



Acte I, II et III de la décentralisation en France : Quels ont été les effets des politiques de décentralisation sur l'efficacité des politiques de lutte contre l'artificialisation des sols ?

Par

Morgane Caumont

Sous la direction de

Thomas Werquin

Dossier de recherche soumis dans le cadre du diplôme de
Licence en Science Politique

1^{er} mai 2024

Nombre de mots : 10 324
(bibliographie et annexes exclues)

Déclaration d'auteur

Je déclare par la présente que ce dossier de recherche est mon propre travail et mon propre effort et qu'il n'a été soumis nulle part pour aucun prix. Lorsque d'autres sources d'information ont été utilisées, elles ont été dûment mentionnées.

Je certifie également que le contenu de la version imprimée et de la version numérique de ce dossier de recherche sont strictement identiques en termes de contenu.

Je comprends que tout matériel plagié ou mal cité entraînera des sanctions, y compris, mais sans s'y limiter, le rejet de ce dossier de recherche, ainsi que toute divergence de contenu entre les versions imprimées et numériques. Je confirme que mon dossier de recherche ne contient pas de matériel pour lequel le droit d'auteur appartient à un tiers ou que, pour tout le matériel de droit d'auteur de tiers dans mon dossier, j'ai obtenu la permission écrite d'utiliser le matériel et de joindre des copies de chaque permission.



Caumont Morgane

Accord pour diffusion

Accès limité à ESPOL

J'accepte que l'École Européenne de Sciences Sociales et Politiques (ESPOL) de l'Université Catholique de Lille (France) conserve les copies numériques et imprimées originales de ce dossier de recherche.

- ☒ En cochant la case à côté de ce paragraphe, j'accepte que la copie imprimée et numérique de ce dossier soit mise à la disposition des étudiants et/ou du personnel de l'École pour consultation.

Accès à copie imprimée hors ESPOL

- ☒ En cochant la case à côté de ce paragraphe, j'accepte que la copie imprimée et numérique de ce dossier soit mise à la disposition des étudiants et/ou du personnel hors de l'École pour consultation.

Accès à copie numérique hors ESPOL

- ☒ En cochant la case à côté de ce paragraphe, j'accepte que la copie numérique de ce dossier soit mise à la disposition de la Bibliothèque de l'Université Catholique de Lille à quiconque ayant accès à celle-ci.

Résumé

Les différents actes de la décentralisation ont été déterminants dans la reconfiguration du paysage institutionnel français, en renforçant le rôle des collectivités territoriales et en cherchant à rééquilibrer les pouvoirs entre l'État central et les entités locales. Dans le cadre de cette recherche, nous nous sommes intéressés aux différentes mesures mises en place par l'État pour lutter contre l'artificialisation des sols. Plus précisément, à l'efficacité de ces mesures. Nous avons également étudié le point de vue et la gestion du foncier par les collectivités territoriales vis-à-vis des objectifs fixés par le gouvernement. Ce dossier de recherche montre qu'un lien entre les politiques de décentralisation et l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'étalement urbain peut être constaté.

Mots-clés : Gouvernance Territoriale, Décentralisation, Foncier, Environnement

Abstract

The different acts of decentralization have been decisive in reconfiguring the French institutional landscape, by strengthening the role of local authorities and seeking to rebalance powers between the central state and local entities. As part of this research, we looked at the various measures put in place by the State to reduce the urban sprawl of land. More specifically, we examined the effectiveness of these measures. We also looked at how local authorities view and manage land within the objectives set by the government. This research paper shows a link between decentralization policies and the limited effectiveness of policies to combat urban sprawl.

Keywords: *Territorial governance, Land, Decentralization, Environment*

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Cyril Lecerf, et toute l'équipe de la Communauté de communes Caux-Austreberthe, qui sans le savoir, m'ont permis de confirmer ma voie professionnelle en me faisant découvrir leurs missions au sein de la Communauté de communes. Ce stage m'a donné l'idée de baser ma recherche sur la gouvernance territoriale.

Je remercie très sincèrement, mon encadrant, Thomas Werquin qui m'a beaucoup conseillé, guidé, motivé et sans qui ce travail de recherche n'aurait pas pu être réalisé.

Je remercie également toutes les personnes qui ont acceptés de répondre aux différentes questions que j'ai pu avoir lors de ma recherche.

Je souhaite aussi remercier, ma meilleure amie, Maelle, qui m'a beaucoup conseillée au cours de ma recherche, pour son soutien sans faille durant toute la licence.

Enfin, je remercie Nathan pour sa présence au quotidien et son soutien.

Table des matières

<u>Introduction</u>	6
<u>Revue de littérature rédigée</u>	8
<u>Problématique</u>	11
<u>Méthode</u>	12
<u>Analyse</u>	13
<u>I - Le constat d'un étalement urbain persistant</u>	13
A - Des politiques de décentralisation qui permettent la multiplication de l'urbanisation des terres agricoles	13
B - Un étalement urbain aux multiples conséquences	14
C - Étude de cas : Communauté de Communes Caux Austreberthe et Communauté de Communes Inter Caux Vexin	15
<u>II - Des réponses gouvernementales face à l'étalement urbain</u>	17
A - Transition de l'État centralisé à décentralisé : Renforcement de la prise en compte des spécificités territoriales et de la démocratie locale	17
B - Comment se répartissent aujourd'hui les compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le processus décisionnel et la gestion du foncier agricole ?	18
<u>III - Les raisons de l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'étalement urbain</u>	21
A - Les pressions économiques et sociales : des obstacles à la réduction de l'artificialisation des sols	21
B - Le défi de la réhabilitation des friches	24
C - Les enjeux locaux face aux politiques de réduction de l'artificialisation des sols : Perspectives des collectivités territoriales	25
<u>Conclusion</u>	27
<u>Bibliographie</u>	28
<u>Annexe A</u>	32
<u>Annexe B</u>	35

Introduction

La décentralisation française est un processus politique à travers lequel l'État délègue une partie de ses compétences aux collectivités territoriales, leur octroyant ainsi une autonomie relative. Celle-ci est d'ailleurs consacrée à l'article 1 de la Constitution française. Ce processus politique s'étend sur plusieurs siècles. Celle-ci a été impactée par les dynamiques politiques et sociales à travers chaque époque, marquant des périodes de centralisation et de décentralisation. Néanmoins, nous nous sommes aperçus, au cours des années, des effets négatifs de la centralisation. De nombreux conflits et crises vont venir renforcer cette volonté de décentraliser. Dans une déclaration à Lyon, le 24 mars 1968, le Général De Gaulle évoquait notamment la nécessité d'un transfert du pouvoir vers les Régions *« l'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. »* (De Gaulle, 1968)

Ces événements constituent les prémices de la décentralisation, mais celle-ci prend réellement forme à la suite de l'élection de François Mitterrand. Effectivement, à partir de juillet 1981, le projet de loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, premier projet de loi présenté au Parlement nouvellement élu, est débattu. La loi est votée le 28 janvier 1982 et promulguée le 2 mars 1982. Cette loi apporte des modifications significatives à l'organisation territoriale du pays. Elle instaure le président du conseil général comme exécutif départemental, remplace la tutelle administrative par un contrôle juridictionnel, et élève le statut des régions en collectivités territoriales à part entière. De 1982 à 1986, environ 25 lois sont promulguées, constituant l'Acte I de la décentralisation. Au fur et à mesure des années, les lois de décentralisation seront complétées par deux autres actes. L'acte II de la décentralisation transfère plus de compétences aux collectivités et instaure de nouveaux outils tels que le référendum local. Les politiques de décentralisation se sont adaptées aux spécificités et aux nécessités des périodes politiques. L'acte III viendra consolider l'évolution de la décentralisation, en introduisant plusieurs changements majeurs. Notamment, en accordant aux régions de nouvelles compétences dans des domaines clés tels que le développement économique, la formation professionnelle, les transports et l'aménagement du territoire. L'acte III est marqué par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi relative à la délimitation des régions de 2015, ainsi que la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République qui transfère de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale.

Nous l'avons compris, la décentralisation représente un tournant majeur pour les collectivités territoriales françaises en renforçant leur rôle, et a grandement impacté leur processus décisionnel.

L'état a transféré des compétences aux collectivités territoriales afin de garantir une meilleure prise en compte des spécificités locales et renforcer la démocratie locale. Cette répartition de compétences entre l'État et les collectivités concerne également les compétences foncières et a donc un impact direct sur la gestion du foncier, entre autres le foncier agricole. La décentralisation a effectivement permis l'ouverture à l'urbanisation de terres agricoles, les collectivités territoriales, sous couvert du Code de l'urbanisme, ont donc profité de cette ouverture pour se développer dans le but d'être les plus compétitives possibles. De nombreuses études de cas illustrent bien cet étalement urbain que le ministère de la Transition écologique et de

la Cohésion des territoires définit comme étant « *une extension urbaine excessive sur des espaces naturels ou agricoles par artificialisation de leurs sols* », ainsi que les conséquences qui en découlent.

Nous démontrerons dans cette recherche que cette surconsommation a eu des conséquences néfastes sur la prospérité des centres-villes ainsi que sur l'environnement. Néanmoins, à l'heure des nouveaux défis pour lutter contre le réchauffement climatique, il paraît important de prendre en compte la question de l'artificialisation des terres agricoles.

En observant, la surconsommation de fonciers agricoles qui découle du transfert des pouvoirs de l'État aux collectivités, nous pourrions statuer que les enjeux écologiques liés aux terres agricoles ne sont pas des sujets traités par l'État au niveau local. Néanmoins, l'État a mis en place des politiques de limitation de l'étalement urbain dans le but de régulariser la consommation foncière. Cet objectif de limitation est d'ailleurs consacré à l'article [L101-2](#) du Code de l'urbanisme qui dispose que « *dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants : 1° L'équilibre entre : a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ; b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain.* » (Article L101-2 - Code de l'urbanisme).

Ce transfert de compétence se met donc en place dans un cadre réglementaire, et en prenant en compte la lutte contre le réchauffement climatique et les objectifs de lutte contre l'étalement urbain. L'État confie l'élaboration de documents d'urbanisme aux collectivités, tels que les plans locaux d'urbanismes ou bien les schémas de cohérence territoriale, dans le but d'organiser la gestion des ressources foncières en limitant l'artificialisation des terres.

Cependant, si ces politiques de limitation de l'artificialisation des sols ont permis quelques améliorations, un mode d'urbanisation très consommateur d'espaces est toujours observé. Même si la lutte contre celui-ci est de plus en plus développée dans le droit français (Gorniak, 2017). Ces politiques semblent donc avoir une efficacité limitée sur l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols, dont les collectivités locales semblent être les premières fautives.

Revue de littérature rédigée

La décentralisation a profondément bouleversé la gestion du foncier agricole. En transférant ses pouvoirs, l'État a donné une grande marge de main d'œuvre aux collectivités dans la gestion des terres. Cette question du foncier agricole a été traitée par de nombreux universitaires.

