



LA REVITALISATION DES COMMUNES RURALES EN DEPRISE PASSE-T-ELLE PAR L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

Proposition de France Nature Environnement

Quelques idées reçues :

- *"Les métropoles captent les enveloppes d'artificialisation. Or il faut permettre à chaque territoire, urbain comme rural, de réaliser son potentiel" ¹*

En réalité les 22 métropoles ont consommé 18 600 ha entre 2011 et 2021, soit 7,3% de la consommation foncière nationale alors qu'elles ont accueilli les 2/3 de l'augmentation de la population et presque 100% de celle des emplois entre 2008 et 2019.

A contrario, les 31 000 communes peu denses sur les presque 35 000 du pays accueillent en 2019 moins de 33% de la population et 21% des emplois, mais ont consommé 168 400 ha soit 9 fois plus d'espace que les 22 métropoles ².

Et par ailleurs, ces petites communes sont très souvent bien éloignées de ces fameuses métropoles.

1. Valérie Létard, présidente de la commission spéciale sur la proposition de loi visant à faciliter la mise en oeuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires du Sénat, porteuse de la PPL. Compte rendu analytique officiel du 16 mars 2023.
2. Source : Fichiers fonciers CEREMA et Données de recensement INSEE 2019 et 2008

LA REVITALISATION DES COMMUNES RURALES EN DEPRISE PASSE-T-ELLE PAR L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

L'objectif de Zéro Artificialisation Nette (ZAN) inscrit dans la loi Climat et Résilience (08/2021) suppose un changement important des pratiques d'utilisation de l'espace pour l'habitat, les infrastructures et l'économie, ce qui suscite une certaine inquiétude des collectivités territoriales. La loi fixe en effet un objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces au niveau national pour 2021-2031 - comparée aux 10 années précédentes - mais laisse les divers échelons locaux en définir la mise en œuvre sur le terrain. Cette perspective ne s'applique donc pas commune par commune mais est cependant perçue comme une menace par beaucoup d'entre elles et plus particulièrement en milieu rural.

Une proposition de loi du Sénat déposée en décembre 2022 a pour objectif affiché de faciliter la mise en œuvre du ZAN. Le Sénat s'intéressait, entre autres, aux communes ayant une faible consommation annuelle d'espace et proposait *"pour chaque tranche de dix années... une surface minimale de développement communal, ... surface qui ne peut être inférieure à un hectare"* dans un objectif de *"revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses ..."*.

Lors de son vote au Sénat, cette proposition a été revue à la marge mais continue à préconiser cette *"surface minimale de développement communal"* à hauteur de 1 ha au moins pour la 1^{ère} tranche de 10 ans en la généralisant potentiellement à toutes les communes ce qui au passage fait perdre le lien éventuel entre cette mesure dérogatoire et son objectif affiché de revitalisation de la ruralité.

En parallèle, une autre proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2023 qui préconise une "garantie rurale" accordée aux mêmes communes rurales peu denses que la version initiale de la proposition de loi du Sénat mais limitée aux seules communes couvertes par un PLUi au 1^{er} janvier 2026 et à hauteur de 1% de la surface déjà urbanisée.

Dans l'attente de la poursuite des débats parlementaires autour de cette question, cette note vise à

- **identifier les communes susceptibles d'être concernées directement ou indirectement par des mesures dans l'esprit de ces propositions de loi,**
- **analyser le rapport entre la vitalité de ces communes et leur consommation foncière,**
- **vérifier si, en restant dans le cadre de l'objectif ZAN que leur promoteurs disent ne pas souhaiter remettre en cause, ce type de mesures n'aurait pas des effets négatifs non évalués sur la revitalisation de territoires ruraux en déprise que les porteurs de ces propositions souhaitent faciliter.**

Enfin, elle met en avant des propositions constructives pour une meilleure prise en compte de la dévitalisation de certaines communes en relation avec la planification foncière.

QUELLES COMMUNES POURRAIENT ETRE CONCERNEES ?

Presque 90% des 35 000 communes françaises sont classées comme peu denses ou très peu denses et pourraient bénéficier de la mesure envisagée initialement par le Sénat¹. Toutefois, plus de la moitié d'entre elles ayant artificialisé² 2 ha au moins en 10 ans, leur potentiel théorique de consommation pour 2021-2031 dépasse 1 ha et la dérogation ne les concernerait guère directement.

Resteraient donc un peu moins de 14 000 communes entrant dans le champ théorique de cette mesure dérogatoire dont près de 9 000 ont consommé moins de 1 ha en 10 ans, et parmi celles-ci, plus de 600 qui n'ont rien consommé du tout.

L'exemple de ces 9 000 communes ayant artificialisé moins de un hectare permet de réfléchir aux conditions et aux conséquences de cette faible consommation que la proposition sénatoriale considère comme la cause essentielle de leur dévitalisation ou du moins un empêchement à leur revitalisation espérée : une manière d'imaginer la situation des communes qui pourraient dans le futur voir leur accès au foncier réduit à moins de 1 ha à défaut de cette mesure. Ces "**communes-témoins**" abritent 1,7 million d'habitants et sont en général de petite taille : 196 habitants en moyenne.

FAIBLE CONSOMMATION NE SIGNIFIE PAS ABSENCE DE CONSTRUCTION

Au total, les 9 000 communes-témoins ont consommé 3 800 ha pour construire 62 000 logements³, mais cette augmentation du parc s'est traduite pour 44% par une hausse de la vacance de 2 points (de 7,3 à 9,4%) en même temps qu'une légère baisse du nombre des résidences secondaires. Pendant ce temps, la population locale baissait au rythme de - 0,15% par an mais le nombre de ménages augmentait au rythme de +0,5%/an.

Ainsi, si le parc avait simplement augmenté pour loger des habitants sans accentuer la vacance, ces logements inutilisés auraient suffi, à taille de ménage actuelle, pour loger 1,80 millions d'habitants au lieu de 1,74 recensés en 2019 ; la croissance aurait alors été de + 0,17%/an, l'inverse de celle constatée à - 0,15%/an. Bien sûr, ce raisonnement est trop rapide, tous ces logements devenus vacants ne sont pas adaptés à la demande actuelle, ... toutefois il met en évidence que la baisse fréquente de la population dans ces communes ne se traduit pas par le départ de ménages, au contraire, et qu'elle ne peut venir d'un manque de logements.

INVERSEMENT, CONSTRUCTION N'IMPLIQUE PAS CONSOMMATION D'ESPACES

Parmi ces communes-témoins, quelques 600 n'ont pas consommé d'espace du tout sur 10 ans ; pourtant leur parc a augmenté d'une dizaine de logements en moyenne sur la période. Ces communes, qui de façon générale perdent certes des habitants, construisent en fait beaucoup, bien plus en proportion que la moyenne des communes.

¹La note envisage également la situation des 4 000 autres communes.

²Les données portant sur la consommation sont celles des Fichiers fonciers sur les 10 dernières années connues (2011-2021) telles que publiées par le CEREMA

³Source INSEE recensements de la population 2008 et 2019

Dans ces communes mais aussi dans l'ensemble des 9 000 communes-témoins, le renouvellement urbain, c'est à dire la construction de la ville sur elle-même, est bien à l'œuvre, autant voire plus que les autres communes souvent plus grandes. La construction de 62 000 logements pour une consommation totale d'espaces de 3 800 ha représente 16,3 logements/ha supplémentaire ; les densités courantes dans les extensions en espace rural sont en général largement inférieures à 10 logements/ha sur la période, une bonne moitié au moins des constructions a donc pu être réalisée dans l'enveloppe urbaine souvent peu dense, sans nécessiter de foncier supplémentaire.

La déprise démographique sur une bonne part de ces communes ne peut donc pas venir non plus d'un manque de foncier pour construire du logement.

LA DEVITALISATION N'EST PAS SEULEMENT UNE AFFAIRE DE LOGEMENT

Plutôt que des ménages, les communes-témoins perdent surtout des emplois. Si ceci légitime mieux le terme de dévitalisation, la réponse par une offre de consommation de 1 ha pour chacune des communes serait-elle un remède adapté ?

Les pertes d'emplois se situent pour moitié dans le secteur secondaire, industrie et bâtiment, un quart dans l'agriculture et un quart dans les commerces et services. Les emplois agricoles évoluent comme ailleurs dans la ruralité, les emplois artisanaux décroissent un peu plus vite. Par contre la diminution des emplois tertiaires est à contre courant de ce que vivent l'ensemble des communes peu denses où ils se développent, plus vite d'ailleurs que dans les zones denses, essentiellement urbaines. C'est donc à ce secteur tertiaire qu'il conviendrait de s'attaquer pour enrayer la dévitalisation dans les communes-témoins, comme d'ailleurs aussi dans celles qui consomment bien plus de foncier.

Toutefois développer ces activités tertiaires ne nécessite pas forcément du foncier alors même que l'ampleur de la vacance laisse imaginer des solutions de réutilisation de locaux libres. D'autre part, la petite taille de ces communes suppose, tant pour un investisseur privé que pour une autorité administrative, de penser l'insertion locale de son activité en prévoyant une zone de chalandise forcément plus étendue : ni un boulanger, ni un médecin ni une poste ou a fortiori une école ne peuvent se contenter d'une ou deux petites communes. La revitalisation rurale ne peut donc qu'être une affaire d'intérêt supra - voire inter- communal.

Illustration :

le gouvernement vient de lancer un programme de "reconquête du commerce rural" avec une aide à l'installation de commerces dans un millier de ces petites communes ; ce programme met en avant l'engagement de la commune certes, mais aussi celui de la communauté de communes comme critère-clé pour la sélection des bénéficiaires de ce fond. Il rappelle de plus, ce qui nous ramène encore plus directement à notre sujet, l'obligation de "ne pas mener à une artificialisation de sols".

Sur un autre plan, celui des équipements sportifs également importants pour la vitalité d'une petite commune, les dernières années ont vu une certaine remise en cause des types d'équipements les plus consommateurs de foncier.

Tant sur le point de la population que celui des emplois, offrir une possibilité de consommation minimale de foncier à ces communes, que ce soit sous forme d'1 ha ou d'1% de la surface déjà construite en dix ans, n'est donc en rien une réponse à celles qui ont un besoin effectif de revitalisation.

