. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 13 juin 2013, fiscalité et artificialisation des sols.
- Comptes du logement, 2015. Rapport de la commission des comptes du logement, 2017, SOES, 60 p.
- d'Amour C.B., Reitsma F., Baiocchi G., Barthel S., Guneralp B., Erb K.H., Haberl H., Creutzig F., Seto K.C., 2017. Future urban land expansion and implications for global croplands. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114 (34), 8939-8944, <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1606036114>.
- DEPE, 2018. Principes et conduite des expertises et des études scientifiques collectives menées pour éclairer les politiques et le débat public, mai 2018, 46 p.
- Desrousseaux M., Schmitt B., Billet Ph., Béchet B., Le Bissonnais Y., Ruas A., 2018. Artificialised land and land take: what policies will limit its expansion and/or reduce its impacts? *International Yearbook on Soil Law and Policy*, vol. 4, Springer, 149-165.

- Ducos G., Barreau B., 2014. Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ? Note d'analyse, Paris, 12 p.
- EEA Report, 2016. Land recycling in Europe: approaches to measuring extent and impacts, n° 31/2016, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2800/503177>.
- EEA, 2005. *The European Environment: State and outlook 2005*, European Environment Agency, Copenhagen, Danemark, 576 p.
- Facchinetti-Mannone V., 2015. La territorialisation des gares de la grande vitesse. HDR soutenue le 14 mars 2016, Dijon.
- Facchinetti-Mannone V., Richer C., 2011. L'intégration territoriale des gares sur lignes à grande vitesse en France : une approche typologique. *Recherche transports sécurité*, 27 (3), 200-214.
- Faivre E., 2003. Autoroutes, activités et territoires : résultats et propositions méthodologiques de recherche. *Les Cahiers scientifiques du transport*, 43, 59-83.
- FNSAFER, 2017. Rapport marchés fonciers.
- Foti L., Dubs F., Gignoux J., Lata J.C., Lerch T.Z., Mathieu J., Nold F., Nunan N., Raynaud X., Abbadie L., Barot S., 2017. Trace element concentrations along a gradient of urban pressure in forest and lawn soils of the Paris region (France). *Science of the Total Environment*, 598, 938-948, <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.04.111>.
- Guérois M., Pumain D., 2008. Built-up encroachment and the urban field: a comparison of forty European cities. *Environment and Planning A*, 40, 2186-2203.
- IFS (Institute for Fiscal Studies), Mirrlees J., 2011. *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford, Royaume-Uni, 552 p.
- Janvier F., Nirascou F., Sillard P., 2015. L'occupation des sols en France : progression plus modérée de l'artificialisation entre 2006 et 2012. *Le Point sur (SOES)*, n° 219 (décembre), 4 p.
- Kasanko M., Barredo J.I., Lavalle C., McCormick N., Demicheli L., Sagris V., Brezger A., 2006. Are European cities becoming dispersed? A comparative analysis of 15 European urban areas. *Landscape and Urban Planning*, 77 (1-2), 111-130, <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2005.02.003>.
- Keller C., Lambert-Habib M.-L., Robert S., Ambrosi J.-P., Rabot É., 2012. Méthodologie pour la prise en compte des sols dans les documents d'urbanisme : application à deux communes du bassin minier de Provence. *Sud-Ouest européen, Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, (33), 11-24.
- Labetoulle D., 2013. Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre, rapport du groupe de travail créé par lettre du 11 février 2013 de Madame Cécile Duflot, ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, 40 p.
- Lahme E., Bruse M., 2003. Microclimatic effects of a small urban park in densely built-up areas: Measurements and model simulations. In : *Fifth International Conference on Urban Climate*, Lodz, Pologne, 1-5 septembre, 4 p.
- Laille P., Provendier D., Colson F., Salanié J., 2013. Les bienfaits du végétal en ville, synthèse des travaux scientifiques et méthode d'analyse, Angers, Plante & Cité, 34 p.
- Neumann B., Vafeidis A.T., Zimmermann J., Nicholls R.J., 2015. Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding: a global assessment. *Plos One*, 10 (3), e0118571.
- Pelletier Ph., 2005. Propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations d'urbanisme, rapport au garde des sceaux, ministre de la Justice, et au ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, 86 p.
- Savy M., 2006. *Logistique et territoire*. La Documentation française, Travaux DIACT, Paris, 63 p.