Selon certains auteurs, dans les années 1960, l'État semble plus se soucier des politiques de développement du secteur industriel que des politiques de gestion du foncier. La question du foncier sera mise à l'agenda lors des décennies suivantes quand les processus d'urbanisation et l'étalement urbain deviendront plus importants. Par la suite, la question du foncier sera de plus en plus évoquée grâce à sa dimension économique et de rentabilité. La croissance de l'urbanisation, la croissance démographique et les changements dans les pratiques agricoles vont renforcer l'utilisation du foncier agricole. De nouveaux défis vont donc émerger, tant pour les agriculteurs pour la préservation de leurs terres que pour les pouvoirs publics afin de limiter l'étalement urbain. Ainsi, cette question d'intégration du foncier agricole dans les politiques d'aménagement du territoire doit prendre en compte les aspects économiques, environnementaux et sociaux de la gestion des terres agricoles (Torre, Wallet et al., 2023). Nous nous apercevons donc que l'utilisation du foncier agricole fait émerger de nouveaux défis, notamment pour la préservation de l'environnement. Les politiques publiques d'aménagement du territoire doivent répondre aux défis de la construction des « villes durables ». Françoise Jarrige, Christophe Delay, Pierre Montfraix, Jean-Paul Gambier, Jennifer Buyck et Jean-Pierre Chery dans leur article « *Mutation du foncier agricole en frange urbaine : élaboration et mise à l'épreuve d'une politique de régulation territoriale* », ont pu constater grâce à une étude du pôle urbain de Montpellier, les dynamiques de pouvoirs et de conflits liés à l'élaboration des documents d'urbanisme entre les élus urbains et ruraux, qui n'ont pas les mêmes intérêts. Ils ont également pu observer les diverses conceptions de l'agriculture telles que l'agriculture productive et l'agriculture prestataire de services urbains, des visions qui nécessitent différentes solutions. Dans leur article, ils soulignent l'importance de la préservation des espaces agricoles, notamment par l'élaboration de réglementation et par la maîtrise du foncier agricole. (Jarrige, Delay, et al., 2009). Toutefois, comme le soulignaient Torre, Wallet, et Huang, cette intégration de l'agriculture à la ville doit s'adapter aux multiples acteurs et à la divergence de leurs intérêts et opinions.

D'autres auteurs statuent que l'industrialisation et l'accroissement de l'urbanisation ont requalifié le foncier comme un bien marchand. Cette requalification a donc multiplié son utilisation. Ils s'appuient notamment sur les analyses de la Fédération nationale des Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), qui montre que l'artificialisation des terres a atteint 50 000 à 60 000 hectares par an depuis 2015. Cette artificialisation met en péril les terres agricoles. (Sencébé, Rivière-Honegger, 2018).

Dans un but de préservation du foncier agricole, la France a donc mis en place de multiples mesures qui s'inscrivent dans le cadre de la transition écologique visant à la neutralité carbone en 2050 (Ministère de la Transition écologique et solidaire, 2020). L'un des objectifs est de réduire l'artificialisation des sols. Des auteurs ont donc étudié le rôle des sols dans les changements climatiques et les acteurs impliqués dans la gestion de ces derniers afin de mieux

comprendre la mise en place de ces mesures. Selon eux, les sols jouent un rôle important dans la prise en compte du dérèglement climatique et concernent à la fois plusieurs secteurs d'activités et de nombreux champs de politique publique. Jean Haëntjens estime que « *La planification écologique relative aux sols constitue [...] un véritable changement de paradigme, qui va ouvrir de nouvelles opportunités aux territoires, mais également se heurter à des résistances et des contradictions de la part des usagers* ». (Haëntjens, 2023, s.p.) Nous retrouvons une nouvelle fois dans son article cette dimension multifactorielle de la transition écologique. Le même constat que Torre, Wallet, et Huang est établi : divers enjeux et divers acteurs sont concernés par la gestion du foncier, une gestion plus vertueuse de celui-ci doit donc être établie en prenant en compte les spécificités de ces acteurs.

Son article évoque aussi la nécessité de prendre en compte la gestion des sols dans la mise en place des politiques publiques relatives à la transition énergétique. Selon lui, cette prise de conscience du rôle des sols remet en cause les pratiques et le droit de l'urbanisme actuel. Il s'appuie sur un rapport de l'agence de la transition écologique (ADEME) publié en 2022 qui statue que « *La gestion durable des sols est au cœur des grands enjeux de la transition écologique et l'absence actuelle de réglementation protégeant de façon transversale cette ressource essentielle (à l'instar de l'eau ou de l'air) illustre la complexité des politiques publiques et sectorielles à mettre en place* », que l'auteur évoque dans son article. (ADEME, 2020) Cet article met en lumière le changement de point de vue vis-à-vis des sols, qui ne sont désormais plus seulement abordés de manière quantitative mais comme des milieux vivants essentiels possédant de multiples fonctions, ce qui justifie leur prise en compte dans la mise en place de mesures pour lutter contre les changements environnementaux. Il ajoute que de nombreux outils ont été mis en place par l'État français pour la planification territoriale et urbaine, montrant la prise en compte de l'enjeu des sols par le gouvernement (Haëntjens, 2023).

Nous constatons que le gouvernement agit face à la surconsommation du foncier agricole. Un cadre légal strict a effectivement été mis en place autour de la notion de lutte contre l'étalement urbain. (Kubler, 2022) Les politiques d'urbanismes évoluent en fonction des défis actuels. Les Plan d'Occupation des Sols (POS) qui avaient pour fonction de déterminer les servitudes et délimiter les différentes zones ont été remplacés par les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU). Les PLU sont selon le Code de l'urbanisme « *un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports d'équipements et de services* » (Code de l'urbanisme, art L. 123-1). Il est constaté que les PLU concernent beaucoup plus de secteurs que les POS, ils ont donc un plus large impact. Les schémas directeurs (SD) qui ont évolué en Schéma de cohérence territoriale (SCOT) sont également cités. Les SD déterminent la politique générale d'aménagement à l'échelle d'un territoire tandis que les SCOT planifient à l'échelle supra communale ce qui permet de couvrir l'ensemble des enjeux urbanistiques. Ces évolutions s'accompagnent de nouvelles mesures spécifiques à la lutte contre l'artificialisation des sols. Selon la thèse de Léo Kubler, « *l'introduction de la notion d'artificialisation en droit de l'urbanisme constitue une révolution dans la mesure où jusqu'ici le sol était considéré comme une surface. [...] Cette notion bouleverse également les habitudes méthodologiques des opérateurs de l'aménagement du territoire.* » (Kubler, 2022, p.43) Il qualifie l'objectif zéro artificialisation nette comme « *Étoile du berger du droit de l'urbanisme* ». Les communes qui étaient auparavant libres de déterminer les objectifs de réduction sont maintenant plus contraintes de respecter l'objectif du législateur. Il statue qu'au vu de l'urgence de la situation, cela semble justifié que l'État

resserre l'étau et recentralise en quelque sorte les pouvoirs concernant l'urbanisme. (Kubler, 2022)

Néanmoins, d'autres auteurs ont un point de vue différent sur la situation. Certains considèrent que l'État agit illogiquement dans le sens où il conduit les communes à beaucoup construire pour se développer et dans le même temps, il les contraint et diminue leur marge de manœuvre avec l'objectif zéro artificialisation nette. (Duranthon, 2023) Si l'État paraît « contraindre » les collectivités territoriales avec la mise en place de mesures de lutte contre l'artificialisation des sols, il apparaît que le développement de politique foncière en adéquation avec les spécificités territoriales serait plus adapté que des politiques foncières générales. (Chassagne, 1977) De surcroît, pour d'autres auteurs, il apparaît essentiel de trouver un équilibre entre la préservation de l'environnement et la sécurité alimentaire. Les outils de gouvernance foncière doivent donc être adaptés aux changements environnementaux tout en assurant le devenir des collectivités. (Bertrand, Duvillard, 2016)

Mais quelles seraient donc les solutions pour lutter contre l'artificialisation des sols ?

Des écueils dans les politiques publiques de densification des villes ont pu être constatés. Une prise de conscience a été effectuée en ce qui concerne l'artificialisation des sols mais le problème reste constant. Une des solutions qui apparaît ne serait pas de ne plus construire mais de construire mieux en utilisant l'existant. (Bihouix, Jeantet et al., 2022) Néanmoins, ces changements ne peuvent pas être seulement assumés par les collectivités territoriales. Pourtant, malgré un contexte économique difficile, les élus semblent devoir trouver eux-mêmes les solutions et moyens pour appliquer la législation sans soutien direct de l'État. (Gorniak, 2017). L'étalement urbain apparaît donc incessant malgré la mise en place de mesures pour limiter l'artificialisation par l'État. Certaines collectivités continuent cet étalement tandis que celles qui cherchent à être plus vertueuses se sentent délaissées par le législateur. Les objectifs sont fixés mais qu'en est-il des résultats ? La lutte contre l'étalement urbain ne semble pas avoir rempli tous les objectifs. Peut-être faudrait-il donc envisager d'autres solutions pour un aménagement urbain plus respectueux de l'environnement. Selon Jean-Marc Offner, une autre solution serait non pas de lutter contre l'étalement urbain mais prendre en compte le périurbain, mieux l'aménager, le densifier et mettre en place des équipements pour le rendre plus fonctionnel. (Offner, 2020)

La littérature actuelle montre les différents problèmes et enjeux liés à l'étalement urbain et sa gestion d'une part par l'État et d'autre part par les collectivités territoriales. Nous constatons donc l'existence de beaucoup de débats et d'interrogations sur ce sujet. Cependant, si la gestion du foncier et plus précisément la lutte contre l'étalement urbain sont des sujets qui ont été largement évoqués, il semble important de lier cette question avec les politiques de décentralisation et la responsabilité des collectivités territoriales face à l'échec des politiques de lutte contre l'étalement urbain.

Problématique :

Dans cette recherche, nous nous focaliserons sur la responsabilité des collectivités territoriales dans l'étalement urbain. Nous chercherons à montrer qu'un lien entre les politiques de décentralisation et l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'étalement urbain peut être constaté.

Les politiques de décentralisation en France ayant accru la responsabilité des collectivités territoriales dans la gestion du foncier agricole, la question sera de savoir si ces politiques de décentralisation limitent l'efficacité des politiques de lutte contre l'étalement urbain ?

Pour procéder, nous ferons dans un premier temps le constat de l'étalement urbain à travers l'étude des différentes politiques foncières qui permettent l'urbanisation des terres agricoles. Nous constaterons que cet étalement urbain a de multiples conséquences. Enfin, au sein de cette partie, nous présenterons une étude de cas qui permettra d'étayer les tendances globales de l'artificialisation des terres agricoles.

Dans un second temps, face à cet étalement urbain qui semble non maîtrisé, nous observerons donc les mesures mises en place par l'état, en analysant les raisons de la décentralisation. Ainsi que la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales à l'heure actuelle.

Nous constaterons pour terminer que malgré les mesures mises en place et l'ambition affichée de l'État de réduire l'étalement urbain, celui-ci perdure. Nous étudierons donc les raisons de l'efficacité limitée de ces politiques.

Méthode :

L'idée de mon dossier me vient d'observations que j'ai eues lors d'un stage au sein d'une communauté de communes. J'ai pu constater l'importance des ressources foncières dans le développement économique d'une communauté de communes. Je me suis donc demandé comment les collectivités territoriales avaient obtenu toutes leurs compétences et quelles étaient leur relation avec l'État. Après avoir étudié les mécanismes de décentralisation, je me suis intéressé aux défis actuels que doivent surmonter les collectivités territoriales. Cela m'a mené au défi de l'étalement urbain, un problème que j'avais déjà pu constater dans les communes aux alentours de mon lieu de résidence, sans savoir quels étaient les mécanismes qui permettait un tel étalement. Le point de départ de mon dossier est donc la constatation d'un étalement urbain persistant alors que des mesures de lutte ont été mises en place par l'État. Cela m'a amené à formuler l'hypothèse selon laquelle les politiques de décentralisation rendent impossible l'efficacité des politiques de lutte contre l'étalement urbain.

Pour réaliser mes recherches, j'utilise à la fois la méthode qualitative en m'appuyant sur l'ouvrage d'Yves Surel « *la science politique et ses méthodes* ». J'utilise en parallèle la méthode mixte en utilisant l'ouvrage de Vicki L. Plano Clark et Nataliya V. Ivankova « *Mixed methods research : A guide to the field* ». Cette méthode permet à la fois de mélanger la méthode quantitative et qualitative. L'utilisation de ce type de méthode me permet de varier le type de source et de confronter les différents résultats obtenus.