UNE REPONSE INADAPTEE ET DE PLUS DANGEREUSE

Durant la 1^o période de 10 ans après le vote de la loi Climat & résilience, les territoires seront tenus dans leur document d'urbanisme de réduire leur consommation totale de foncier. Les communautés de communes ou d'agglomération qui comprennent un nombre important de communes dérogatoires seraient amenées à leur réserver une part croissante de leur potentiel de consommation ; elles devraient alors, encore plus fortement que prévu, restreindre les possibilités de consommation restant aux bourgs ruraux et villes-centre. C'est le cas notamment des 250 et quelques communautés, en général de moins de 20 000 habitants qui maillent le rural et comptent la plupart de ces communes dérogatoires : dans ces communautés, les communes plus importantes verraient leur droit à consommer réduit non pas à 50% de leur consommation de référence mais seulement à par exemple 10% ; à l'extrême, une centaine de ces EPCI n'auraient plus de consommation possible de foncier une fois servies leurs communes dérogatoires, sauf à réussir à renaturer de nombreux espaces ce qui leur ouvrirait de nouveaux potentiels. Pourtant les communes plus importantes ont comme les autres des besoins pour leurs propres habitants, et surtout, elles répondent aussi aux besoins des petites communes qui les entourent, ce qui limite leur éventuelle dévitalisation ; enfin, elles le font en général de manière plus efficiente grâce à une densité plus forte de logements, d'activités et de services.

Encore une fois la revitalisation est portée par un territoire et ne peut l'être par chaque petite commune de son côté. Une étude d'impact un peu sérieuse aurait vite conclu au caractère inadapté et dangereux de la proposition sénatoriale en mettant en évidence ses effets pervers. La revitalisation de communes rurales en perte de vitesse mérite mieux que cela, sûrement en tout cas une approche attentive de leur situation au niveau d'un territoire plus porteur de sens et d'initiatives : bref une réflexion au niveau d'un EPCI et la mise en œuvre d'une intelligence collective à même de trouver localement les bons moyens pour remédier à ce problème réel. Loin de faciliter la mise en œuvre du ZAN, la proposition de loi sénatoriale va sur ce point à l'encontre de son objectif et menace, si elle adoptée, le développement équilibré de beaucoup de territoires ruraux et donc de leurs petites communes.

Notre proposition

- **Donner plus de poids à la question des petites communes en dévitalisation dans les documents de planification et inciter les territoires concernés à engager une démarche de planification prenant en compte les relations éventuelles entre dévitalisation et possibilité d'extension foncière :**
 - **Plutôt qu'une mesure législative dérogatoire qui ne correspond pas aux besoins réels et risque d'avoir des effets négatifs sur l'objectif de revitalisation du rural, l'État et les Régions devraient accompagner les territoires ruraux en s'appuyant sur cette nouvelle rédaction de l'article L 141-8 du Code de l'urbanisme, et la mettre en avant dans leurs avis concernant les SCoT en cours d'élaboration, révision ou modification.**

- Des modifications du code de l'urbanisme permettrait de rendre les PLUi plus attentifs aux situations de dévitalisation de communes rurales de l'EPCI pour autant qu'elles aient un rapport avec la disponibilité de foncier.
- Si une telle disposition ou une autre analogue (par exemple 1% de surface urbanisée plutôt que 1 ha) devait être retenue par le législateur, préciser qu'elle ne s'applique en aucun cas dans les EPCI dépourvues de PLUi de façon à éviter toute incitation négative au non-respect de l'objectif ZAN.
- Renforcer l'ingénierie territoriale au bon niveau (c'est à dire au niveau des EPCI) pour accompagner cette démarche de planification et lui donner bien plus d'efficacité qu'une règle générale inadaptée à la plupart des communes rurales en difficulté.
- Encourager la réflexion locale pour penser le développement territorial en valorisant les aménités rurales dans le cadre de la transition écologique, au moins autant qu'en s'efforçant de reproduire à petite échelle les modes de développement traditionnels : une manière de progresser en termes de sobriété foncière, l'objectif mis en avant depuis quelques années déjà et fortement rappelé par la loi Climat & Résilience.

TABLE DES MATIERES

De quoi parle t-on ?	9
Comment objectiver la vitalité d'un territoire ?	9
Quelles sont les communes potentiellement concernées par la mesure ?	11
1. Des communes peu denses	12
2. Parmi ces communes, certaines consomment très peu de foncier	13
Et si la mesure s'appliquait aussi aux communes urbaines ?	18
9 000 Communes-témoins	19
Dévitalisation \longleftrightarrow Faible consommation foncière ?	19
1. En fait pas de corrélation et donc pas de causalité raisonnable	21
La faible consommation foncière n'empêche pas de construire	23
1. Un parc presque toujours en croissance, mais pour quel usage ?	24
2. Quel degré de sobriété foncière ?	25
Quels autres usages du foncier ?	27
1. Pour des activités économiques ?	27
2. Pour des équipements ou des services publics ?	27
Regards vers le futur	30
Quelle incidence de la garantie rurale au niveau des intercommunalités ?	30
Quelles conséquences sur la vitalité du territoire ?	31
Travaux pratiques sur un exemple	33
Construire des solutions adaptées aux cas particuliers plutôt que promouvoir une mesure générale sans effet ou dangereuse	34
Comment avancer ?	35
1. Dans le domaine de la planification foncière	35
2. Dans le domaine de l'ingénierie	37
3. Dans le domaine des modalités de développement du territoire	38
Table des illustrations	40

DE QUOI PARLE T-ON ?

Une proposition de loi du Sénat datant de décembre 2022 et votée en mars 2023 alimente actuellement le débat sur le ZAN Zéro Artificialisation Nette à l'horizon 2050 promu par la Convention citoyenne sur le climat puis inscrit comme objectif dans la loi Climat et Résilience d'août 2021. Cet objectif suppose de fait un changement important dans les pratiques habituelles d'utilisation d'espace pour l'habitat, les infrastructures et l'économie et elle nourrit une certaine inquiétude dans le monde rural.

De nombreuses communes rurales, l'association de leurs maires, divers élus s'inquiètent d'une poursuite de la dévitalisation des communes rurales qui, selon elles, devrait inévitablement en découler.

Face à cette inquiétude et tout en "*visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs*" de la loi de 2021, la proposition de loi déposée au Sénat en remet cause l'esprit avec une série de clauses dont l'une prévoit pour les 10 premières années "*une surface minimale de développement communal ... surface minimale que est fixée à un hectare*".

L'objectif assigné à cette mesure lors de la présentation de cette proposition de loi au Sénat était la "*revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses ...*", même si cet objectif ni aucun autre d'ailleurs n'est clairement mentionnée dans l'article 7 finalement voté en 1ère lecture par le Sénat en mars dernier.

En résumé, cette initiative répond au doux nom de "**garantie rurale**" selon la 2de PPL déposée peu après sur ce sujet à l'Assemblée nationale.

COMMENT OBJECTIVER LA VITALITE D'UN TERRITOIRE ?

Parler de "dévitalisation", si on veut être un peu précis, suppose de se doter d'un outil de mesure.

Vient spontanément à l'esprit la perte de population souvent évoquée et facilement mesurée depuis bien longtemps, la "diagonale du vide", ... et aussi plus récemment dans l'autre sens "l'exode urbain" sans doute quelque peu surévalué, ...

Comme la proposition de loi envisage un remède foncier à cette carence largement mise en avant, il paraît souhaitable d'apprécier une grande vitalité ou son contraire en ayant en tête leurs éventuels effets ou causes en relation avec la consommation foncière. Quelle caractéristique de la vitalité d'un territoire veut donc renvoyer de façon simple et mesurable à cette question du foncier ?

Encadré de méthode N°1 : Quels indicateurs de la vitalité d'un territoire en rapport avec le foncier ?

1. L'évolution de la population ?

- négative, elle ne libère pas de foncier, les logements existants ne disparaissent pas
 - positive, si le parc existant ne permet pas de l'accueillir par exemple en mobilisant des logements vacants ou des résidences secondaires, il faudra sans doute construire, ce qui peut conduire à consommer du foncier
- Dans tous les cas, se pose aussi la question de l'évolution locale de la taille des ménages ¹

2. L'évolution du nombre des ménages ?

- un ménage égale par définition une résidence principale.
- une partie de la population ne réside pas dans un logement, qu'on pense aux maisons de retraite, aux résidences universitaires, aux centres d'hébergement, aux prisons, ... mais le monde rural dont il est ici question est peu concerné par ces modalités d'habitat, et on en restera aux ménages ordinaires.

La relation avec le foncier est immédiate, bien plus directe qu'avec le critère population.

1. La baisse de la taille moyenne des ménages explique bon an mal an au niveau France entière à peu près la moitié du besoin en résidences principales, en gros autant que l'augmentation de la population, mais bien sûr avec de grandes différences locales.

3. L'évolution des activités économiques ?

- certaines d'entre elles sont en rapport direct avec la population, mais rarement avec la population de la seule commune concernée.
- d'autres, par exemple les industries, sont indépendantes de la population locale.

La manière la plus simple de l'évaluer est de considérer le nombre d'emplois localisés sur la commune ou le territoire.

4. L'évolution du nombre de résidences secondaires ou touristiques ?

Ces résidences sont bien sûr des logements comme les autres. Pourtant leur nombre ou leur développement sont-ils la marque d'une vitalité de la commune dans laquelle elles se trouvent ?

- sûrement pendant quelques mois de l'année
- intéressantes si elles permettent de fiabiliser des activités économiques diverses.

Une façon de prendre en compte l'impact de ces résidences secondaires pour la vitalité d'une commune consiste à privilégier ce 2° aspect sans trop miser sur le 1er du fait des longs mois sans présence humaine. C'est d'ailleurs l'argument économique qui est le plus souvent avancé dans les communes touristiques pour justifier leur développement. Et cela nous renvoie donc aux emplois.

Au final, nous retiendrons comme le CEREMA le couple de données constitué du nombre de ménages et du nombre d'emplois locaux.

D'autres indicateurs de dévitalisation ? L'exemple des ZRR Zones de revitalisation rurale

Indépendamment du succès relatif des aides portées dans ce cadre depuis près de 30 ans aux fins d'y développer l'emploi et l'accès aux professionnels de santé, le classement en ZRR de communes ou d'EPCI (selon les époques) basé sur deux critères : densité démographique et revenu médian de la population mérite examen dans son rapport au foncier.

Une commission du Sénat propose

1. de raffiner le 1er critère (densité démographique) à l'aide de la typologie Insee en 7 postes. En réalité cette typologie est un peu différente de celle en 4 postes préconisée pour l'application de la Garantie rurale mais avec la définition du rural reste identique et ce critère renvoie aux mêmes 31 800 communes.

2. de lui adjoindre le critère "taux de chômage" et 7 autres critères censés permettre un choix "*plus ciblé et plus juste*" en comparant la situation de la commune sur 7 de ces critères à la médiane des communes françaises.