- Séré G., Schwartz C., Ouvrard S., Sauvage C., Renat J.C., Morel J.L., 2008. Soil construction: a step for ecological reclamation of derelict lands. *Journal of Soils and Sediments*, 8 (2), 130-136, <http://dx.doi.org/10.1065/jss2008.03.277>.
- Service d'information du Gouvernement, 2015. Les nouveaux indicateurs de richesse, service du Premier ministre, Paris, 74 p.
- Slak M.-F., Vidal C., 1995. Les mutations de l'agriculture ont façonné le paysage rural. *Agreste, cahiers* n° 21, 47-56.
- Slak M.-F., Vidal C., 1995. Ter-Utili, indicateur de paysage. *Agreste, cahiers* n° 21, 3-10.
- Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.-P., coord., 2009. Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, rapport au Président de la République, La documentation française, Paris, 324 p.
- Toth G., 2012. Impact of land-take on the land resource base for crop production in the European Union. *Science of the Total Environment*, 435, 202-214, <http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2012.06.103>.
- Tóth G., B'odis K., Ivits E., Máté F., Montanarella L., 2011. *Productivity Component of the Proposed New European Agri-environmental Soil Quality Indicator: Land quality and land use information in the European Union*, Keszthely Publishing, Luxembourg, 399 p.
- Virely B., 2017. Artificialisation, de la mesure à l'action, Thema, CGDD.
- Wang M.E., Faber J.H., Chen W.P., Li X.M., Markert B., 2015. Effects of land use intensity on the natural attenuation capacity of urban soils in Beijing, China. *Ecotoxicology and Environmental Safety*, 117, 89-95, <https://doi.org/10.1016/j.ecoenv.2015.03.018>.



# Liste des auteurs

## Experts auteurs du rapport d'expertise

BÉATRICE BÉCHET (pilote scientifique), Ifsttar, IRSTV

YVES LE BISSONNAIS (pilote scientifique), Inra, Lisah

ANNE RUAS (pilote scientifique), Ifsttar, Cosys-Lisis

ANNE AGUILERA (coord.), Ifsttar, LVMT

MICHEL ANDRÉ, Ifsttar, AME LTE

HERVÉ ANDRIEU (coord.), Ifsttar, IRSTV

JEAN-SAUVEUR AY, Inra, CESAER

ÉRIC BARBE (coord.), Irstea, Tetis

CATHERINE BAUMONT, Univ. Bourgogne Franche-Comté, LEDI

LAURE BEAUDET-VIDAL, AgroCampus Ouest, Ephor

LESLIE BELTON-CHEVALLIER, Ifsttar, LVMT

EMMANUEL BERTHIER, Cerema

PHILIPPE BILLET, Lyon 3, CNRS, UMR 5600, EVS-IDE

OLIVIER BONIN, Ifsttar, LVMT

JEAN CAVAILHÈS (coord.), Inra, CESAER

KATIA CHANCIBAULT, Ifsttar, IRSTV

MARIANNE COHEN (coord.), Univ. Paris I, UMR EneC

THOMAS COISNON, Univ. d'Angers, EGS

ROBERT COLAS, Univ. Paris VII, LADYSS

SOPHIE CORNU (coord.), Inra, GSE

JÉRÔME CORTET, CNRS, CEFE

LAETITIA DABLANC (coord.), Ifsttar, Splott

SÉGOLÈNE DARLY, Univ. Paris VIII, Ladyss

CÉCILE DELOLME (coord.), Univ. Paris est, UMR Écol. Hydrosyst. nat. & Anthropises