En termes de sources primaires, je me suis beaucoup appuyé sur le Code de l'urbanisme pour comprendre les ambitions et objectifs du gouvernement, en ce qui concerne l'étalement urbain, mais également les politiques mises en place dans le cadre de la gestion foncière.

J'ai pu réaliser un entretien dans le but de comprendre quels étaient les outils mis en place par l'État pour aider et conseiller les collectivités territoriales, notamment au niveau du foncier. Cela m'a ainsi permis de mieux comprendre le rôle des collectivités territoriales dans les enjeux environnementaux. Le but principal de cet entretien était de recueillir le point de vue d'un acteur de terrain sur le sujet du foncier territorial. La personne interrogée travaille à la fois au sein d'un établissement public national à caractère administratif et dans une collectivité territoriale, ce qui m'a été bénéfique, car j'ai pu à la fois avoir le témoignage d'une collectivité et d'un établissement mis en place par le gouvernement.

En termes de sources secondaires, j'ai exploité divers ouvrages traitant de l'étalement urbain. Ces différents ouvrages m'ont permis de statuer sur le fil conducteur de ma recherche et également de mettre en lumière les éléments essentiels à évoquer dans mes recherches. Ils m'ont aussi permis de constater les différentes théories concernant l'échec des politiques de lutte contre l'étalement urbain. Certains auteurs ont effectué des enquêtes de terrain et des études de cas dans le cadre de leur recherche. Ces études de cas m'ont permis de comparer mon hypothèse avec la réalité du terrain et de constater que la gestion de l'étalement urbain est différente en fonction des communes.

I - Le constat d'un étalement urbain persistant

Lors de la décentralisation, de nombreuses compétences ont été transférées aux collectivités territoriales. Dans le cadre de celle-ci, l'ouverture des terres agricoles passe par les documents d'urbanismes qui sont élaborés par les collectivités territoriales. Si l'élaboration de ces documents se fait sous le contrôle de l'État, il n'en demeure pas moins que les collectivités ont une certaine liberté dans l'élaboration de ces documents.

A - Des politiques de décentralisation qui permettent la multiplication de l'urbanisation des terres agricoles

Le foncier agricole est un enjeu intéressant pour les collectivités territoriales, il leur permet de bénéficier de surfaces constructibles pour devenir plus attractives. La décentralisation leur permet d'avoir une plus grande marge de manœuvre sur la gestion foncière. Dès 1982, nous observons une augmentation constante de l'artificialisation des sols. Cette année correspond à la mise en vigueur des premières lois de décentralisation. Un lien peut donc être établi entre l'augmentation de l'étalement urbain et les premières lois de décentralisation. Certaines politiques foncières ont permis la multiplication de l'étalement urbain. C'est le cas de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) mise en vigueur en 2000, cette loi permet le transfert aux collectivités locales de la compétence d'élaboration des documents d'urbanisme tels que les schémas de cohérence territoriale (Scot) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). La façon dont sont élaborés ces plans peut avoir un effet sur l'artificialisation des terres. En effet, l'urbanisation se développe énormément par de nombreux facteurs tels que la préférence pavillonnaire des Français, l'augmentation du nombre de logements nécessaires, la construction de bureaux et le développement de zones commerciales (Torre, Wallet et al., 2023). Les collectivités locales vont chercher à s'adapter aux demandes des habitants et vont faire en sorte de devenir plus attractives.

L'enquête Teruti, une enquête annuelle menée par les services statistiques du Ministère de l'Agriculture dans le but de suivre l'usage et l'occupation des sols en France, met en lumière cette surconsommation d'espace. Selon cette enquête en 1993 et 2003, l'artificialisation apparaît comme égale à la surface d'un département sur une période de 10 ans. Le dossier d'enquête du site statistique du Ministère de l'Agriculture (Agreste) datant d'avril 2021 et relatant l'occupation des sols entre 1982 et 2018, indique que « *Depuis 1982, en France métropolitaine, les sols artificialisés augmentent en moyenne chaque année de 57 600 hectares (ha), les sols naturels de 8 300 ha au détriment des terres agricoles qui perdent 65 900 ha* ». De plus, le dossier indique que le recul des terres agricoles est un phénomène qu'on observe dans tous les départements. (Agreste, 2021, p.4)

Nous constatons donc, grâce à ces données, l'augmentation de l'artificialisation des sols, et ce, dans tout le territoire. Cette évolution de la consommation des sols, suit les lois de décentralisation, un lien pourrait donc, une nouvelle fois, être établi entre le transfert de compétences pour la mise en œuvre des documents d'urbanisme aux communautés territoriales et l'augmentation de la consommation des surfaces agricoles.

B - Un étalement urbain aux multiples conséquences

Nous avons donc pu constater une augmentation de l'artificialisation des sols en corrélation avec la mise en vigueur des différentes lois de décentralisation, notamment la loi SRU. Ces conséquences sont à la fois écologiques et socio-économiques.

D'un point de vue environnemental, l'office français de la biodiversité relate quatre grandes conséquences de l'artificialisation des sols. La première conséquence est la perte de biodiversité. Lorsqu'un sol est artificialisé, des habitats d'espèces animales ou végétales sont réduits. La seconde conséquence est le réchauffement climatique. Les êtres vivants du sol permettent d'absorber le carbone mais quand un sol est artificialisé, il est moins capable d'absorber du CO₂, cela participe également au phénomène d'îlots de chaleur urbaine. L'étalement urbain conduit aussi à une augmentation de l'utilisation des transports et donc, à l'augmentation des gaz à effet de serre. La troisième conséquence est l'augmentation des risques d'inondation, l'artificialisation des sols empêchant l'absorption des eaux de pluies. Enfin, l'artificialisation des terres conduit à la limitation de l'utilisation des terres agricoles pour la production alimentaire. (Office Français de la Biodiversité, « *L'artificialisation des sols* », s.d.)

En ce qui concerne les effets socio-économiques, Guillaume Sainteny dans son article « L'étalement urbain », évoque le fait que cet étalement limite la possibilité de développer des circuits courts en induisant une diminution des terres agricoles. Des coûts peuvent également être à prévoir en matière de voirie ou de réseaux. En termes de conséquences sociales, il évoque une sorte de « ségrégation » qui irait à l'encontre des objectifs de mixité. Les ménages périurbains rencontreraient des difficultés à retrouver du travail et seraient contraints d'utiliser leur véhicule personnel, car leur zone d'habitation est mal desservie par les transports en commun. Ils sont donc directement exposés aux augmentations des prix du carburant. De plus, l'étalement urbain ne semble pas favoriser la construction de structures adaptées aux besoins des générations futures. Le vieillissement de la population est un paramètre qu'il semble important de prendre en compte. Or, les zones péri-urbaines ne paraissent pas être adaptées aux besoins des personnes âgées, dans ces zones la dispersion géographique peut rendre difficile l'accès à pied aux services de proximité. (Sainteny, 2008)

Une des autres conséquences de l'étalement urbain est l'appauvrissement des centres-villes. Au cœur des bourgs, on observe une augmentation de la vacance des bâtiments commerciaux. De nombreuses enseignes déménagent en périphéries dues à la fiscalité élevée des centres-villes.

Enfin, l'étalement urbain a également comme conséquence le délaissement des friches. La réhabilitation d'une friche est une opération très coûteuse. Il faut en effet prévoir des travaux de dépollution, décontamination, de démolition et des réaménagements. Les collectivités vont parfois préférer favoriser des constructions sur des terres agricoles qui ne nécessitent pas tous ces travaux plutôt que la réhabilitation d'une friche. (Gallimard, 2000)

L'étalement urbain a donc des conséquences à la fois écologiques mais également socio-économiques.

C - Étude de cas : Communauté de Communes Caux Austreberthe et Communauté de Communes Inter Caux Vexin

Les conséquences précédemment observées sont visibles dans de nombreuses communautés de communes. Dans le but d'illustrer celles-ci, nous allons étudier le cas de deux communautés de communes.

Certaines communautés de communes tentent de limiter l'artificialisation des terres tandis que d'autres continuent l'étalement urbain pour se développer.

Les deux communautés de communes étudiées font partie d'un même département, la Seine-Maritime en Normandie. L'activité agricole domine ces territoires. Ces deux communautés de communes sont proches et il semble s'inscrire une certaine concurrence entre elles.

La première communauté de communes que nous allons étudier est la communauté de communes Caux Austreberthe. Celle-ci a été créée en 2001 et regroupe neuf communes de Seine-Maritime. Elle est constituée de villages ruraux et d'un réseau de bourgs, autour des communes centrales de Barentin et Pavilly.

La ville de Barentin possède un riche patrimoine industriel, grâce notamment à l'usine de textile Badin. En 1897, c'est la principale usine de filature de lin, coton, chanvre et jute. Elle ferme ses portes en avril 2008. Cette usine représente aujourd'hui un véritable patrimoine pour la ville de Barentin. Un projet de réhabilitation de la friche a donc été mis en place pour mettre en lumière ce patrimoine historique. Des projets de grandes envergures sont prévus, cependant l'accent sur le respect de l'environnement à l'heure de l'objectif zéro artificialisation nette semble avoir été mis en avant dans la mise en œuvre du projet.

En effet, Laure Planchais, l'architecte qui a été mandatée pour la réhabilitation du site, évoque un projet d'aménagement du parc qui « *valorise l'écrin de nature qui l'accueille et contribue à la restauration et à l'augmentation de sa biodiversité* ». Cette architecte a d'ailleurs reçu le grand prix national du paysage décerné par le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. (Ville de Barentin, 2023)

Les projets de réhabilitation de friches permettent de limiter l'étalement urbain tout en permettant à la ville de se développer. (Sénat, 2022)

Si les communes de la Communauté de Communes Caux-Austreberthe semblent jouer le jeu de la lutte contre l'étalement urbain, il n'en reste pas moins qu'elle se retrouve impactée par l'utilisation du foncier effectuée par les intercommunalités voisines.

Effectivement, la charte agriculture et urbanisme de la Seine-Maritime montre cette concurrence. Dans de nombreuses communes du Pays de Caux, la surface agricole représente plus de 60% de l'espace. Ces communes se trouvant confrontées à une expansion démographique, les surfaces agricoles représentent une véritable « mine d'or » pour celles-ci, ce qui mène à de nombreuses possibilités d'étalement urbain. (Chambres d'Agricultures Normandie, 2024)

L'un des impacts évoqués auparavant de l'étalement urbain peut être observé entre la Communauté de Communes Caux Austreberthe et la Communauté de Communes Inter Caux Vexin concernant l'utilisation de surfaces agricoles pour la construction de nouvelles surfaces commerciales.

La communauté de communes Inter Caux Vexin est créée en 2017, elle fusionne la Communauté de Communes des Portes Nord-Ouest de Rouen, la Communauté de Communes du

Moulin d'Ecalles, la Communauté de Communes du Plateau de Martainville, les quatre communes de Bosc le Hard, Grigneuseville, Beaumont le Hareng, Cottévrard, appartenant précédemment à la Communauté de Communes du Bosc d'Eawy et le Syndicat Mixte du Pays entre Seine et Bray. Cette communauté de communes est constituée de 64 communes.

La communauté de communes Inter Caux Vexin est une communauté qui se développe considérablement. Le développement économique semble être un des fers de lance de cette intercommunalité qui met en place beaucoup de projets d'expansion de ses zones commerciales. Sur le site internet de cette communauté de communes, nous pouvons retrouver une page consacrée aux atouts du territoire qui aborde six bonnes raisons d'entreprendre sur leur territoire. Dans les six raisons abordées, nous retrouvons les projets de développement. Deux projets d'extensions de zones d'activités sont mentionnés. Le projet de développement de la zone d'activité « Polen » située à Eslettes, cette zone va être étendue de près de 21 hectares ainsi que la zone d'activité du « Moulin d'Ecalles » dont l'offre foncière a déjà été élargie de 15 hectares.