Au passage, une bonne part de ces critères dont d'ailleurs le principal (Taux de chômage) posent de vrais problèmes de mesure pour des communes de petite taille.

Parmi ces critères, trois sont censés appréhender la **dévitalisation des communes** :

- l'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) mesurant l'accès territorial aux professionnels de santé (ministère de la santé) ;
- le décompte des agriculteurs exploitants et des artisans, commerçants et chefs d'entreprise (Insee),
- le nombre d'équipements par habitant au sens de la Base permanente des équipements (Insee).

Dans le cadre de notre réflexion sur les **besoins en foncier en lien avec une éventuelle dévitalisation d'une commune**,

- le 1er de ces critères n'a guère de sens puisque les services de santé n'ont évidemment pas vocation à nécessiter du foncier dans chaque commune,
- le 2d est partiellement hors sujet puisque les bâtiments agricoles ne sont pas comptabilisés dans la consommation d'espace au sens de la loi Climat & Résilience ; quant aux autres professions, l'outil de mesure envisagé par cette commission du Sénat les recense au lieu d'habitation et non d'exercice ce qui rend ce critère dénué de sens
- pourtant la question du foncier en relation avec les activités artisanales ou commerciales ou bien avec les équipements évoqués dans le 3° critère est un vrai sujet, on l'évoquera dans la partie B-3 de cette note.

Conclusion : multiplier les critères sans vérifier la qualité de la mesure ne clarifie pas toujours les choix



Le nombre de ménages et le nombre d'emplois locaux ou plutôt leur évolution dans le temps paraît la meilleure réponse (cf encadré ci-dessous). L'évolution de la somme de ces deux données sera notre indicateur de vitalité d'une commune ou d'un territoire⁴.

QUELLES SONT LES COMMUNES POTENTIELLEMENT CONCERNEES PAR LA MESURE ?

⁴Lorsqu'il aborde la question de la sobriété foncière selon les territoires en cherchant à l'évaluer avec une échelle unique, le CEREMA rapporte la surface consommée dans le territoire à cet indicateur d'évolution de la somme des ménages et des emplois locaux, ce qui sous-entend que le foncier utile pour une résidence principale et celui utile pour déployer un emploi sont du même ordre de grandeur, une méthode dont la simplicité compense le caractère approximatif.

1. Des communes peu denses ...

La proposition de loi sénatoriale s'intéressait a priori aux communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses selon la nomenclature de l'INSEE.

Une publication INSEE⁵ indique la répartition de ces communes couramment appelées "rurales" ; les 30 800 communes relevant de ces deux catégories représentent 88,1% des communes françaises et 32,7% de la population.

En métropole, l'Île-de-France se distingue avec 53% seulement de telles communes, puis vient Provence-Alpes-Côte d'Azur avec 76% ; les autres régions métropolitaines voisinent les 90% sauf la Corse et la Bourgogne-France-Comté autour de 95%. Les DOM à l'exception de la Guyane comportent moins de communes peu ou très peu denses, encore moins que l'Île-de-France.

Même si ce critère de densité n'est finalement pas retenu, la justification de la mesure lui reste liée. On verra plus loin la portée de sa généralisation à l'ensemble des communes.

A. ... peu sobres

Si ces communes sont peu denses, leur principale caractéristique en matière de foncier est surtout leur très faible sobriété.

Le CEREMA a mis en avant un indicateur d'efficacité foncière rapportant la consommation à la somme des ménages et des emplois supplémentaires sur une période (cf encadré précédent).

En utilisant d'une part les données qu'il publie sur la consommation foncière par commune sur 10 ans entre 2011 et 2021, et d'autre part les données de recensement disponibles sur la période la plus proche (en l'occurrence, 11 ans⁶ entre 2008 et 2019),

Fig. 2 : Efficacité foncière des communes selon leur densité

Type de communes	Nb de communes	Ménages supplémentaires 2008-2019 en milliers	Emplois supplémentaires 2008-2019 en milliers
peu ou très peu denses	30 749	937	11,6
denses ou très denses	4 181	1 753	554,5
ensemble	34 930	2 690	566,1

Source : Recensements INSEE 2008 et 2019, CEREMA Fichiers fonciers 2011-2021

L'écart entre les deux catégories de communes apparaît très important, dans un rapport de 1 à 7.

Si l'objectif ZAN n'impose pas à court terme un rapprochement sur ce plan-là, il reste important d'avoir en tête que cet écart de fait reste dès maintenant préjudiciable à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et que toute mesure susceptible de l'accroître n'est pas un mouvement dans la bonne direction.

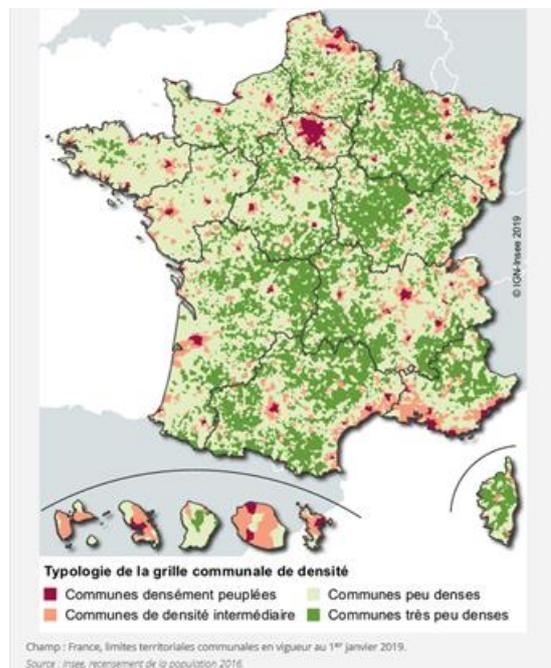


Fig. 1 : Grille INSEE de densité communale

⁵« 38 % de la population française vit dans une commune densément peuplée », Insee Focus N°169, 22/11/2019

⁶L'INSEE n'a pas réalisé de collecte sur le terrain début 2021 du fait de la COVID et les données habituellement disponibles sur un pas décennal le sont sur une période un peu plus longue.

B. ...loin d'être toutes en situation de dévitalisation

Si dévitalisation signifie déprise démographique, la différence entre les 30 750 communes rurales et les 4 200 communes denses n'est vraiment pas alarmante, au contraire : la croissance de leur population entre 2008 et 2019 y est même légèrement plus élevée : 0,46 contre 0,40%/an.

Mais au-delà de la population, comme indiqué plus haut, c'est plutôt le nombre de ménages et d'emplois qu'il convient de considérer.

Les communes denses (dont l'essentiel des métropoles) accueillent une population plus jeune que la moyenne, la taille des ménages y décroît comme presque partout mais moins vite que dans les petites communes.

Le nombre de ménages augmente plus rapidement que celui des habitants mais l'écart sur ce point est largement à l'avantage des communes peu denses (0,96%/an contre 0,81%/an).

A l'inverse, le nombre d'emplois stagne vraiment dans ce groupe des communes peu denses, contrairement aux communes denses qui accueillent en 2019 les 3/4 des emplois et voient leur nombre s'accroître au rythme de 0,24%/an.

Globalement, en considérant notre indicateur de vitalité basé sur l'évolution des nombres de ménages et d'emplois, les communes rurales apparaissent plutôt légèrement en meilleur position que les communes denses avec un indicateur entre 2008 et 2019 de +0,59% contre +0,52%/an.

2. Parmi ces communes, certaines consomment très peu de foncier

La grande majorité de ces presque 31 000 communes peu denses ont consommé une surface significative durant les 10 années 2011-2021 : la moitié d'entre elles plus de 2,5 ha et un quart plus de 6 ha. Même si cette consommation par commune paraît faible en comparaison de la moyenne (7,3 ha par commune), leur très grand nombre explique les 2/3 de la consommation totale de foncier entre 2011 et 2021 alors qu'elles n'accueillent qu'un tiers de la population et 36% de son évolution entre 2008 et 2019.

La loi Climat & Résilience fixe l'objectif d'une réduction de 50% de la consommation foncière pour la décennie 2021-2031 sans du tout affecter ce taux de réduction à chaque commune. Comment alors se faire une idée du champ effectif de cette garantie rurale de 1 ha promise à toute commune peu dense ?

Une méthode simple pour évaluer le nombre et les caractéristiques de l'ensemble des communes potentiellement bénéficiaires de cette dérogation consiste à considérer comme telles toutes celles qui ont consommé moins de 2 ha entre 2011 et 2021 avec l'idée que la réduction standard conduirait à limiter leur consommation durant les 10 années qui viennent à moins de 1 ha et donc justifierait l'appel à cette garantie rurale.

C'est le cas de 13 900 communes⁷. On les qualifiera ci-après de **communes "garantie rurale potentielle"** (ou **communes "GRP"**).

A. ...principalement situées dans des départements en faible vitalité

Comme celle des communes peu denses présentée sur la carte précédente, la répartition de ces communes "garantie rurale" n'est pas du tout uniforme sur le territoire.

Dans 29 départements, plus de la moitié des communes sont de type "garantie rurale" ; ces départements comptent souvent un nombre très élevé de communes.

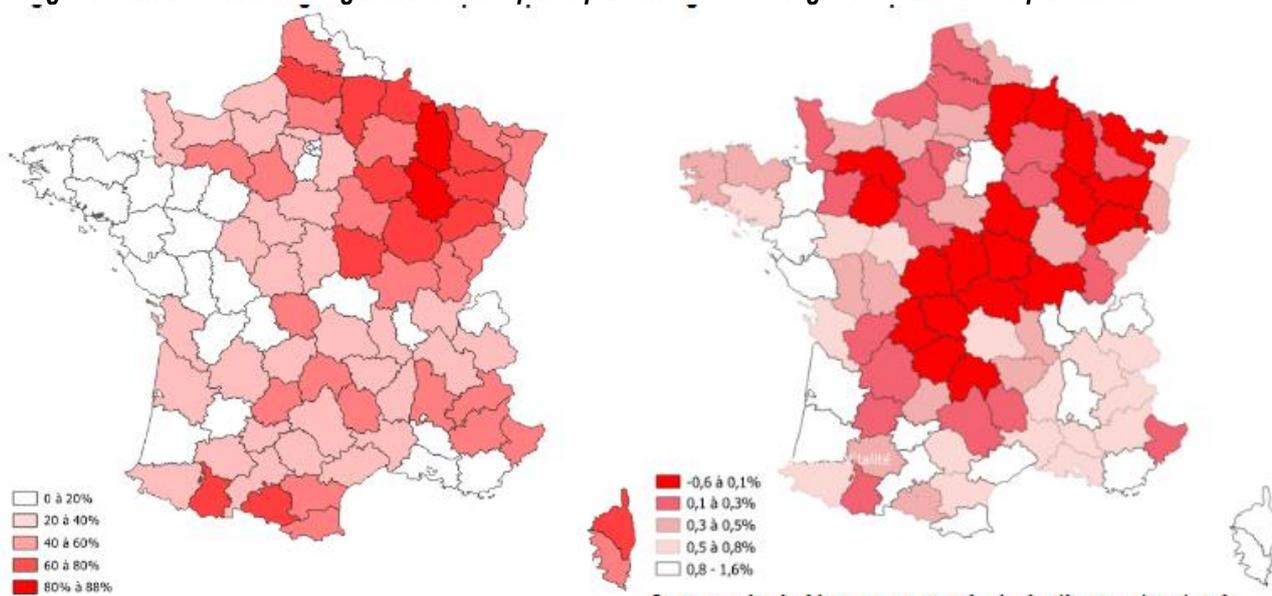
⁷Une dizaine de petites communes (9 très peu denses et 1 peu dense selon l'INSEE) ne sont pas comptabilisées par le CEREMA; par ailleurs, c'est la géographie au 1/1/2022 et non pas au 1/1/2019 qui est ici utilisée, les données indiquées ci-après diffèrent donc de quelques unités des données publiées par l'INSEE.