VALÉRIE FACCHINETTI-MANNONE, Théma, Univ. Bourgogne - Franche-Comté

GABRIELLE FACK, Univ. Paris I, CES

NATHALIE FROMIN, CNRS, CEFE

SÉBASTIEN GADAL, Univ. Aix-Marseille, UMR Espace

BENOÎT GAUVREAU, Ifsttar, AME LAE

GHISLAIN GÉNIAUX (coord.), Inra, SAD

FRÉDÉRIC GILLI, Sc. Po., Paris

SONIA GUELTON, Univ. Paris est, Lab'Urba

MARIANNE GUÉROIS, CNRS, Géographie-Cités

MICKAËL HEDDE (coord.), Inra, Unité Ecosys

THOMAS HOUET, CNRS, LETG

SYLVAIN HUMBERT-CLAUDE (expert technique), Insee

LAURENCE JOLIVET, IGN, Cogit

CATHERINE KELLER, Univ. Aix-Marseille, CEREGE

IWAN LE BERRE, LETG, Brest Géomer, IUEM-Ubo

PIERRE MADEC (expert technique), Sc. Po., Paris, OFCE

CLÉMENT MALLET, IGN, Matis

PAULINE MARTY, UTT de Troyes

CATHERINE MERING (coord.), Univ. Paris VII, Prodig

MARJORIE MUSY (coord.), Cerema Ouest

WALID OUESLATI, Univ. d'Angers

SONIA PATY, Univ. Lyon - Saint-Étienne, Gate

MARIO POLÈSE (coord.), INRS, Centre urbanisation culture société, Canada

ANNE PUISSANT, Univ. de Strasbourg, Lab. Image, ville, environnement

DENISE PUMAIN, CNRS, Géographie-Cités

STÉPHANE RIOU, Univ. Lyon - Saint-Étienne, Gate

FABRICE RODRIGUEZ, Ifsttar, GERS, EE

VÉRONIQUE RUBAN, Ifsttar, IRSTV

JULIEN SALANIÉ, Univ. Saint-Étienne, Gate

CHRISTOPHE SCHWARTZ, Univ. de Lorraine, LES

AURÉLIE SOTURA, École d'économie de Paris

MARIANE THÉBERT, Ifsttar, LVMT

THOMAS THÉVENIN, Théma, Univ. Bourgogne - Franche-Comté

JACQUES THISSE, professeur émérite, UCL, Belgique

ALAN VERGNÈS, CNRS, CEFE

CHRISTIANE WEBER (coord.), CNRS, Tetis

CATY WEREY, Irstea, Geste

## Experts ayant contribué ponctuellement

S. BARRAUD (Insa, Lyon), G. CHEBBO (LEESU, ENPC), J.F. DEROUBAIX (LEESU, ENPC), J. GASPÉRI (LEESU, Univ. Paris XII), M.C. GROMAIRE (LEESU), N. LE NOUVEAU (Cerema), L. OUDIN (Irstea), D. RAMIER (Cerema), J. SAGE (Cerema)

## Équipe projet

FANNY BOURSALT, Inra, Depe : logistique

NATACHA BUFQUIN, Ifsttar : documentation

MAYLIS DESROUSSEAUX (**coord.**), Inra, Depe : conduite du projet, rédaction et coordination éditoriale (démarrage du projet par PAULINE MARTY)

KIM GIRARD, Inra, Depe : logistique

SOPHIE LE PERCHEC, Inra : documentation

ISABELLE SAVINI, Inra, Depe : suivi du projet, rédaction et coordination éditoriale

## Supervision

ANTOINE FRÉMONT, Ifsttar, directeur scientifique adjoint

BERTRAND SCHMITT, Inra, directeur de la DEPE

## Experts coordinateurs

ANNE AGUILERA, HERVÉ ANDRIEU, ÉRIC BARBE, PHILIPPE BILLET, JEAN CAVALHÈS, MARIANNE COHEN, SOPHIE CORNU, LAETITIA DABLANC, CÉCILE DELOLME, GHISLAIN GÉNIAUX, MICKAËL HEDDE, CATHERINE MERING, MARJORIE MUSY, MARIO POLÈSE, CHRISTIANE WEBER

## Responsables scientifiques

BÉATRICE BÉCHET, Ifsttar, IRSTV CNRS (FR2488)

YVES LE BISSONNAIS, Inra, Lisah

ANNE RUAS, Ifsttar, Cosys-Lisis

## Directeur de la publication

BERTRAND SCHMITT, Inra, directeur de la délégation à l'Expertise scientifique, à la Prospective et aux Études (Depe)

Édition : Mickaël Legrand / [www.vivante-passerelle.net](http://www.vivante-passerelle.net)

Mise en page : Graph'm

Impression : IsiPrint

Dépôt légal : octobre 2019





L'artificialisation des sols est une notion récente, répondant initialement à la préoccupation de quantifier les pertes de surfaces disponibles pour l'usage agricole par changements d'occupation des sols. Elle désigne aujourd'hui la diminution globale de la part des sols affectés aux activités agricoles et forestières ou aux espaces naturels, dépassant ainsi la stricte dimension agricole.

L'artificialisation des sols et les sols déjà « artificialisés » sont devenus, notamment en France, un enjeu majeur de débat public et de préoccupations politiques. L'artificialisation du territoire est ainsi considérée comme un des principaux facteurs d'érosion de la biodiversité, ce qui explique que, depuis 2015, le taux d'artificialisation des sols figure parmi les 10 « Indicateurs de richesse » élaborés par le Gouvernement pour le suivi de ses politiques publiques.

Dans ce contexte, le Ministère de la transition écologique et solidaire, l'Ademe et le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont souhaité disposer d'un état des connaissances scientifiques permettant de mieux cerner les déterminants économiques et sociaux de l'artificialisation des sols, ses impacts sur l'environnement et sur l'agriculture, et les leviers d'action susceptibles d'en limiter le développement et les effets négatifs. Ils ont confié à l'Ifsttar et à l'Inra le soin de réaliser cette expertise scientifique collective, dont cet ouvrage présente les principales conclusions.

**Maylis Desrousseaux** est maître de conférences en droit de l'environnement au Conservatoire national des arts et métiers. Son travail se concentre sur les leviers juridiques pour la protection des sols.

**Béatrice Béchet** est chercheuse à l'Ifsttar sur la pollution des sols dans le contexte de l'aménagement urbain et directrice de l'Institut de recherche sur les sciences et techniques de la ville (IRSTV).

**Yves Le Bissonnai** était directeur de recherche à l'Inra. Il est aujourd'hui membre du conseil scientifique et technique du Réseau national d'expertise scientifique et technique sur les sols (RNEST).

**Anne Ruas** est chercheuse à l'Ifsttar dans le domaine de la géomatique. Ses recherches portent notamment sur l'environnement urbain dans un contexte de changement climatique.

**Bertrand Schmitt** est directeur de recherche en économie à l'Inra. Ses recherches ont porté sur les déterminants du développement des territoires ruraux et périurbains et diverses questions agricoles. Il a dirigé la Délégation à l'expertise, à la prospective et aux études (Depe) de l'Inra.

35 €

ISBN : 978-2-7592-3083-9



9 782759 230839

éditions  
**Quæ**