L'un des autres projets menés au sein de la communauté de communes Inter Caux Vexin est la création d'une nouvelle zone commerciale appelée « le parvis des senteurs ». Cette zone commerciale s'est déclinée au fur des années en trois zones. Le parvis des senteurs 1 a vu le jour sur la commune de Roumare en 2009, le parvis des senteurs 2 est apparu 6 ans après et plus récemment, au début de l'année 2024, la zone « POP'A Pissy-Pôville » aussi appelée Parvis des senteurs 3, est venu compléter ces zones. (Redeim, s.d.)

L'ouverture de cette zone commerciale à entraîner la vacance de nombreux bâtiments commerciaux à Barentin. C'est le cas de l'enseigne Cultura auparavant présente dans le centre commercial Carrefour Barentin qui a déménagé dans les nouveaux locaux du Parvis des senteurs 3. Les deux enseignes Maison du Monde et Géo sont également parties de Barentin pour investir les nouveaux locaux de Pissy-Pôville. (Ville de Pissy-Pôville, s.d.)

Nous constatons que l'étalement urbain effectué ici est responsable de la vacance de nombreux bâtiments. La commune qui limite l'étalement urbain se retrouve impactée par celle qui consomme du foncier.

L'association « Effet de serre toi-même ! », avait constitué un moratoire intitulé « *Moratoire sur l'urbanisation des terres naturelles ! Pas besoin de nouveaux supermarchés !* » dénonçant l'artificialisation des terres naturelles dans le projet Parvis des senteurs 3. Ce moratoire mentionnait la contradiction de ce projet avec plusieurs documents d'urbanisme tel que le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT. Selon celui-ci, le « *SCoT fixe comme objectif de réduire globalement d'au moins 21% l'espace consommé et de limiter l'emprise des urbanisations sur les espaces agricoles, naturels et forestiers (objectif 2.1.2). [...] Dans le domaine des activités économiques, le SCoT propose un développement économique et commercial plus économe en espaces : Accueillir des activités dans le cadre d'un renouvellement urbain : investir les dents creuses de l'espace urbain, reconquérir les bâtiments désaffectés / Rechercher une plus grande densité dans les opérations d'aménagement en zones d'activités économiques et commerciales. Le SCoT prescrit également de limiter l'imperméabilisation des sols par la transformation d'espaces agricoles au profit de l'urbanisation.* » Les proposant du moratoire demandaient à l'époque aux collectivités chargées de l'aménagement de cette zone de réhabiliter les bâtiments existants (qui sont nombreux sur la commune de Barentin)

et de privilégier des zones déjà urbanisées en accord avec l'objectif Zéro Artificialisation Nette. (Association Effet de serre toi-même ! s.d.)

Malgré tous ces arguments, le projet a été accepté et la zone est aujourd'hui ouverte.

Comment peut-on constater autant d'étalement urbain alors que l'État met en place des mesures pour limiter celui-ci ?

II - Des réponses gouvernementales face à l'étalement urbain

Si l'on constate que l'étalement urbain persiste, il n'en reste pas moins que l'État met en place des mesures pour lutter contre celui-ci et affiche une véritable ambition de sauvegarde des terres agricoles. Si le cadre de la décentralisation ne semble pas améliorer la situation quant à l'artificialisation des terres, l'État adapte néanmoins ses mesures pour encadrer l'urbanisation.

Nous présenterons ici les raisons de la décentralisation puis la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités dans le but de comprendre comment procède l'État pour tenter de réduire l'étalement urbain et quels sont les acteurs de cette lutte.

A - Transition de l'État centralisé à décentralisé : Renforcement de la prise en compte des spécificités territoriales et de la démocratie locale

La transition de l'État centralisé vers un système décentralisé représente un enjeu majeur pour les collectivités. Le principal objectif de cette évolution vise à accorder une plus grande autonomie aux collectivités territoriales et à favoriser une gestion plus adaptée aux réalités locales. Il existe trois caractères essentiels dans le concept de décentralisation ; l'efficacité administrative dans la satisfaction des besoins locaux, la légitimité qui suppose la mise en œuvre du principe démocratique dans la gestion locale et l'effectivité. Plus précisément, la maîtrise réelle par la collectivité sur ce qu'elle est censée régir. (Nemery, 2013).

Jacques Viguier dans son ouvrage « *La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une « manière d'être » de l'État ?* » évoque la citation de Hauriou sur la décentralisation qui voit celle-ci comme « *une manière d'être de l'État* ». Selon lui, « *Elle signifie que la décentralisation n'est pas tournée contre l'État, mais qu'elle est voulue et organisée par lui, donc qu'il n'a rien à craindre d'elle, dans la mesure où il la maîtrise.* » (Viguier, 2005, s.p.)

Cela montre bien que même si l'État transfère des compétences, il ne le fait pas sans cadre, puisqu'il met en place des mesures pour cadrer les compétences qu'il transfère aux collectivités territoriales. En d'autres termes, elles ne peuvent pas aller à l'encontre de la loi dans leur projet de développement.

La décentralisation résulte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, la décentralisation permet de désengorger l'administration centrale en déléguant certaines compétences aux collectivités locales. Cela contribue à une meilleure efficacité administrative et à une répartition plus équilibrée des responsabilités entre l'État central et les entités locales. Elle répond également à un besoin croissant de prise en compte des spécificités locales. Une approche différenciée

est nécessaire pour appréhender chaque région. En effet, elles présentent toutes des caractéristiques culturelles, économiques et sociétales distinctes. En permettant une gestion plus réactive et adaptée, la décentralisation favorise le développement local. Les procédures sont en effet accélérées puisque la collectivité a désormais les compétences pour mettre en œuvre des politiques et des programmes qui répondent aux besoins et attentes de leurs habitants. Ces nouvelles compétences renforcent la responsabilité des acteurs locaux et favorisent la transparence et la bonne gouvernance au niveau local.

La confiance des citoyens s'en retrouve renforcée.

La mise en œuvre de la décentralisation a permis de promouvoir la démocratie locale en renforçant la participation des citoyens à la vie publique, ceux-ci se retrouvent plus impliqués dans les processus de décision et de gestion. Dans le but de promouvoir la démocratie locale, la décentralisation doit impliquer des élections. La réforme Defferre de 1982 prévoit qu'un conseil régional élu au suffrage universel administre les régions. Par la suite, dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, une mesure visant à renforcer la légitimité des intercommunalités a été mise en place par le biais du fléchage lors des élections municipales de 2014, ce qui a permis l'élection des délégués communautaires. (Nemery, 2013). En passant d'un État centralisé à une approche décentralisée, l'État a ouvert la voie à une gouvernance plus locale et participative. Cette transition a permis de mieux comprendre et répondre aux besoins de chaque territoire. La démocratie locale s'est vue renforcée et la voix des citoyens a davantage été prise en compte. La décentralisation n'est pas une simple redistribution des pouvoirs, elle incarne un engagement vers une gouvernance plus transparente et efficace.

En constatant les multiples facteurs qui ont mené à la mise en œuvre de la décentralisation, nous pouvons nous demander comment la répartition des compétences est-elle effectuée à l'heure de nouveaux objectifs, notamment celui de lutte contre l'étalement urbain ?

B- Comment se répartissent aujourd'hui les compétences entre l'État et les collectivités territoriales dans le processus décisionnel et la gestion du foncier agricole ?

Lors de la décentralisation, l'État a également transféré des compétences en matière foncière. Ces compétences sont encadrées par le Code de l'urbanisme et le Code général des collectivités territoriales.

Dans le cadre de la décentralisation et plus précisément de la loi SRU, l'ouverture des terres agricoles passe par les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités, ces documents doivent néanmoins respecter le Code de l'urbanisme. L'État légifère et les collectivités agissent.

Afin de fournir un encadrement aux collectivités dans la gestion du foncier, le gouvernement a mis en place les établissements publics du foncier (EPF) en 1991 avec la loi d'orientation de la ville. Par la suite, la loi SRU donnera aux EPF un nouveau cadre juridique qui assouplit leur mode de constitution et leur financement.

Ces établissements acquièrent des terrains, accompagnent et conseillent les collectivités dans la définition de leur projet. Ils favorisent l'optimisation du foncier, la revitalisation des centres anciens et le recyclage urbain, notamment la requalification des friches. Ils ont également des compétences en ingénierie foncière qui permettent d'assister et de conseiller les

collectivités pour développer leur projet de territoire et de définir une stratégie foncière d'anticipation.

Le cadre juridique régissant les Établissements Publics Fonciers d'État vise à moderniser le rôle de l'État en harmonisant ses compétences tout en respectant les prérogatives des collectivités territoriales en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les conseils d'administration de ces établissements sont principalement composés d'élus locaux, accompagnés de quatre représentants de l'État. L'État énonce ses orientations stratégiques avant l'adoption du Programme Pluriannuel d'Intervention, qui guide les actions de chaque établissement (Ministère de la Transition écologique et de la transition des territoires, 2024). Cela montre bien la coopération entre le législateur et les collectivités.

Pendant une période donnée, l'EPF possède et gère le foncier, il a la possibilité de commencer l'aménagement avant de le vendre à l'opérateur mandaté par la collectivité ou à la collectivité elle-même.

Il est également important de mentionner les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Depuis plus de 50 ans, les Safer contribuent à l'aménagement foncier du territoire selon les politiques publiques et sous tutelle des Ministères de l'Agriculture et des finances. Elles se trouvent au niveau local et achètent des terres, des biens et les revendent à des candidats privés ou publics porteurs de projets ruraux, agricoles ou d'aménagement foncier (Safer, 2019)

Nous pouvons aussi mentionner L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Cette agence est un établissement public créé en 2019, son principal rôle est de simplifier l'accès aux différentes aides proposées aux porteurs de projets. Dans le cadre de cette recherche, j'ai pu m'entretenir avec une personne travaillant au sein de l'ANCT qui a pu me présenter cette agence et répondre à mes questions. Cet entretien m'a permis de comprendre que la fonction principale de l'ANCT est l'ingénierie. Je lui ai par la suite demandé ce que L'ANCT a apporté en termes de gestion et de cohésion territoriale depuis sa mise en place. Selon la personne interrogée, « elle a beaucoup apporté, car l'agence pilote plusieurs programmes qui impactent les territoires tels qu'action cœur de ville, petites villes de demain, territoires d'industries, programme avenir montagne ou bien village d'avenir. Ces programmes permettent à des territoires ayant des visions d'être accompagnés en ingénierie. L'ingénierie est importante, car même si la vision est juste, pour qu'elle soit opérationnelle un travail est nécessaire pour faire aboutir les sujets, mieux les comprendre, mieux les positionner et les rendre éligibles à d'éventuels soutiens financiers. » Le « sur-mesure » à également été cité, c'est la capacité pour l'agence d'accompagner en dehors des programmes des collectivités qui en auraient besoin et qui recherche de l'ingénierie de précisions par exemple l'ingénierie de conception de financement, etc. Certaines collectivités rencontrent des difficultés, et c'est là que l'ANCT intervient pour les accompagner. (Entretien réalisé par l'auteur le 22 janvier 2024)

L'État met donc en place un certain nombre de structures pour accompagner les collectivités en matières foncières. Mais qu'en est-il de la lutte contre l'étalement urbain ?

Comme nous avons pu le constater précédemment, la décentralisation a permis aux collectivités de consommer beaucoup de fonciers, le législateur a donc dû s'adapter afin de lutter contre ce phénomène de surconsommation des terres.