59% des communes "garantie rurale potentielle" sont situées dans seulement 39 départements, lesquels ne rassemblent que 15% de la population française et sont en général en stagnation démographique et en perte d'emplois.

A l'inverse, les 6 départements les plus denses (75, 92, 93, 94, 971, 974) ne regroupent que très peu de telles communes (156) et connaissent presque tous (Paris est une exception concernant la population) une forte croissance démographique et surtout du nombre d'emplois.

Fig. 3 : Taux de communes "garantie rurale" par département

Fig. 4 : Vitalité des départements



Lecture : à gauche, plus le département est coloré, plus la proportion de communes "garantie rurale potentielle" est élevée, à droite, plus il est en situation de dévitalisation

Les communes "garantie rurale" se trouvent donc très souvent placées dans un contexte départemental vraiment peu porteur. Cela interroge sur les moyens efficaces pour une revitalisation lorsqu'ils sont imaginés à l'échelle d'une commune.

B. ... et concentrées au sein d'intercommunalités plutôt en voie de dévitalisation

Peut-être l'échelle départementale n'est-elle pas bien adaptée. Cela suggère de travailler avec une approche géographique plus fine du territoire d'insertion de ces communes en regardant la situation au niveau des EPCI (communautés de communes en général dans le monde rural).

Fig. 5 : Caractéristique des EPCI selon leur part de communes "garantie rurale potentielle"

EPCI classés selon la part des communes "GRP"	Nb d'EPCI	Nb total de communes	dont communes "GRP"	part des communes "GRP" dans l'EPCI	Indicateur de Vitalité	TCAM Emplois	TCAM Ménages
>80%	71	3 105	2 685	86%	-0,11%	-0,67%	0,30%
>60%	177	6 711	4 752	71%	0,07%	-0,51%	0,50%
>40%	212	6 656	3 315	50%	0,21%	-0,34%	0,64%
>20%	261	7 542	2 221	29%	0,40%	-0,06%	0,79%
>0%	316	8 097	896	11%	0,51%	0,11%	0,88%
0%	212	2 819	0	0%	0,72%	0,49%	0,95%

Lecture : TCAM = Taux de Croissance Annuel Moyen

Concentration et dévitalisation sont ainsi plus accentuée qu'au niveau des départements:

Concentration :

- un peu plus de 200 EPCI n'ont aucune commune "garantie rurale potentielle"
- la moitié des presque 1250 EPCI n'en regroupent que 10%

et à l'inverse :

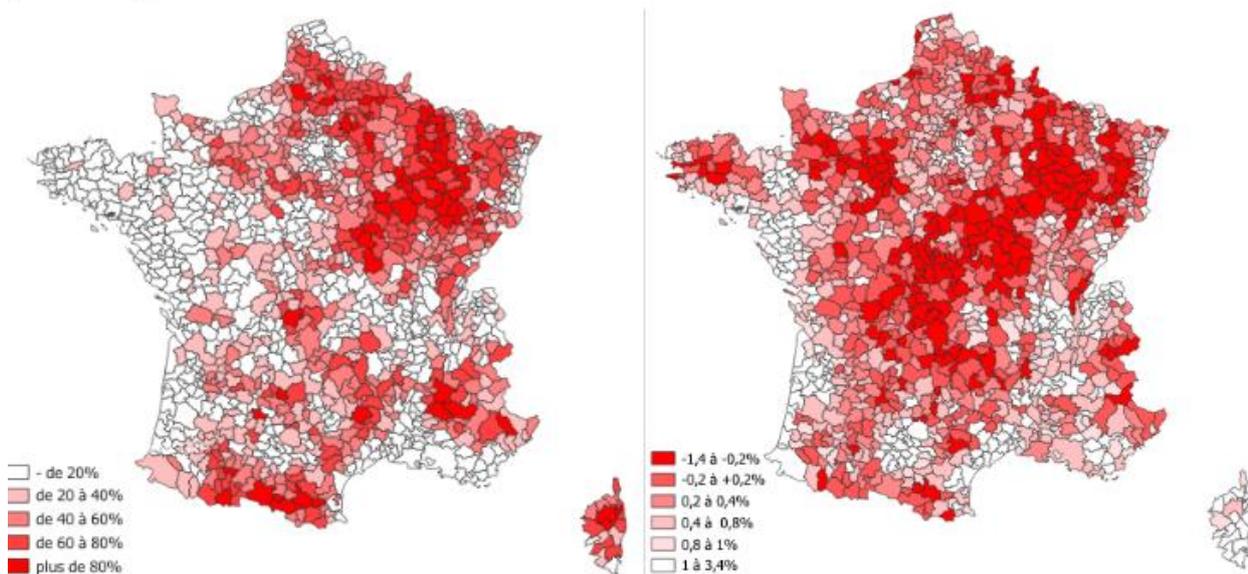
- une centaine d'EPCI (112) regroupent 30% de ces communes, alors qu'elles n'accueillent que 2,5% de la population française et 1,9% des emplois
- plus largement, les 2/3 de ces communes "garantie rurale potentielle" se trouvent dans moins de 30% des EPCI (dont les 112 cités précédemment)

Dévitalisation :

- le tableau ci-dessus est parlant : dans les EPCI où sont concentrées les communes "garantie rurale potentielle" l'indicateur de vitalité est souvent négatif

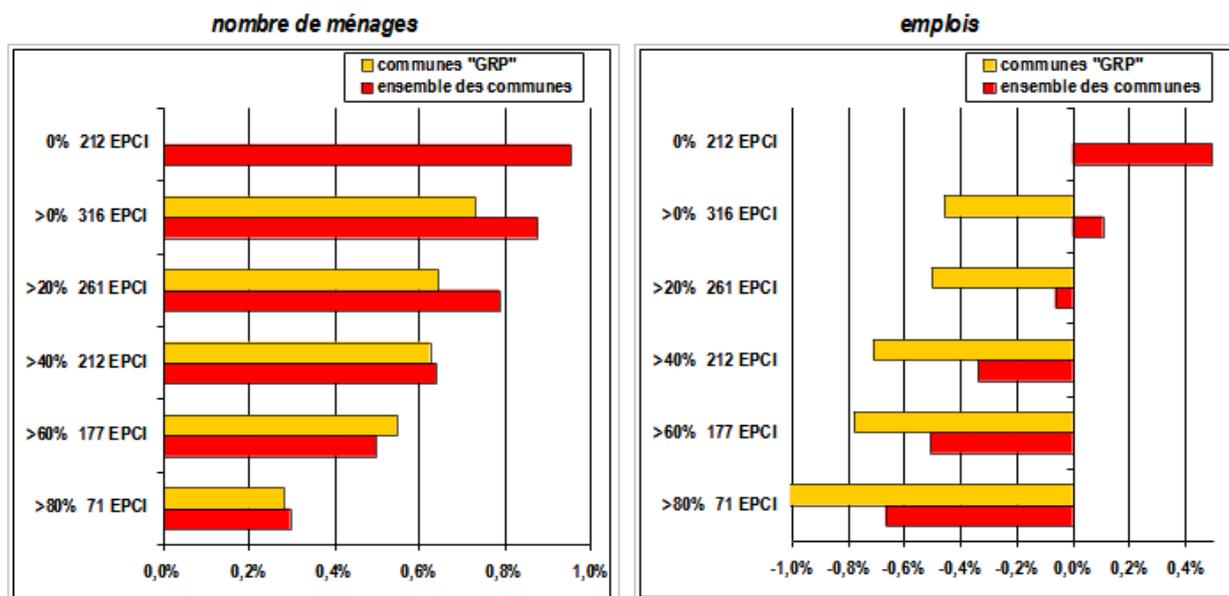
Fig. 6 : Concentration des communes "garantie rurale potentielle" par EPCI

Fig. 7 : Vitalité des EPCI



Et la vitalité de ces communes est fortement corrélée à celle de leur EPCI.

Fig. 8 : Evolution comparée des EPCI et de leurs communes "garantie rurale potentielle" selon la part de ces dernières



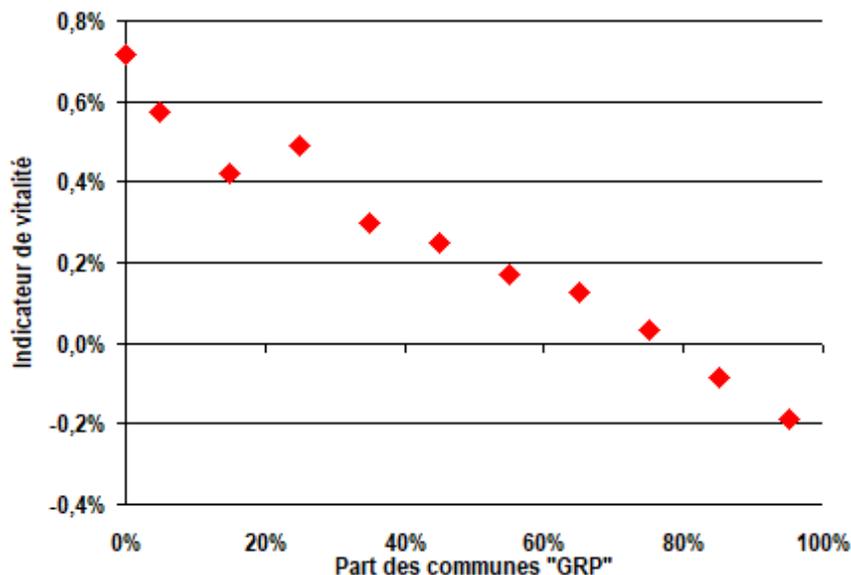
L'évolution du nombre de ménages est assez variable d'un groupe d'EPCI à un autre, bien plus forte lorsque l'EPCI compte peu de communes rurales à faible consommation foncière. Dans ces EPCI, les quelques communes "GRP" ont en moyenne une croissance de leur nombre de ménages plus limitée que celle enregistrée dans l'ensemble de l'EPCI. Par contre les EPCI à présence significative de telles communes connaissent une évolution moyenne en gros identique à celle de ces communes "GRP".