André Torre, Frédéric Wallet et Jiao Huang dans leur article « le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace », commencent par exposer les résultats de l'enquête Teruti datant de 2010, qui montre des résultats alarmants concernant l'artificialisation des terres. Ces résultats les mènent à statuer que *« l'artificialisation des sols devient ainsi un problème public, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution des politiques d'aménagement du territoire. D'une part, la prise en compte de ce problème conduit à la sanctuarisation du principe de gestion économe de l'espace (établi par la loi SRU), avec l'introduction progressive, depuis les années 2000, d'une obligation de résultat dans les textes de lois. D'autre part, le suivi de ce problème a donné lieu à la multiplication d'outils de gestion du foncier, comme les Zonages de protection renforcée de l'agriculture (ZAP) (Cerema, 2020) ; les Périmètres de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) (Margetic, 2014) ; et la mise en place plus récente de l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) (Grisot, 2020) du Plan Biodiversité de 2018. Cette dernière mesure donne une définition comptable des projets d'artificialisation et impose un suivi régulier de leur évolution »*. (Torre, Wallet, Huang, 2023, p7.) Le ZAN vise à garantir que toute nouvelle artificialisation des sols soit compensée par des mesures de renaturation ou de densification similaires ailleurs. Autrement dit, l'objectif est de maintenir un équilibre entre l'urbanisation et la préservation des espaces naturels et forestiers. Cette approche reconnaît la nécessité de limiter la consommation de terres fertiles et de préserver les écosystèmes fragiles, tout en répondant aux besoins de développement urbain. Ainsi, L'état met en place un cadre réglementaire qui vise à diminuer l'empreinte écologique de l'urbanisation et à favoriser une gestion plus durable du territoire. Nous avons choisi d'utiliser cette partie de l'article d'André Torre, Frédéric Wallet et Jiao Huang, car elle montre parfaitement les mesures mises en place par l'État et cette adaptation à l'artificialisation des terres.

Nous nous apercevons ici, que l'État a multiplié les mesures pour lutter contre l'artificialisation au fur et à mesure des années en réponse aux limites des précédentes mesures.

Dans le Code de l'urbanisme, l'État affiche clairement et ce dès les premiers articles sont ambition de lutte contre l'étalement urbain. En effet, dans le cadre de l'élaboration de politiques d'urbanisme, les collectivités publiques sont tenues de respecter les objectifs du développement durable, conformément à l'Article L101-2. Ce dernier stipule que l'action des collectivités en matière d'urbanisme doit viser à atteindre plusieurs objectifs, notamment assurer un équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, ainsi que promouvoir le renouvellement urbain, le développement maîtrisé des espaces urbains et ruraux, la revitalisation des centres urbains et ruraux, tout en luttant contre l'étalement urbain. Concernant les EPF, Selon l'article L324-1 du Code de l'urbanisme *« les établissements publics fonciers sont créés en considération d'enjeux d'intérêt général en matière d'aménagement et de développement durable [...] ils mettent en place des stratégies foncière afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable, la lutte contre l'étalement urbain et la limitation de l'artificialisation des sols. »* La lutte contre l'étalement urbain est encore une fois mentionnée.

Nous constatons donc qu'il y a un arsenal juridique avec le Code de l'urbanisme, une multiplication de techniques, de mise en œuvre de politique pour lutter contre l'artificialisation des terres. Alors pourquoi cela ne fonctionne que partiellement alors que l'État affiche l'ambition de réduire l'étalement urbain ? Étant donné la volonté de stopper l'étalement urbain inscrit clairement dans le Code de l'urbanisme, pourquoi les collectivités territoriales ont continué à étaler ?

III - Les raisons de l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'étalement urbain

Nous avons pu constater que même si l'État français met en place diverses mesures pour lutter contre l'artificialisation des terres, le foncier agricole continue de diminuer. Plusieurs facteurs expliquent la surconsommation d'espace.

A - Les pressions économiques et sociales : Des obstacles à la réduction de l'artificialisation des sols

L'office français de la biodiversité énonce différentes causes qui expliquent cet étalement urbain. Parmi les causes citées, il est expliqué que les collectivités françaises sont confrontées à des pressions économiques et sociales qui influent sur leurs décisions en matière d'aménagement urbain. Les pressions économiques, telles que la demande croissante de logements et d'infrastructures, ainsi que les pressions sociales liées à la croissance démographique, peuvent contrecarrer les efforts de réduction de l'artificialisation des sols.

Effectivement, la volonté des Français d'accéder à la propriété de pavillons individuels avec jardin pousse à la construction neuve sur des terres jusqu'alors non exploitées, contribuant ainsi à l'artificialisation des sols, notamment dans les zones périurbaines où le coût de l'immobilier est plus abordable. (Torre, Wallet et al., 2023). Certaines communes favorisent ainsi activement la construction d'habitations, entraînant la conversion de terres agricoles en zones urbanisées, afin de s'adapter à la demande des Français.

Il semblerait d'ailleurs que pendant la pandémie de la covid, le désir de quitter les centres-villes pour habiter dans des zones plus rurales ou des plus petites villes s'est accentué. Une étude sur les impacts de la pandémie de COVID-19 sur les mobilités résidentielles, intitulée « Exode urbain », a été initiée en juin 2021 par le Réseau Rural Français, avec le soutien du Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ce projet a été conduit par le groupe d'intérêt (GIP) Europe des Projets Architecturaux et Urbains dans le cadre du programme POPSU Territoires. (Popsu, 2022)

Cette étude montre que le phénomène de desserrement urbain était auparavant visible, mais la pandémie a vraisemblablement accéléré le processus. C'est en ce sens que nous avons choisi d'étudier cette période plus particulièrement.

En effet, cette situation met en évidence l'augmentation de l'artificialisation des terres causée par la demande croissante de logements, particulièrement visible dans les zones rurales, notamment avec une hausse des chiffres observée pendant la pandémie. Lors de cette période, les collectivités territoriales ont dû s'adapter à cette augmentation soudaine des mobilités vers les zones rurales.

Marie-Laure Breuillé, Julie Le Gallo et Alexandra Verliac dans leur article "Residential Migration and the COVID-19 Crisis : Towards an Urban Exodus in France ?" ont mis en lumière la corrélation entre les migrations résidentielles et la crise de la COVID-19. Ils ont spécifiquement analysé les intentions de migration entre différentes trajectoires (Breuillé, Le Gallo, Verliac, 2022, p.65).

Tableau 4 – Analyse des intentions de migration (%)

	D'une zone rurale vers une zone rurale	D'une zone urbaine vers une zone urbaine	D'une zone rurale vers une zone urbaine	D'une zone urbaine vers une zone rurale
Avant	7.5	75.3	8.0	9.2
Confinement 1	10.4	67.3	10.1	12.2
Seuil intermédiaire 1	8.3	72.7	7.5	11.5
Confinement 2	8.1	73.6	7.8	10.5
Seuil intermédiaire 2	8.5	71.8	8.1	11.6
Confinement 3	9.2	71.4	8.1	11.3
Après	8.7	70.1	8.3	12.9

Source : auteurs, selon les données de MeilleursAgents.

Source: Breuillé, M.-L., Le Gallo, J. & Verhiac, A. (2022) dans « Residential Migration and the COVID-19 Crisis: Towards an Urban Exodus in France? » P.65

Nous avons repris les données de la colonne « d'une zone urbaine vers une zone rurale » de ce tableau en sélectionnant cinq périodes afin de les analyser. Nous avons choisi ces cinq périodes, car l'utilisation des autres périodes ne paraissait pas pertinente pour notre analyse.

Analyse des intentions de migration entre janvier 2019 et mai 2021

Période	Date de début	Date de fin	Intention de migration d'une zone urbaine vers une zone rurale en %
Avant confinement 1	01/01/2019	11/03/2020	9.2
Confinement 1	12/03/2020	10/05/2020	12.2
Confinement 2	28/10/2020	15/12/2020	10,5
Confinement 3	31/03/2021	02/05/2021	11,3
Post covid	03/05/2021	20/09/2021	12,9

Source : Auteur selon les données de Breuillé, M.-L., Le Gallo, J. & Verhiac, A. (2022) dans « Residential Migration and the COVID-19 Crisis: Towards an Urban Exodus in France? »

Nous avons pu observer une augmentation presque constante de l'intention de migration d'une zone urbaine vers une zone rurale après le premier confinement. En effet, avant le

premier confinement, l'intention de migration était de 9,2% et après les trois confinements, cette intention a augmenté de 3,7% pour arriver à 12,9%.

Par la suite, nous avons cherché à établir un lien entre l'artificialisation des sols et les tendances de migration vers les zones rurales. Dans ce but, nous avons examiné les données de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF) à des fins résidentielles, telles que présentées dans le portail de l'artificialisation des sols du Cerema. (Cerema, 2023) Grâce à ces données, nous avons pu construire un tableau représentant cette consommation.

Tableau représentant la consommation d'espace NAF (en ha) à destination d'habitat entre le 1 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021

Période	Consommation d'espace NAF (en hectares) à destination de l'habitat
01/01/ 2019 (avant le 1 ^{er} confinement)	12 175,2 ha
01/01/ 2020	13 452,8 ha
01/01/ 2021	13 615,4 ha
01/01/2022 (post covid)	13 318,1 ha

Source : Auteur selon les données du *Portail de l'artificialisation des sols - Cerema - Fichiers fonciers 2011-2023, données au 1^{er} janvier 2023*

Nous pouvons constater une augmentation de la consommation d'espace NAF à destination d'habitat entre « l'avant covid-19 » et « l'après covid-19 ». Cette augmentation correspond à une hausse de 1 142,9 ha entre le 1^{er} janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2022.

Cette augmentation suit la croissance de l'intention de migration vers les zones rurales présentée précédemment. Ainsi, il semblerait possible d'établir un lien entre la volonté des Français d'habiter dans des zones rurales et l'augmentation de l'artificialisation des terres. Cela traduit donc une volonté des collectivités territoriales de s'adapter à la demande au détriment des politiques de lutte contre l'artificialisation des terres.

Cette dynamique incite les agriculteurs à vendre leurs terres pour répondre à la demande croissante de terrains constructibles et améliorer leur ressource, ce qui compromet ainsi la préservation des ressources agricoles. (Office français de la biodiversité, *n.d.*)

B - Le défi de la réhabilitation des friches

Néanmoins, cette volonté des Français d'habiter en zone rurale n'est pas le seul facteur qui explique la surconsommation du foncier. Le coût de réhabilitation d'anciennes structures est un argument qui pousse les collectivités à étaler. Si l'on prend l'exemple des friches, dans le calcul économique des investisseurs, la transformation d'une friche en un site constructible implique généralement des surcoûts importants. Renaud Gallimard dans son article « Réhabilitation des friches industrielles et zones d'activités à Marseille » évoque bien cette question du financement. D'abord, plusieurs étapes sont nécessaires dans le processus de réhabilitation d'une friche. La question de la pollution est primordiale, car elle va avoir des conséquences sur le coût final de la réhabilitation. En effet, dépolluer un site peu engendré des coûts important en fonction de la quantité de déchet à traiter et du type de déchet. Ensuite, il faut diagnostiquer le site afin de déterminer quelle activité serait plus stratégique à implanter pour éviter que le site ne redevienne une friche dans le futur. Il faut donc étudier la question de l'offre existante, la question de la demande des entreprises. Ainsi, le point qui freine les collectivités dans leur projet de réhabilitation de friche est la question du financement. La réhabilitation d'une friche peut amener à des surcoûts que les collectivités ne peuvent assumer seules. Le dernier paragraphe de l'article met en lumière la complexité de la réhabilitation « *Le processus de recherche du financement est long et fastidieux mais impératif, les villes n'ayant généralement pas le poids financier suffisant pour porter à elles seules ce genre d'opération. La réhabilitation d'une friche industrielle est donc une opération complexe. Pour une collectivité locale, une politique des friches ne s'improvise pas [...]* » (Gallimard, 2000, p.6-7) En comparaison, l'exploitation de terres agricoles présente des charges plus faibles, ce qui les rend plus attrayantes sur le plan économique. C'est également beaucoup moins long. Étant donné que cela ne nécessite pas toujours la démolition d'anciens bâtiments et la dépollution du terrain.

Il semble donc que c'est en ce sens que dans le cadre de l'étude de cas de la Communauté de communes Inter Caux Vexin étudiée précédemment, les investisseurs aient favorisé la zone de Pissy-Pôville, qui disposait de terres agricoles constructibles, plutôt que d'opter pour la réhabilitation d'espaces commerciaux déjà existants au sein de la Communauté de communes Caux Austreberthe. Cette préférence s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, la disponibilité de terres agricoles constructibles offre une opportunité d'aménagement plus souple et moins contraignante que la réhabilitation d'espaces commerciaux déjà existants. En effet, la transformation de terres agricoles en zones constructibles nécessite souvent moins de démarches administratives et de contraintes réglementaires. De plus, cette option peut permettre aux investisseurs de bénéficier de coûts de construction potentiellement plus avantageuse, notamment en termes d'acquisition foncière et de développement immobilier. En choisissant cette approche, les investisseurs peuvent donc réaliser des économies significatives, tant au niveau des coûts d'investissement, qu'au niveau des délais de réalisation des projets. En conséquence, cette stratégie peut être perçue comme étant plus rentable à la fois pour les investisseurs et pour les collectivités locales.

De plus, à l'échelle de l'aménagement, les intercommunalités de petite taille peuvent être confrontées à des défis spécifiques. Leur volonté de préserver leur territoire et de limiter l'expansion urbaine se traduit fréquemment par des politiques restrictives, telles que l'arrêt des créations de zones commerciales et l'interdiction de construction de lotissements sur les terres

agricoles. Ces limites sont évoquées dans la loi ZAN qui prévoit en effet de limiter l'artificialisation. (Vie-publique.fr, s.d.). Cependant, cette approche vertueuse peut être entravée par leur incapacité à imposer des restrictions similaires à leurs communautés voisines de plus grande taille. En conséquence, ces dernières peuvent adopter une démarche plus consommatrice de ressources foncières. Une nouvelle fois, ce phénomène est observable à l'aide de l'étude de cas réalisé en partie II de ce dossier de recherche. Nous avons pu constater que si la communauté de communes Caux Austreberthe mettait en place des mesures plus vertueuses pour l'environnement, telle que la réhabilitation de la friche Badin, il n'en reste pas moins qu'elle n'a pas pu empêcher les communautés voisines de consommer des terres agricoles pour construire de nouvelles zones commerciales. C'est en cela que l'État a tenté de répondre aux défis posés par l'artificialisation des sols en modifiant les PLU et les Scot. Cependant, nous avons pu constater précédemment que ces politiques n'ont pas atteint les objectifs visés par l'État. À cet égard, l'objectif Zéro Artificialisation Nette (ZAN) a émergé comme une réponse stratégique au dysfonctionnement et à l'efficacité qui semble limitée des mesures antérieures. En incitant à la densification urbaine, à la réhabilitation des friches industrielles et à la réhabilitation des espaces abandonnés, le ZAN favorise une approche plus équilibrée et respectueuse de l'environnement des dynamiques territoriales à l'horizon 2050.

C - Les enjeux locaux face aux politiques de réduction de l'artificialisation des sols : Perspectives des collectivités territoriales

Pour comprendre pourquoi les politiques contre l'artificialisation des terres paraissent peiner à atteindre leur objectif, il paraît important d'identifier les acteurs impliqués ainsi que leur point de vue sur ces politiques pour comprendre ce qui les pousse à ne pas toujours suivre les objectifs du gouvernement.

Dans le cadre des collectivités territoriales, la place des maires et, plus largement, des élus, est importante à prendre en compte. En effet, en tant qu'élus locaux, les maires doivent défendre un bilan et respecter leurs promesses de campagne. Ils doivent concilier les intérêts parfois divergents des différents acteurs locaux, tels que les habitants, les entreprises, les agriculteurs et les associations environnementales. Dans ce contexte, la prise de décision des maires est souvent influencée par la volonté de répondre aux besoins immédiats de la population et de préserver leur légitimité politique en vue des élections futures. Par conséquent, les maires peuvent être réticents à adopter des mesures contraignantes visant à limiter l'artificialisation des sols, si cela est perçu comme étant impopulaire ou susceptible de compromettre leur réélection. Leur but est de développer leur commune, « *Le développement économique devient un mot d'ordre fédérateur* » (Le Bart, 2003, paragraphe 4.)

De plus, même si des outils théoriques de la limitation de l'étalement urbain existent, leurs mises en œuvre restent difficiles pour les collectivités. Simon Gorniak le souligne dans sa thèse « *Sans soutien direct de l'État et dans un contexte économique difficile, les élus doivent trouver eux-mêmes les moyens, les solutions ou les méthodes pour appliquer au mieux la législation* ». (Gorniak, 2017, p.53)

Les élus semblent désorientés face aux objectifs de l'État, ils doivent à la fois concilier les objectifs de développement prévus dans leur mandat et les objectifs que l'État leur impose. C'est en ce sens que de nombreuses critiques sont formulées vis-à-vis du ZAN par les collectivités. L'agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure a organisé en novembre 2022, une conférence sur le ZAN. Durant celle-ci, elle a abordé ces critiques. Selon

cette étude, le ZAN serait vu comme un frein au développement des territoires puisqu'il entraverait le développement économique des collectivités. Cette étude révèle que 67% des intercommunalités auraient renoncé à un projet d'implantation économique et 75% d'entre elles disent qu'elles ne sont pas capables de répondre à des projets économiques qui nécessitent entre 10 et 50 ha. Il en résulte que le ZAN aggraverait la pénurie de foncier économique. Cette étude mentionne également le développement comme partie intégrante de l'ADN de la décentralisation. Celle-ci aurait engendré diverses convictions, représentations et revendications qui continuent à influencer profondément la réflexion sur les territoires et la conduite de l'action publique locale. Ainsi, l'ADN de la décentralisation serait la raison pour laquelle les territoires peinent à se saisir de la question environnementale. (Agence d'Urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure, 2022).

Les politiques de réduction de l'artificialisation des terres se heurtent à une multitude de défis d'ordre économique, social et politique. Le principal objectif de nombreuses collectivités est le développement économique. La conciliation entre respect de l'environnement et développement des collectivités paraît difficile à mettre en place. Les collectivités les moins vertueuses vont donc chercher à contourner les entraves des politiques de réduction de l'étalement urbain au détriment de celles qui suivent les objectifs du ZAN.

Conclusion :

Nous nous sommes donc focalisés sur la responsabilité des collectivités territoriales dans l'étalement urbain. Nous avons cherché à montrer qu'un lien entre les politiques de décentralisation et l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'étalement urbain peut être constaté. Les politiques de décentralisation en France ayant accru la responsabilité des collectivités territoriales dans la gestion du foncier agricole, la question était de savoir si ces politiques de décentralisation limitent l'efficacité des politiques de lutte contre l'étalement urbain.

Il s'est avéré, qu'un lien pouvait effectivement être établi entre les politiques de décentralisation et l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'artificialisation des sols.

Nous avons constaté dans un premier temps que les compétences transférées aux collectivités territoriales, dans le cadre des politiques de décentralisation, ont multiplié l'urbanisation des espaces agricoles. Nous avons établi un lien temporel entre la mise en vigueur des premières lois de décentralisation et l'augmentation de la consommation du foncier agricole. L'Étude de cas nous a permis de constater, sur le terrain, les conséquences de l'étalement urbain. Nous nous sommes donc demandé comment un étalement urbain tel pouvait être constaté alors que l'État avait mis en place des mesures pour le limiter.

Cela nous a mener à étudier les réponses gouvernementales face à cet étalement urbain. Cette étude nous a permis de remarquer qu'un arsenal juridique était bel et bien mis en place. En ce sens, pourquoi les collectivités territoriales ont-elles continué d'étaler ?

Il nous est apparu que divers facteurs expliquaient l'efficacité limitée des politiques de lutte contre l'artificialisation des terres. Pour de nombreuses collectivités, le développement économique demeure la priorité absolue. Trouver un équilibre entre la préservation de l'environnement et la promotion du développement local représente un défi de taille pour les organismes locaux. Ainsi, les collectivités moins engagées dans des pratiques vertueuses tendent à contourner les restrictions des politiques visant à limiter l'étalement urbain, au détriment de celles qui s'alignent sur les objectifs du ZAN.

Les constatations établies lors de ce dossier de recherches, nous permettent de conclure que les politiques de décentralisation limitent l'efficacité des politiques de lutte contre l'artificialisation des sols. Le transfert de compétences, opérés dans le cadre de ces politiques, ont offert aux collectivités une certaine liberté qui a favorisé la surconsommation des terres. Étant donné que celles-ci ont cherché à adapter leur développement avec les attentes des Français. Même si l'État avait mis en place un encadrement par le Code de l'urbanisme, les collectivités ont utilisé leurs compétences pour étaler. Le même schéma semble se répéter ; l'État transfère en mettant en place un cadre, les collectivités s'étalent, l'état resserre donc ses mesures, notamment par la mise en place du ZAN, qui se présente comme réponse à ce dysfonctionnement. Mais ces mesures finissent par être critiqués et contourner par certaines collectivités.

Néanmoins, lors de nos recherches, nous avons vu que certains auteurs évoquaient une alternative à l'utilisation du ZAN. Jean-Marc Offner propose une approche alternative qui consiste non pas à combattre l'étalement urbain, mais à intégrer pleinement le périurbain, en l'aménageant mieux, en le densifiant et en instaurant des équipements pour en améliorer la fonctionnalité. (Offner, 2020) Il serait donc intéressant de voir si cette alternative permettrait d'annuler l'effet négatif des politiques de décentralisation sur l'efficacité des politiques de lutte contre l'étalement urbain.

Bibliographie :

Admin (2023) *Des Nouvelles du Futur Parc Auguste Badin, Ville de Barentin*. [En ligne] : <https://ville-barentin.fr/uncategorized/des-nouvelles-du-futur-parc-auguste-badin-de-barentin> [Consulté le : 30 Avril 2024].

Agence d'urbanisme de Rouen et des Boucles de Seine et Eure. (2022). Conférence du 21 novembre 2022 au Pavillon des Transitions. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] https://www.aurbse.org/wp-content/uploads/2022/12/AUR3335_0akb3f.pdf

André Torre, Frédéric Wallet et Jiao Huang, (2023) « Le foncier agricole, nouvel enjeu des politiques d'aménagement de l'espace », *Économie rurale* [En ligne], 383 | janvier-mars 2023, mis en ligne le 01 janvier 2024, consulté le 01 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/10896> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.10896>

Anon, (n.d.). *Moratoire sur l'urbanisation des terres naturelles ! Pas besoin de nouveaux supermarchés !* [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <http://www.effetdeserretoimeme.fr/moratoire-sur-lurbanisation-des-terres-naturelles-pas-besoin-de-nouveaux-supermarches>

Bertrand, N. and Duviard, S. (2016). Intégration des enjeux environnementaux dans la gestion du foncier agricole : introduction. *Sciences Eaux & Territoires*, [En ligne] Numéro 19(2), pp.2–5. doi:<https://doi.org/10.3917/set.019.0002>.