En matière d'emplois, la situation est bien différente : le décalage entre les communes "GRP" et leurs voisines dans le même EPCI est en moyenne vraiment important avec des baisses d'emplois bien plus marquées dans les premières.

La répartition des emplois en 2019 entre agriculture / industrie-artisanat-bâtiment / tertiaire est peu différente entre ces divers groupes d'EPCI, ni d'ailleurs entre leurs communes "garantie rurale potentielle" et les autres avec évidemment un peu plus d'emplois agricoles dans les 1ères. Mais en termes d'évolution, la baisse des emplois tertiaires est surtout manifeste dans ces communes.

Une fréquence élevée de ces communes particulières au sein d'un EPCI est donc corrélée avec une faible vitalité pour l'ensemble de l'EPCI et surtout une forte déprise en matière d'emplois. Les communes "garantie rurale potentielle" au sein de ces EPCI ne souffrent pas beaucoup plus de cette faible attractivité que les autres communes de leur EPCI, mais par contre bien plus en matière d'emploi.

Fig. 9 : Corrélation entre Vitalité des EPCI et proportion de communes "garantie rurale potentielle"



La question se pose donc de réfléchir à la situation de ces communes à faible consommation foncière selon le niveau d'attractivité de leur EPCI.

Pour résumer ces deux approches Foncier et Vitalité, le graphique ci-contre représente l'indicateur de vitalité (ménages et emplois) en moyenne pour chacun des déciles d'EPCI classés selon leur part de communes "GRP" ainsi que le 11° groupe d'EPCI qui n'en a aucune. La corrélation entre l'importance des communes "GRP" et la vitalité des EPCI apparaît évidente.

Conclusion N°1 : une très forte concentration géographique

Les communes peu denses à faible consommation de foncier sur le passé et qui pourraient bénéficier de cette "garantie rurale potentielle" sont concentrées sur quelques territoires, que l'on raisonne en termes de départements comme à un niveau plus fin, de communautés de communes ou d'agglomération.

Conclusion N°2 : une faible croissance du nombre de ménages voisine de celle constatée dans leur EPCI

La dévitalisation de beaucoup de ces communes rurales peu denses et peu consommatrices de foncier est globalement une réalité, mais son ampleur est fortement liée à leur situation géographique.

Lorsque ces petites communes sont particulièrement nombreuses, c'est généralement dans un EPCI sont peu attractif mais sans que la différence entre ces communes et les autres au sein de l'EPCI y soit vraiment sensible en termes de nombre de ménages.

Dans les EPCI attractifs, leurs communes "garantie rurale potentielle" le sont en général également et à l'inverse.

La dévitalisation démographique est donc à comprendre et sans doute aussi à traiter au niveau des territoires plutôt que des communes.

Conclusion n°3 : une évolution des emplois par contre bien plus négative

Un phénomène analogue se produit en matière d'emplois, mais avec un écart très marqué en défaveur de ces communes "garantie rurale potentielle" comparées aux autres communes de leur communauté.

Cet écart dans les évolutions se situe en particulier à propos des emplois tertiaires qui diminuent plus dans ces communes que dans leur environnement proche.

ET SI LA MESURE S'APPLIQUAIT AUSSI AUX COMMUNES URBAINES ?

Hors ruralité, près de 4200 communes pourraient a priori être concernées selon le texte voté en 1^o lecture au Sénat.

Quelles sont ces communes ?

- D'abord la plupart des plus grandes villes qui d'ailleurs ne consomment en général que peu de foncier.
- Parmi ces villes, 58 d'entre elles avec une population moyenne de 31 000 habitants n'ont rien consommé entre 2011 et 2021 et accueillent 1,8 million d'habitants.
- 226 ont consommé moins de 1 ha. Parmi elles Paris et un grand nombre de communes de sa banlieue, mais 1/4 de ces communes sont de petites villes de moins de 5000 habitants et la moitié des villages de moins d'un millier d'habitants⁸.
- Enfin 218 ont consommé entre 1 et 2 ha, là encore quelques grandes villes (Grenoble, Villeurbanne, Caen, .. ainsi que d'autres de la banlieue parisienne, Montreuil, ...) accompagnées de villes moyenne et pour un tiers de villages.

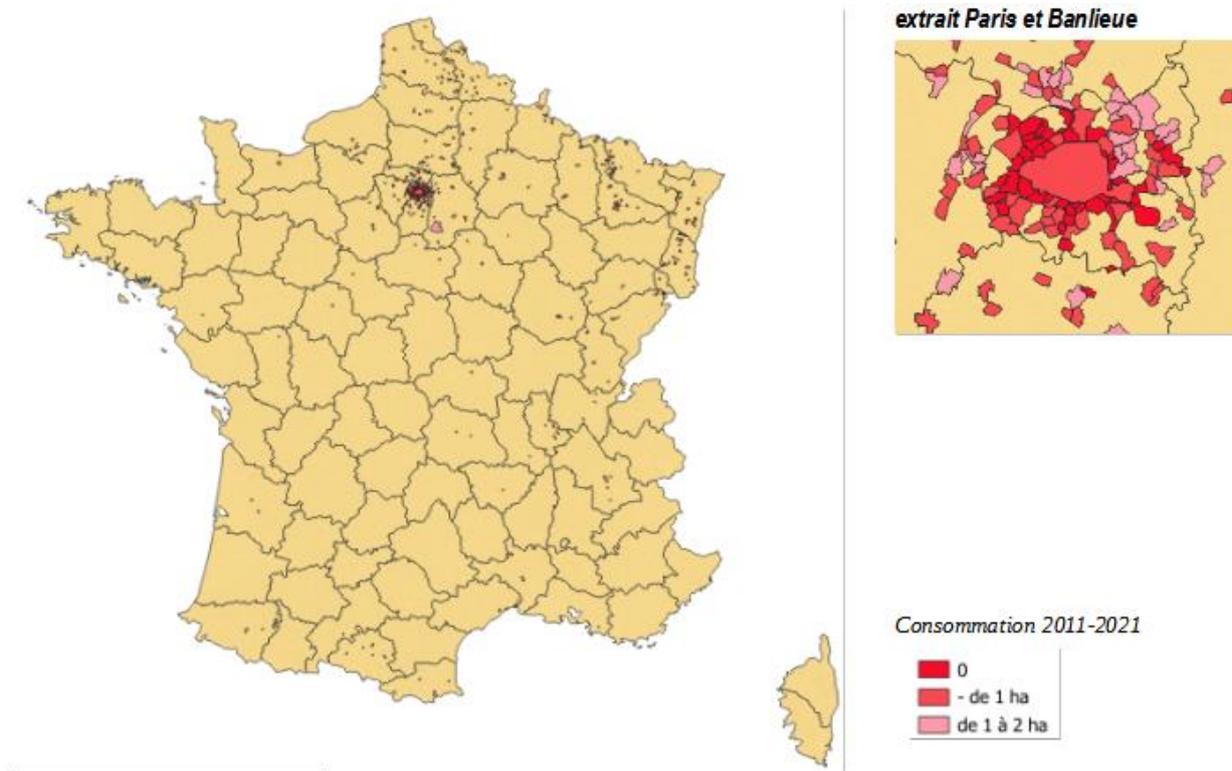
Au total, 500 communes dites "urbaines" ont donc consommé moins de 2 ha sur ces 10 ans, soit au total 440 ha, 1% de la consommation totale des 35 000 communes. Elles pourraient rejoindre le groupe des communes à "superficie minimale" puisqu'on ne peut pas parler de "garantie rurale" les concernant.

Ces 500 communes se répartissent en trois tiers : villages de moins de 1 000 habitants, petites villes en dessous de 5 000 habitants et villes moyennes et grandes. Elles sont très largement concentrées en Île de France (171 communes), dans le Grand-Est (122) et les Hauts de France (86).

Au passage, ces 500 communes ne présentent pas en moyenne une Vitalité différente de la moyenne des 13 900 communes rurales peu consommatrices, mais bien sûr comme dans le cas des communes rurales, avec une grande diversité.

⁸Un village appartenant à une unité urbaine n'est pas classé comme rural : ex un village de 1000 habitants voisin d'un bourg de 5000 habitants, ...

Fig. 10 : Localisation des communes urbaines faiblement consommatrices



9 000 COMMUNES-TEMOINS

La proposition de loi prévoit une "surface minimale de développement communal" de 1 ha de foncier offerte aux communes peu denses.

Sur le passé récent, en gros 9 000 communes ont de fait consommé moins de 1 ha en 10 ans. Pour réfléchir au futur, commençons donc par regarder comment se sont comportées ces "**communes-témoins**" en comparaison avec les communes un peu plus consommatrices. Elles illustrent sur le passé récent la situation que les porteurs de cette proposition sénatoriale imaginent pouvoir être le (triste) sort de nombreuses communes rurales en l'absence de la dérogation qu'ils souhaitent instituer.

Au passage, parmi ces 9 000 communes, un peu plus de 600 se sont même abstenues de toute consommation.

DEVITALISATION $\leftarrow \rightleftharpoons \rightarrow$ FAIBLE CONSOMMATION FONCIERE ?

Une première approche en termes de moyennes générales conduirait à conclure que la vitalité des communes est très liée à leur consommation de foncier.