Breuillé Marie-Laure, Le Gallo Julie, Verhiac Alexandra. Migrations résidentielles et crise de la Covid-19 : vers un exode urbain en France ? / *Residential Migration and the COVID-19 Crisis : Towards an Urban Exodus in France ?*. (2022) In: *Economie et Statistique / Economics and Statistics*, n°536-37, 2022. pp. 59-76.

Cartagene.cerema.fr. (n.d.). *ArcGIS Dashboards*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://cartagene.cerema.fr/portal/apps/dashboards/81285f91fb774d3586b4b5dc2a9f5e6b>

Charte Agriculture et Urbanisme de la Seine-Maritime. (n.d.). [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] https://normandie.chambres-agriculture.fr/fileadmin/user_upload/Normandie/506_Fichiers-communs/PDF/TERRITOIRES/TERR_charte_territoire_Seine-maritime.pdf

Chassague, M.-E. (1977). Aspects fonciers de l'aménagement de l'espace rural. *Économie rurale*, [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] 117(1), pp.35–47. doi:<https://doi.org/10.3406/ecoru.1977.2469>.

Clark, V. and Ivankova, N.V. (2016). *Mixed methods research : a guide to the field*. Los Angeles Sage.

Code de l'urbanisme. (2023). Article L101-2.

Code de l'urbanisme (2023) Article L324-1

Communauté de communes Caux-Austreberthe. (n.d.). *Territoire et compétences*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://www.caux-austreberthe.fr/votre-communautes-de-communes/territoire-et-competences/> .

Duranthon, A. (2023). *Le destin contrarié de la décentralisation française*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] HAL Archives Ouvertes. <https://hal.science/hal-04296820>

F. Jarrige, C. Delay, P. Montfraix, J.-P. Gambier, Jennifer Buyck, et al.. (2009) Mutation du foncier agricole en frange urbaine : élaboration et mise à l'épreuve d'une politique de régulation territoriale. 46ème colloque de l'ASRDLF, Clermont-Ferrand, France. 21 [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] p. fhal-00655817f

Haëntjens, J. (2023) *La planification écologique et l'usage des sols en France*, Cairn.info. [En ligne] : <https://www.cairn.info/revue-futuribles-2023-4-page-49.htm> [Consulté le : 30 Avril 2024] .

Kubler, Léo (n.d.). *L'étalement urbain : une lutte imposée aux collectivités territoriales Etude d'un objectif national par-delà la gestion économe du foncier* Léo Kubler. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] https://publication-theses.unistra.fr/public/memoires/2022/IEP/2022_kubler_leo.pdf

La librairie ADEME. (2022) *Prospective - transition(s) 2050 - Feuilleton Sobriété* [En ligne] <https://librairie.ademe.fr/changement-climatique-et-energie/6719-prospective-transitions-2050-feuilleton-sobriete.html> [Consulté le : 30 Avril 2024] .

Le Bart, Christian. (2003) « Chapitre 2. Les contraintes de rôle ». *Les Maires*, Presses universitaires du Septentrion, [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.16130>.

Les établissements publics fonciers (EPF) (s.d.) Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires. [En ligne] <https://www.ecologie.gouv.fr/etablissements-publics-fonciers-epf> [Consulté le : 30 Avril 2024]

MeilleursAgents. (2023). "Communiqué de presse : Immobilier résidentiel - Bilan de l'année 2023." [Consulté le 1er mai 2024] [En ligne] <https://backyard-static.meilleursagents.com/press/6b615242cec200af47aec27515746e25a8174bf6.pdf>

Ministère de la Transition écologique. (n.d.). *Artificialisation des sols*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] : <https://www.ecologie.gouv.fr/artificialisation-des-sols>

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. (2021). "TERUTI : la nouvelle typologie des territoires ruraux." Agreste, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. [Consulté le 1er mai 2024] [En ligne] https://agreste.agriculture.gouv.fr/agreste-web/download/publication/publie/Dos2103/Dossiers%202021-3_TERUTI.pdf

Ministères Écologie Énergie Territoires. (n.d.). *Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC)*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc#:~:text=Adopt%C3%A9e%20pour%20la%20premi%C3%A8re%20fois>

Nemery, J.-C. (2013). Décentralisation et démocratie locale. In S. Regourd, J. Carles, & D. Guignard (éds.), *La décentralisation 30 ans après* (1-). Presses de l'Université Toulouse Capitole. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://doi.org/10.4000/books.putc.1383>

Offner, J. (2020). *Anachronismes urbains*. Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.offne.2020.01>

Office français de la Biodiversité (n.d.). *L'artificialisation des sols*. [En ligne] : <https://www.ofb.gouv.fr/lartificialisation-des-sols> [Consulté le 1er mai 2024].

Office français de la Biodiversité (n.d.). *Les causes de l'étalement urbain*. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024]. <https://www.ofb.gouv.fr/les-causes-de-letalement-urbain>.

Philippe Bihouix, Jeantet, S. and Clémence De Selva (2022). *La ville stationnaire*.

Popsu - Architecture. (s.d.) *Exode Urbain, UN Mythe, des Réalités 1* - [En ligne] : <https://popsu.archi.fr/ressource/synthese-des-resultats-exode-urbain-un-mythe-des-realites> [Consulté le : 30 Avril 2024] .

Redeim. (s.d.) *Le Parvis des Senteurs 1* [En ligne] <https://www.redeim.fr/programme/rouen-roumare-le-parvis-des-senteurs/> [Consulté le 30 Avril 2024] .

Renaud Gallimard, « Réhabilitation des friches industrielles et zones d'activités à Marseille », *Rives nord-méditerranéennes* [En ligne], 4 | 2000, mis en ligne le 22 juillet 2005, consulté le 01 mai 2024. URL : <http://journals.openedition.org/rivesnm/74> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rives.74>

Safer. (n.d.). *Qu'est-ce qu'une Safer ?* [En ligne] <https://www.safer.fr/les-safer/quest-ce-quune-safer/#:~:text=Les%20Safer%20d%C3%A9veloppent%20toujours%20I> [Consulté le 1er mai 2024]

Sainteny, G. (2008). L'étalement urbain. *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 49, 7-15. [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://doi-org.ezproxy.univ-catho-lille.fr/10.3917/re.049.0007>

Sénat. (2022). *Friches industrielles en France*. [En ligne] Disponible sur : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220801985.html> [Consulté le 1er mai 2024]

Sénat. (s.d.) *Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la république* [En ligne] https://www.senat.fr/rap/l02-027/l02-027_mono.html [Consulté le: 30 Avril 2024]

Sencébé, Y. & Rivière-Honegger, A. (2018). Les gouvernances plurielles de la terre. *Études rurales*, 201, 8-25. [Consulté le 1er mai 2024] [En ligne] <https://doi-org.ezproxy.univ-catho-lille.fr/10.4000/etudesrurales.12456>

Simon Gorniak. (2017) Les dispositifs de lutte contre l'étalement urbain . Sciences de l'ingénieur [physics]. [ffdumas-01835507f](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01835507)

Vie-publique.fr. (2024). [En ligne] [Consulté le 1er mai 2024] <https://www.vie-publique.fr/eclairage/287326-zero-artificialisation-nette-zan-comment-protoger-les-sols>

Viguié, J. (2005) *La décentralisation Territoriale Est-elle encore au xxi^e siècle une 'Manière d'être' de l'état ?*, *Regards critiques sur quelques (r)évolutions récentes du droit - La décentralisation territoriale est-elle encore au XXI^e siècle une 'manière d'être' de l'État ?* - Presses de l'Université Toulouse Capitole. [En ligne] <https://books.openedition.org/putc/1612> [Consulté le : 30 Avril 2024]

Yves Surel (2015). *La science politique et ses méthodes*. Paris: Colin.

Annexe A. Retranscription de l'entretien

La personne interrogée travaille à la fois au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et dans une collectivité territoriale.

Entretien par visioconférence le 22 janvier 2024 à 9h45.

Q. Qu'est-ce que L'ANCT a apporté en termes de gestion et de cohésion territoriale depuis sa mise en place ?

R. Elle a apporté beaucoup, car elle pilote plusieurs programmes qui impactent les territoires tels qu'action cœur de ville, petites villes de demain, territoires d'industries, programme avenir montagne, village d'avenir. Ce sont des programmes qui permettent à des territoires, à partir du moment où ils ont des visions, d'être accompagnés en ingénierie. L'ingénierie est importante, car même si la vision est juste, pour qu'elle soit opérationnelle, un travail est nécessaire pour faire aboutir les sujets, mieux les comprendre, mieux les positionner et les rendre éligibles à d'éventuels soutiens financiers.

Il y a aussi le "sur mesure" c'est-à-dire la capacité pour l'agence d'accompagner en dehors des programmes des collectivités qui en auraient besoin et qui recherchent de l'ingénierie de précisions (conception, financement, etc.). Certaines collectivités sont en difficulté donc l'ANCT les accompagne. Depuis 2020, 1500 collectivités ont été accompagnées.

Cela participe à la cohésion des territoires, car les projets sont portés à travers des programmes nationaux (petites villes de demain ou action cœur de ville) autour de questions comme la revitalisation de secteurs centre-ville ou centre bourg, qui ont connu des vacances commerciales ou de logement. L'ANCT aide à restructurer, requalifier. On embarque aussi des sujets importants comme la renaturation des centres-villes, les entrées de ville (travaux de gare), question de la mobilité.

Si on regarde Petite ville de demain, 1600 collectivités ou territoires ont été accompagnés. Ils ont tous comme point communs d'être des îlots de centralités souvent vulnérables pour appréhender la question des mobilités, de l'attractivité. C'est en cela qu'on participe à la cohésion des territoires.

La cohésion des territoires, c'est aussi la cohésion sociale. Espace France service par exemple, qui aujourd'hui se déploie partout en France. On avait pour objectif de faire en sorte que la population soit à - de 30 min d'un espace France service, aujourd'hui, ils sont à 97/98% de la pop qui est à - de 30 min. France service est à 700 000 accompagnements par mois, l'objectif aujourd'hui est de 1 million par mois. France service, c'est le retour des services à l'échelle des territoires, c'est l'accompagnement fin de population qui peuvent être en difficultés par rapport à l'accès aux services publics. Historiquement neuf opérateurs, 2 pour la prime adapt et prime renov.

L'objectif est qu'il y ait de plus en plus de Français qui ouvrent la porte des espaces France service et qu'ils reçoivent une réponse favorable à leur demande. C'est ce qui fait que l'ANCT remplit pleinement sa vocation, son rôle. Encore une fois, le job principal de l'ANCT est l'ingénierie. Grâce à ça, il y a mobilisation de financements, mais beaucoup de droit commun. Cette mobilisation est loin d'être négligeable. Si l'on prend Action cœur de ville, 6 milliards

Q. Quel rôle vont-elles (EPCI) jouer concernant les enjeux environnementaux ?

R. Les EPCI ont un rôle essentiel, car elles pilotent les réseaux. La transition écologique, c'est la question des mobilités, c'est de faire en sorte qu'il y ait plus de transports en communs, qu'il y ait un vrai transfert modal de la voiture. Donc là les intercommunales ont pleine capacité. Le plus important ce sont les obligations en termes de compétences, cela a été facilité par la loi d'orientation des mobilités qui permet aux intercommunalités d'être organisatrices des mobilités. Ensuite, il y a la question de l'énergie, l'ANCT pilote de plus en plus de réseaux de chauffage urbain, elle s'occupe aussi d'accompagnement des collectivités en termes d'isolation thermique, joue un rôle essentiel sur l'eau, l'assainissement. Au regard de leurs compétences, les EPCI peuvent être les fers de lance de la transition écologique. C'est là aussi où se concentrent des enjeux, par exemple, dans la catégorie déplacement sur la ZFE, elles doivent veiller que ça n'empêche pas des habitants en périphériques d'aller au travail. L'enjeu de la transition écologique est aussi un enjeu d'attractivité, un enjeu d'image. C'est-à-dire que l'on sait que les collectivités, ressenties comme ayant un coup d'avance ou très fortes dans ces domaines-là, sont vécues comme des lieux où il fait bon vivre. La question des déchets qui est une compétence des intercommunalités, la réduction des déchets est un impératif fixé par la loi. Il y a plein de domaines dans lesquels l'intercommunalité est la bonne collectivité pour le faire, mais aussi, elle a bien compris que pour attirer des nouvelles populations, il faut être pratique en termes de transports et consciente en termes d'environnement. Les citoyens sont sensibles à ça.