Fig. 11 : Groupes de communes "témoins" et autres types de communes peu denses plus consommatrices de foncier

Communes selon leur consommation	Nombre de communes	Consommation moyenne (en ha)	Indicateur de vitalité Ménages + Emplois
<1 ha	8 860	0,43	0,04 %/an
de 1 à 2 ha	5 009	1,46	0,26 %/an
de 2 à 4 ha	5 953	2,89	0,38 %/an

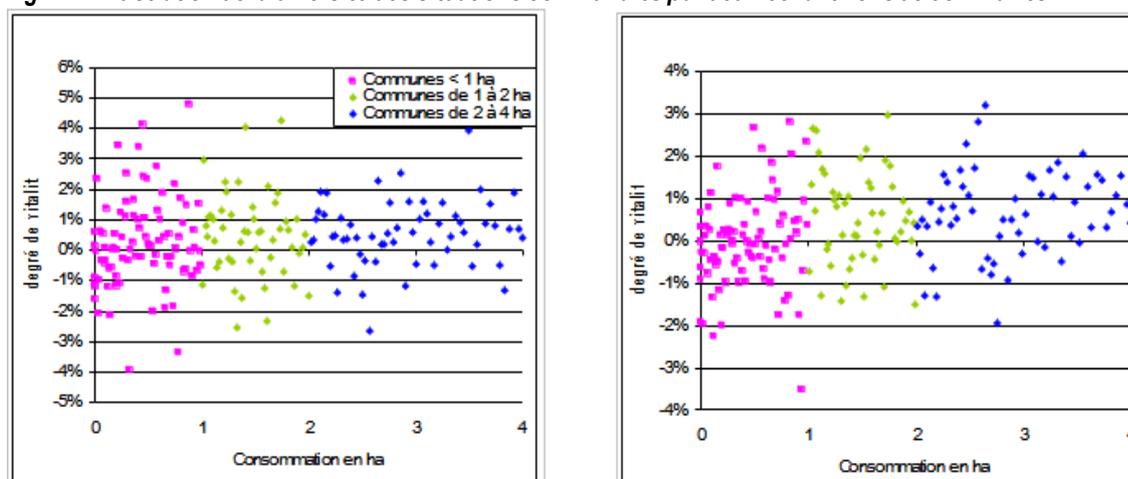
Pourtant ce classement des communes selon leur consommation foncière masque une grande hétérogénéité en leur sein ; en effet, dans chacun de ces trois groupes de communes, la diversité des situations selon leur vitalité est très grande.

Constater que dans des communes peu consommatrices, le nombre de ménages ou d'emplois ne se multiplie pas rapidement relève de la tautologie et ne donne aucune explication sur la causalité des phénomènes : est-ce leur manque d'attractivité qui les conduit à consommer peu de foncier ou bien est-ce le fait qu'elles ne consomment pas ou très peu de foncier qui diminue leur attractivité ? En réalité, cette question n'est pas la bonne : pour que soit prouvée une causalité dans un sens ou dans l'autre, il faudrait d'abord qu'on constate au moins une corrélation.

Absence de corrélation

Pour en être bien sûr, voici deux graphiques portant sur des échantillons au 1/100° tirés au hasard parmi les presque 20 000 communes ayant consommé moins de 4 ha entre 2011 et 2021, chaque point représente une commune. et les couleurs permettent de bien distinguer les niveaux de consommation

Fig. 12 : Illustration de la diversité des situations communales par deux échantillons de communes



Encadré de méthode N°2 : Comment analyser la relation entre vitalité et consommation foncière ?

Restons au niveau des communes à faible impact foncier, de 0 à 4 ha consommés entre 2011 et 2021, puisque c'est la mesure envisagée ne peut porter que sur ce type de communes, en distinguant 3 **grands groupes** :

- les 9 000 communes à moins de 1 ha comme **groupe-témoin**,
- les 5 000 ayant consommé de 1 à 2 ha comme potentiellement bénéficiaires avec les précédentes de la **garantie rurale** potentielle,
- les 6 000 entre 2 et 4 ha comme **référence**.

Pour approfondir sur la diversité au sein de chacun de ces trois grands groupes, classons les communes selon deux critères :

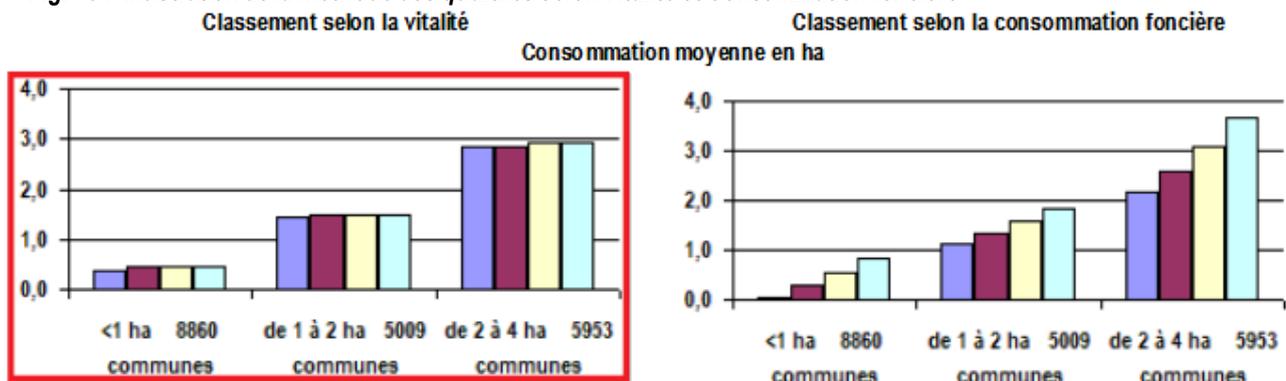
1. le foncier consommé,
2. la vitalité de la commune mesurée avec l'indicateur déjà utilisé à propos des EPCI : taux d'évolution de la somme des nombres de ménages et d'emplois locaux.

Pour chacun de ces deux classements (Foncier et Vitalité) au sein de chacun des 3 grands groupes de communes, constituons 4 sous-groupes d'effectifs identiques, des quartiles; par exemple dans le 1er grand groupe des 8 860 communes-témoins, 4 fois 2 215 communes,

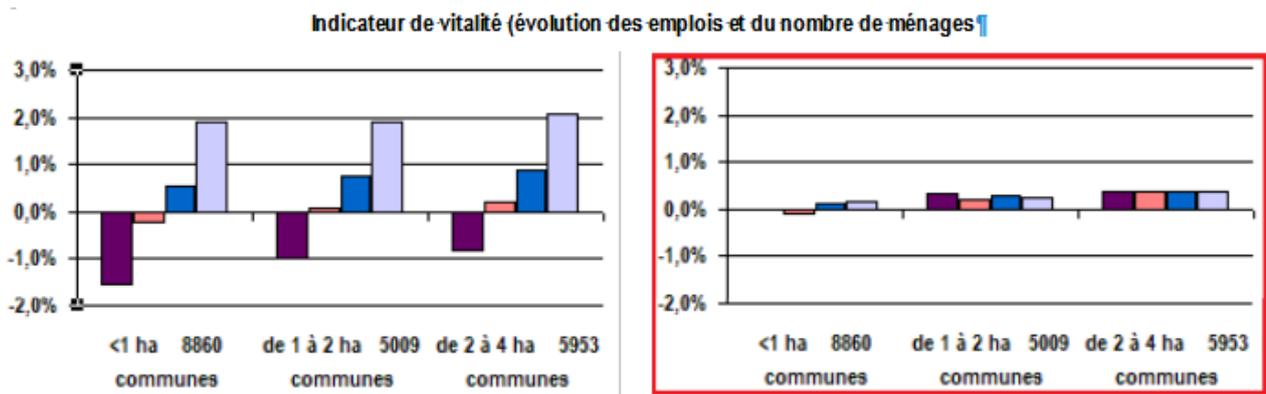
Pour chacun de ces quartiles, nous pouvons alors mesurer un ensemble d'indicateurs sous forme de moyennes calculées à partir des sources habituelles que sont les recensements de population 2008 et 2019, et les fichiers fonciers du CEREMA 2011-2021.

La comparaison des résultats selon les 2 modes de classement des communes permet d'apporter un début de réponse à cette question de la poule et de l'œuf : **Consommation foncière entraîne-t-il Vitalité ou bien le contraire ?**

Fig. 13 : Illustration de la méthode des quartiles selon Vitalité et Consommation foncière



Lecture : A gauche, les communes sont classées selon leur vitalité croissante à l'intérieur de chacun des 3 grands groupes, leurs consommations foncières apparaissent très proches au sein de chaque grand groupe de communes. Le graphique de droite classant les communes selon leur consommation ne fait que mettre en évidence la diversité des consommations foncières en continuité de 0 à 4 ha.



Lecture : Idem, mais avec le graphique de gauche cette fois.

Ces 4 graphiques illustrent le résultat du classement selon l'un ou l'autre de ces deux indicateurs sur ces même deux thèmes. Comme indiqué en dessous de chaque paire de graphiques, les deux graphiques cadrés en rouge montrent que, au sein d'un même groupe de communes, les moyennes des 4 quartiles selon l'un des deux indicateurs sont à peu près au même niveau sur l'autre indicateur.

S'ils n'apportent pas de réponse à la question de la causalité Vitalité \Leftrightarrow Consommation foncière ou inversement, ils confirment déjà l'**absence de corrélation fine entre les 2 critères de classement Vitalité et Consommation foncière** dès lors qu'on ne se contente pas de regarder la réalité de loin sans entrer dans la diversité des situations.

1. En fait pas de corrélation et donc pas de causalité raisonnable

Détaillons un peu cette question de la vitalité relative des communes, en matière d'emploi, de population et de ménages.

En matière d'emplois :

A l'intérieur de chacun des 3 grands groupes de communes (< 1 ha, de 1 à 2 ha, de 2 à 4 ha), le graphique de gauche montre qu'un quart d'entre elles bénéficient d'une forte augmentation du nombre de leurs emplois locaux, une moitié d'une quasi stabilité et le dernier quart souffre au contraire d'une baisse importante.

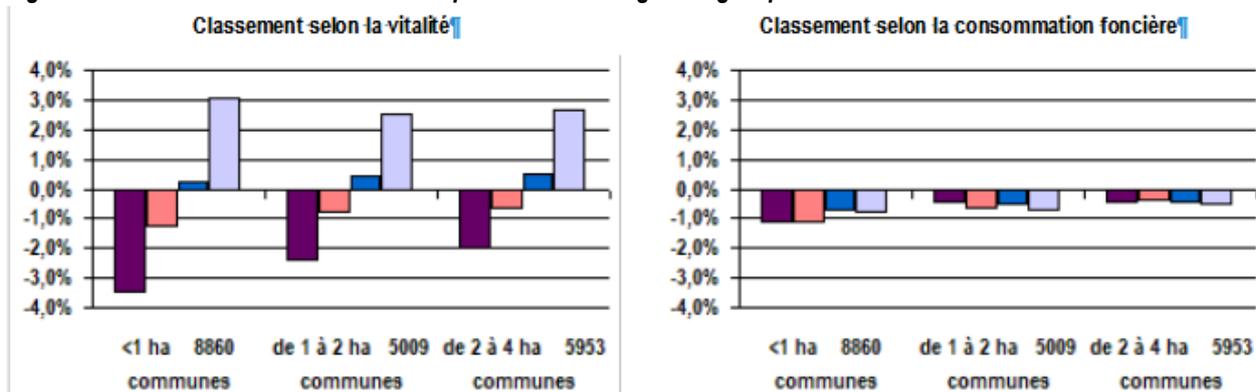
L'approche par la seule consommation foncière (graphique de droite) gomme totalement cette diversité de situations :

1. le quart des communes les moins consommatrices ne perd pas en moyenne plus d'emplois que le quart des communes les plus consommatrices dans chacune des 3 grands groupes de communes) ;
2. de plus, elle montre que la différence entre ces 3 grands groupes de communes n'est pas significative.

Plus de consommation ne coïncide pas avec moins de perte d'emplois ni au sein d'un grand groupe ni entre ces grands groupes.

3.

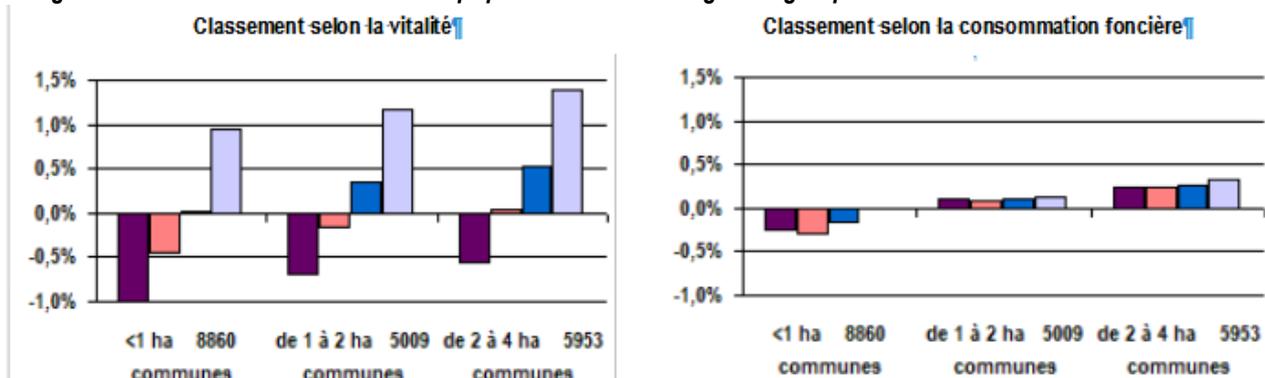
Fig. 14 : La diversité de l'évolution des emplois au sein des grands groupes de communes



En termes de population ou de ménages :

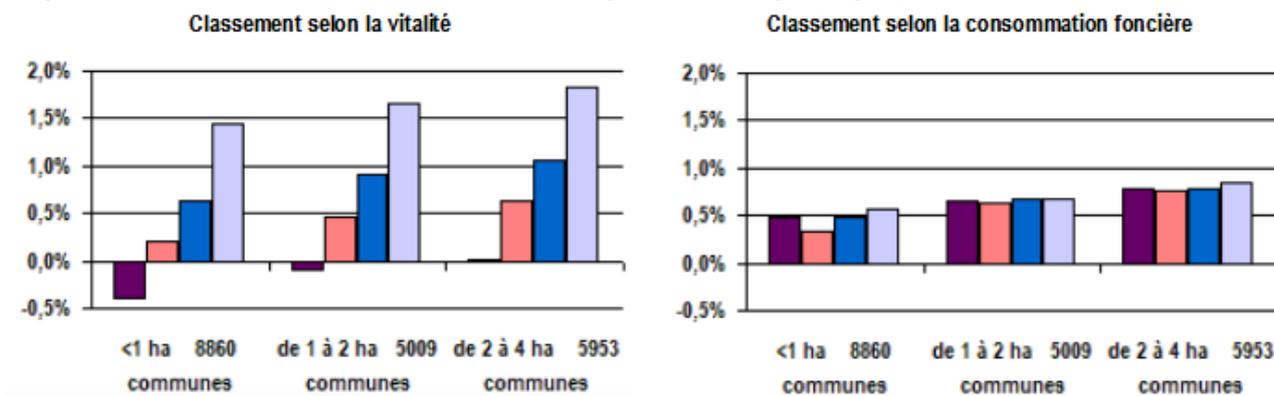
Le même phénomène se retrouve quasi à l'identique pour la population mais de manière bien moins accentuée (l'échelle verticale de ces graphiques est presque 3 fois moins étalée que dans les graphiques sur l'emploi) car les évolutions sont naturellement moins rapides dans ce domaine.

Fig. 15 : La diversité de l'évolution de la population au sein des grands groupes de communes



Mais comme expliqué plus haut, plutôt qu'en termes de population, c'est en termes de nombre des ménages que la question se pose d'autant que le vieillissement de la population source de baisse de la taille des ménages joue a priori un rôle dans le dépeuplement de certaines communes et atténue donc la baisse du nombre de ménages lorsque la population diminue de façon importante.

Fig. 16 : La diversité de l'évolution du nombre de ménages au sein des grands groupes de communes



La dispersion est bien plus forte selon ce critère relatif au nombre de ménages que selon le critère de la population et cela dans chacun des 3 grands groupes de communes selon leur consommation : "< 1 ha", "de 2 à 4 ha" et "de 4 à 8 ha". Et dans ces 3 grands groupes, les cas de déprise en termes de ménages sont cantonnés à un nombre restreint de communes, par exemple le 1er quart des communes-témoins ; de plus, ce phénomène reste bien limité. Ceci s'explique en bonne partie par la présence importante de personnes âgées vivant en couple dont le décès de l'un diminue le nombre d'habitants sans pour autant diminuer celui des logements.

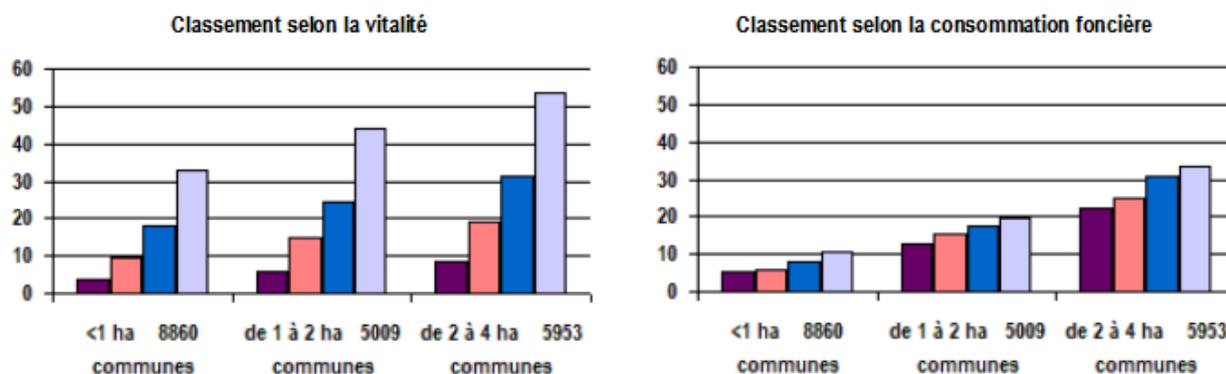
Finalement, le graphique de droite confirme l'absence d'une relation claire entre évolution du nombre de ménages et consommation foncière.

Conclusion N°4 : emplois et ménages évoluent sans grand rapport avec la consommation foncière

LA FAIBLE CONSOMMATION FONCIERE N'EMPECHE PAS DE CONSTRUIRE

Les communes peu consommatrices voient leur parc⁹ évoluer de manière non négligeable, peu d'espace consommé n'implique pas du tout absence de construction.

Fig. 17 : La diversité de l'évolution du parc de logements au sein des groupes de communes



Lecture : en vertical s'affiche le nombre de logements supplémentaires et non pas un taux d'évolution du parc. Attention le parc moyen est de taille bien différente selon les 3 grands groupes, respectivement de 125, 210 et 300 logements par commune.

⁹L'évolution du parc de logements est un bon indicateur de la construction neuve même si localement elle résulte également de diverses formes de renouvellement du parc (destruction de logements existants, changement de destination de locaux, ...).

Ainsi, les 9 000 communes-témoin sont bien loin de ne pas avoir construit durant la période. Au total, en proportion de la taille de leur parc de logements, elles ont autant construit que les deux autres grands groupes de communes qui ont consommé bien plus de foncier pour un volume de construction qui n'est pas en rapport avec cette consommation foncière.

Là encore, si la diversité n'est pas très grande entre communes ayant des consommations foncière voisines, ce n'est pas du tout le cas lorsqu'elles sont classées selon leur vitalité et cette diversité se retrouve de façon analogue au sein de chacun de 3 groupes de communes "< 1 ha", "de 2 à 4 ha" et "de 4 à 8 ha".

Vitalité et évolution du parc de logements sont donc en forte relation : malgré des consommations foncières proches, les communes à forte vitalité construisent beaucoup plus que les autres dans chacun des 3 groupes de communes.

Au delà de ce constat, viennent deux questions :

1. à quoi sert ce flux de construction assez variable selon la vitalité des communes
2. et avec quel degré de sobriété foncière ?