Q. Comment envisagez-vous l'évolution des compétences des EPCI face aux défis actuels et futurs de la gouvernance territoriale ?

R. La question du logement est essentielle. On voit bien que c'est une compétence encore très état qui n'est pas satisfaisante en termes de résultat. Aujourd'hui, on a une crise du logement forte, des enjeux d'aménagement du territoire. Il y a une vraie question. La Loi 3DS qui permet aux collectivités de devenir autorités organisatrices du logement. Simplement ce n'est pas appliqué. La vraie question est la question des financements. Certaines EPCI ont l'aide à la pierre mais le vrai sujet c'est sans doute est-ce qu'elles ont les moyens, demain d'assumer pleinement cette compétence logement. Ce n'est pas simple car certaines EPCI disent que si elles obtiennent cette compétence sans moyens, cela ne marchera pas. Je pense qu'aujourd'hui à leur du zéro artificialisation nette, il faut que les questions de zonage ne soient plus vécues simplement au niveau national. On a certains secteurs qui sont considérés comme tendus alors qu'ils ne le sont pas vraiment. Si on veut prendre en considération un enjeu essentiel, et qu'on n'évoque pas suffisamment à mon sens, c'est la question du vieillissement de la population. Cette question du vieillissement de la population conduit des nouvelles offres dans la demande du logement notamment dans les petites et moyennes communes où l'objectif était auparavant d'attirer les jeunes. Maintenant, l'objectif est d'attirer les plus âgés. Il faut donc tenir compte du vieillissement de la population. La question du logement est sur la table et c'est une question qui demain pourra évoluer et qui intéresse les EPCI.

Fin de la transcription

Annexe B. Moratoire sur l'urbanisation des terres naturelles



Effet de Serre Toi-Même ! Association membre de FNE Normandie, du Réseau Action Climat-France et du Réseau Sortir du nucléaire. Membre du Conseil d'administration d'ATMO Normandie, de ENERCOOP Normandie et siégeant au Conseil Consultatif de la Métropole Rouen Normandie

Moratoire sur l'urbanisation des terres naturelles !

Pas besoin de nouveaux supermarchés !

1] Descriptif du projet :

Le projet consiste en la construction d'une zone commerciale "Le Parvis des senteurs 3" - Route de Malzaize à PISSY POVILLE.

Il s'agit de la réalisation d'un ensemble commercial d'une surface de plancher de 8607 m² environ, comprenant 6 cellules commerciales avec 2 entrées/sorties de véhicules, 1 accès livraison, des espaces verts.

- Superficie du terrain : 25 398 m² (parcelle d'origine agricole)
- Surface de plancher : 8 607 m²
- Hauteur du bâtiment : 8,50 m
- Superficie de stationnement : 7 300 m² environ.

Le terrain est situé dans la ZACOM (zone d'aménagement commercial) Malzaize, sur la commune de Pissy-Pôville. Cette commune est membre de la Communauté de communes Inter Caux Vexin).

Le maître d'ouvrage indique que l'objectif est de réaliser un projet :

- qui complète la trilogie " Le Parvis des Senteurs" sur la zone de "La Carbonnière"
- qui renforce l'offre commerciale existante par l'implantation de nouvelles enseignes.

Il est prévu 5 enseignes non alimentaires (équipement de la maison et de la personne, culture et loisirs) : GEMO chaussures (transfert d'un magasin de la zone Mesnil Roux), INTERSPORT (transfert de la zone Carbonnière), ORCHESTRA (il devait s'agir d'un transfert, mais le magasin a fermé en 2020), LA HALLE (cette enseigne a été placée en redressement judiciaire depuis le 2 juin 2020), et un magasin d'ameublement haut de gamme GAUTIER.

2] Historique du projet :

La demande de permis de construire a été déposée à la mairie de Pissy-Pôville le 17 mai 2019, par la SCCV REDCE PISSY POVILLE (Société civile immobilière) dont le siège social se situe à Cormontreuil (51 350) 2 rue du Commerce.

Le dossier a reçu un avis favorable de la Commission Départementale d'Aménagement Commercial de Seine-Maritime le 23 juillet 2019.

Le compte-rendu du conseil municipal de Pissy-Pôville du 25 septembre 2020 indique que les appels d'offres ont été lancés.

3] Les conditions réglementaires en matière d'urbanisme :

La parcelle du projet est une parcelle naturelle en friche mais son urbanisation est prévue dans le PLU (zone AUy zone d'urbanisation future à vocation d'activités commerciales et artisanales)

Le projet est en contradiction avec plusieurs documents d'urbanisme, notamment :

- + **Projet d'aménagement et de développement durables du SCOT** : favoriser de nouvelles pratiques de développement urbain (Partie "un développement économe en espace"). Notre SCoT fixe comme objectif de réduire globalement d'au moins 21% l'espace consommé et de limiter l'emprise des urbanisations sur les espaces agricoles, naturels et forestiers (objectif 2.1.2). Le plan d'action de la charte paysagère prévoit de préserver les paysages. Le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT prévoit de favoriser de nouvelles pratiques de développement urbain. Dans le domaine des activités économiques, le SCoT propose un développement économique et commercial plus économe en espaces : Accueillir des activités dans le cadre d'un renouvellement urbain : investir les dents creuses de l'espace urbain, reconquérir les bâtiments désaffectés / Rechercher une plus grande densité dans les opérations d'aménagement en zones d'activités économiques et commerciales. Le SCoT prescrit également de limiter l'imperméabilisation des sols par la transformation d'espaces agricoles au profit de l'urbanisation
- + Dans les **orientations du SAGE** (schéma d'aménagement et de gestion des eaux), un des objectifs (cf note de présentation validée par la commission locale de l'eau le 8 janvier 2020) vise à réduire la vulnérabilité du territoire face au risque inondation dans un contexte de changement climatique
- + Le **Plan Local d'Urbanisme** indique que c'est un secteur concerné par un risque d'effondrement de cavité souterraine et traversé par un espace pouvant faire l'objet de ruissellements naturels concentrés. La parcelle comprend un bassin de rétention des eaux pluviales. La commune est située dans le périmètre d'un Plan de Prévention des Risques Naturels prévisibles pour des risques d'inondation (Prescrit par le BV Austreberthe-Saffimbec le 30/06/200 et le 23/05/2001 - Prescrit par le BV Cailly-Aubette-Robec le 29/12/2008)

4] Les raisons de notre opposition :

- Ce n'est **pas un modèle soutenable pour l'environnement** : cet étalement urbain non maîtrisé a des conséquences négatives sur l'environnement (dégradation des paysages, atteinte à la biodiversité et destruction des habitats naturels de la faune et de la flore, réduction du potentiel de production agricole et de stockage de carbone, augmentation des risques d'inondation par ruissellement sur des sols de plus en plus imperméabilisés - sachant que la zone en contrebas est déjà régulièrement victime de ruissellement importants). A notre connaissance il n'y a pas eu d'étude d'impact environnementale pour ce projet.
- Ce projet **dégrade la qualité et le cadre de vie des riverains** : dégradation des voiries, infrastructures routières non calibrées pour le trafic généré par ces zones commerciales. L'aménageur indique dans son dossier que l'impact du projet sur le trafic routier sera faible en semaine et limité le samedi, or les voiries sont déjà saturées actuellement et fortement dégradées ; il sera préjudiciable d'ajouter du trafic supplémentaire à cet endroit alors qu'il y a déjà des

difficultés préexistantes. La route de Malzaize, sur l'emprise de la commune de Pissy-Pôville, est déjà engorgée le week-end. La dégradation de la qualité de vie pour les riverains est multiple : urbanisation, nuisance liée au bâti, perte de valeur immobilière pour les habitations situées à proximité, dangerosité pour les familles due à l'augmentation du trafic dans la traversée du village. En termes de nuisances sonores, l'aménageur reconnaît que le projet pourra être source de bruit pendant les travaux mais également pendant la phase d'exploitation du projet par l'utilisation du parking par les usagers et l'utilisation de la voie de livraison pour les poids lourds. Précisons que le passage dans le village de véhicules motorisés supplémentaires (voitures, camions notamment...) génèrera une augmentation de la pollution issue des gaz d'échappement et une pollution accrue en particules fines préjudiciables à la santé des riverains ainsi qu'une augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

- Le "besoin de renforcer l'offre commerciale existante" mentionné par l'aménageur n'est pas avéré puisque sur la zone commerciale de Barentin il y a actuellement un taux de vacance commerciale de 13,6 % (22 magasins étaient vides à l'été 2020). Par ailleurs, la zone commerciale La Carbonnière est déjà un des pôles commerciaux les plus grands du territoire haut-normand. La commune de Barentin, sur laquelle se situe le pôle commercial mitoyen, a d'ailleurs exprimé son inquiétude par rapport au projet "Parvis des senteurs 3" qui va aggraver les difficultés déjà existantes sur ce pôle commercial. Un tel taux de vacance démontre que l'agrandissement de zones commerciales **ne correspond plus aux besoins des consommateurs**. Les riverains et les habitants de la commune n'ont pas été consultés pour connaître leur opinion sur ce projet. Il n'y a pas d'étude commerciale qui démontre le besoin de renforcer l'offre commerciale existante. Par ailleurs, les conséquences économiques à venir liées à la crise sanitaire du Covid-19 vont vraisemblablement conduire à une baisse de l'activité marchande, le pays ayant connu la pire crise économique depuis un siècle. Selon différentes associations, un million de Français supplémentaires auront basculé dans la pauvreté avant fin 2021.

Plutôt que de construire une nouvelle zone commerciale et artificialisée, nous souhaitons que les collectivités chargées de l'aménagement de cette zone commerciale privilégient la réhabilitation des bâtiments existants et l'utilisation des terrains déjà urbanisés, conformément au Plan biodiversité (qui a fixé en 2018 un objectif de zéro artificialisation nette des sols), aux propositions de la Convention citoyenne pour le climat et aux instructions données aux Préfets pour veiller à la sobriété foncière afin de viser la « Zéro artificialisation nette » en particulier dans les documents d'urbanisme ainsi que sur le sujet des aménagements des zones commerciales péri-urbaines.

Nous sommes pour la préservation :

- des sols et de l'environnement,
- de la tranquillité, de la santé et de la sécurité des habitants du village de Pissy-Pôville,
- de la valeur des biens des riverains et des habitants le long de la route de Malzaize

Et pour le réaménagement de la zone commerciale existante en concertation avec la Ville de Barentin.

5] Nos décisions et nos actions :

- Interroger le Préfet et les deux intercommunalités concernées sur le projet, demander un état des lieux de l'aménagement commercial de l'ensemble de la zone (Mesnil Roux, Carbonnière et Malzaize)
- Adresser un communiqué à la presse.

<http://www.effetdeserretoimeme.fr/>

<https://twitter.com/EffetdeSerre76>

<https://www.facebook.com/effet.deserretoimeme/>

Les annexes se trouvent ci après :

ANNEXE 1 :