1. Un parc presque toujours en croissance, mais pour quel usage ?

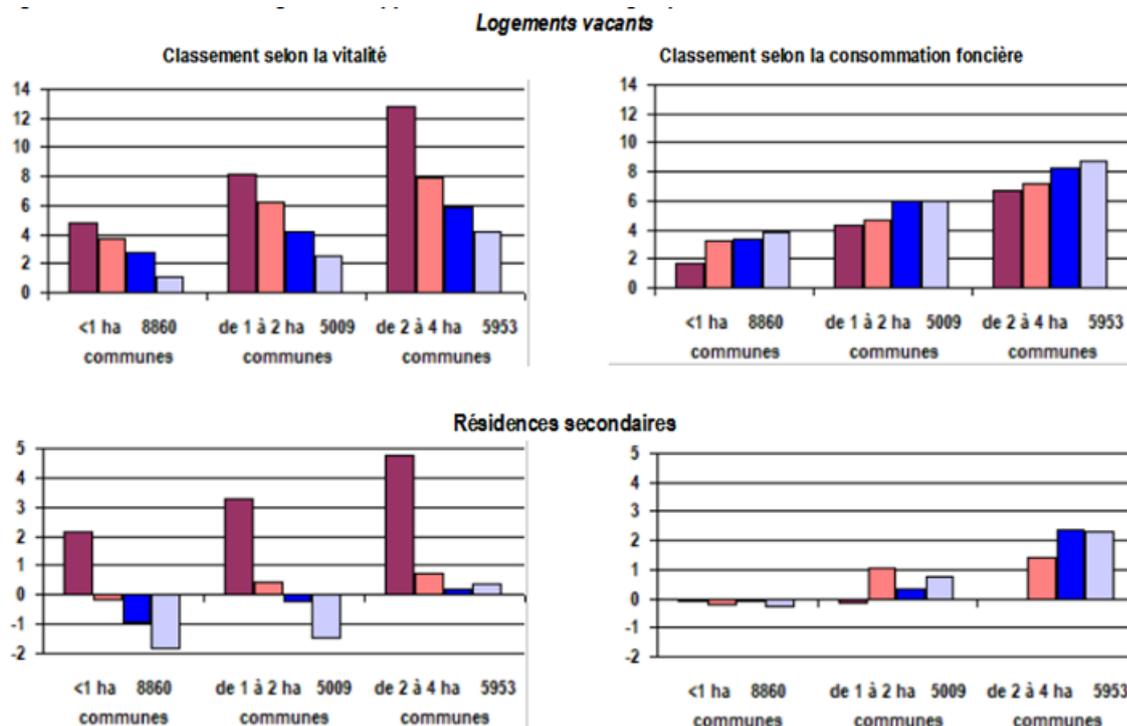
Lorsque le parc augmente, c'est le cas dans pratiquement toutes les communes :

- est-ce au bénéfice des résidences principales donc des habitants, ou bien des résidences secondaires ?
- ou encore la construction neuve s'accompagne t-elle d'une augmentation de la vacance dans le parc ?

Malgré la stabilité en moyenne du nombre des résidences secondaires dans le parc, la forte augmentation de la vacance qui apparaît sur les graphiques de droite montre d'abord que globalement la tension sur le marché local du logement est faible. Certes ce développement de la vacance est largement partagé dans le territoire national quelque soit la consommation foncière des communes mais il caractérise surtout les territoires non tendus. On serait donc globalement dans ce cas pour l'ensemble de ces communes ayant consommé moins de 4 ha entre 2011 et 2021.

Toutefois, les graphiques de gauche mettent en évidence là encore une très forte dispersion à consommation foncière comparable entre les communes à forte vitalité et les autres ; dans les premières, le taux de vacance reste presque stable tandis que des résidences secondaires sont vraisemblablement mobilisées pour des résidents au contraire des communes en dévitalisation. Et ce phénomène n'est pas différent dans nos communes-témoins comparées aux 2 autres groupes de communes.

Fig. 18 : La destination des logements supplémentaires au sein des groupes de communes



Conclusion N°5 : une construction neuve importante mais souvent mal orientée

Globalement, dans ces communes peu consommatrices de foncier, la construction neuve dépasse quelque peu les besoins locaux (une augmentation importante de la vacance et encore un peu plus de résidences secondaires, et ce n'est donc pas au profit des résidences principales)

Mais quelque soit leur consommation foncière, la situation est bien variable selon la plus ou moins grande vitalité des communes :

- le 1er voire le 2d quartile regroupent des communes en voie de dévitalisation qui pour la plupart ont continué à construire. De ce fait, : mais, de façon générale, leur parc de logements a augmenté au profit de logements vacants et de résidences secondaires et tout en perdant des résidences principales.
- A l'inverse, dans les communes à forte vitalité, toute la construction neuve est dirigée vers l'augmentation du nombre des résidences principales.

2. Quel degré de sobriété foncière ?

"L'objectif est bien de concilier sobriété foncière et développement harmonieux de nos territoires" ¹⁰

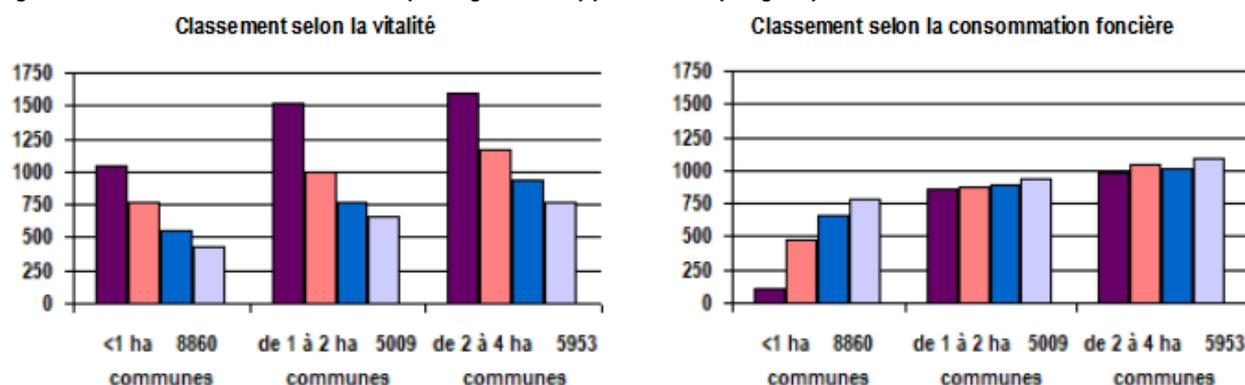
Selon la consommation foncière

¹⁰JB Blanc, sénateur porteur avec V Létard de la proposition de loi du Sénat (Compte rendu analytique officiel du 14 mars 2023)

Le graphique de droite met en évidence que l'espace mobilisé par logement supplémentaire s'accroît régulièrement en fonction de la consommation foncière des communes. Ceci pourrait s'expliquer en partie si ces communes plus consommatrices accueillaient de nouveaux emplois, mais ce n'est pas le cas en moyenne.

L'exception du 1er quartile des communes ayant consommé moins de 1 ha est frappante, ce quartile comprend en particulier les 628 communes sans aucune consommation qui ont néanmoins vu leur parc de logements passer de 36 800 à 42 600 unités sur la période, une parfaite sobriété foncière très fréquente dans ce groupe de communes.

Fig. 19 : Consommation foncière en m² par logement supplémentaire par groupe de communes



Selon la vitalité

Le graphique de gauche montre qu'au sein de chacun des 3 grands groupes de communes, les plus dévitalisées consomment plus de 2 fois plus d'espace par nouveau logement que celles qui connaissent une forte vitalité. Et cet écart serait encore accru si l'on tenait compte des emplois que ces dernières ont vu se créer sur leur sol contrairement aux premières qui en ont largement perdus, emplois qui ont également pu solliciter du foncier.

Ces communes vertueuses ont probablement pu bénéficier d'une capacité au renouvellement urbain qu'elles ont su exploiter avec des constructions en dents creuses mais sans doute aussi en s'imposant une forte densité dans leurs petites extensions. En quelque sorte, une meilleure mise en application de la loi Climat & Résilience avant l'heure, sans pour autant remettre en cause leur développement, au contraire.

Conclusion N°6 : le défaut d'attractivité démographique va avec une consommation foncière inefficace, à cent lieues de la sobriété foncière attendue

Les communes en voie de dévitalisation consomment bien plus de foncier par logement supplémentaire au mépris de la sobriété foncière maintenant indispensable.

Leur en donner la possibilité est prendre le risque d'une mauvaise allocation de cette ressource foncière pour peu de logements, et de plus, pour des logements non légitimés par des résidents permanents mais au contraire conduisant à la déqualification en logements vacants d'une partie du parc existant et éventuellement à une multiplication des résidences secondaires.

Dit autrement au vu de l'expérience de la décennie passée :

1. moins de consommation foncière ne réduit pas la capacité à construire mais rend d'abord la construction plus efficace en termes de sobriété foncière

2. de plus, cette construction neuve est également d'autant plus efficace en termes de logement effectif (c'est à dire hors vacance et résidences secondaires) que la commune est attractive

en bref, ce n'est pas la possibilité de consommer du foncier qui revitalise une commune, mais son attractivité qui rend sa consommation foncière efficace sur ces deux plans.

QUELS AUTRES USAGES DU FONCIER ?

Outre le logement, une consommation foncière peut se justifier pour soutenir ou rendre possibles des activités économiques ou par exemple des services publics nécessitant du foncier.

1. Pour des activités économiques ?

Les activités agricoles ne sont pas concernées dans la mesure où les bâtiments agricoles ne sont pas soumis à la taxe foncière sur le bâti et donc ne sont ni comptabilisées ni limitées par le droit de l'urbanisme dans les zones correspondantes.

Les activités industrielles hors artisanat et les activités commerciales d'ampleur n'ont pas vocation à se développer dans ces communes peu denses à faible consommation foncière. De plus concernant les surfaces commerciales importantes, ce serait aller à contre courant des dernières mesures législatives.

L'artisanat et les petites activités de service ou de commerce ont par contre tout à fait leur place dans ces communes comme ailleurs avec cependant deux remarques :

1. pour fonctionner, elles ont besoin d'une clientèle débordant très largement les besoins de la petite commune en question et elles ne peuvent y trouver une place durable qu'en desservant un territoire bien plus large dans un esprit de collaboration. Un PLUi ou un SCoT peut donc tout à fait porter de telles implantations mais sûrement pas dans toutes les communes susceptibles de bénéficier de cette potentielle garantie rurale ;
2. parmi ces communes, celles en voie de dévitalisation ont perdu récemment des emplois notamment tertiaires ; ceci a généralement dû conduire comme en matière de logement à de la vacance de locaux qu'il doit être possible de réutiliser ou en tout cas, qu'il est souhaitable de tenter de le faire avant d'investir un nouveau foncier.

Dans tous les cas, la sobriété foncière s'impose et l'exemple des communes peu consommatrices et en pleine vitalité dont le comportement en matière de logement a été explicité plus haut montre que la consommation foncière peut rester très limitée, même dans ces cas.

2. Pour des équipements ou des services publics ?

Reprenons une déclaration entendue le 16 mars au Sénat lors du vote de la proposition de loi :

*"Un hectare, c'est 10 000 m², soit 1 000 m² par an sur dix ans. Quelle affaire ! Un peu de voirie, un peu de stade, un peu d'école, un peu de service public... Mais cela permet de laisser un peu respirer la ruralité."*¹¹

Un mauvais exemple : l'école ...

Petit rappel, les communes dont il est ici question sont peu peuplées et d'ailleurs pas particulièrement avec de nombreux enfants. En 2019, 33% des communes témoins (consommation inférieure à 1 ha en 10 ans) comptent

¹¹M. Jean-Michel Arnaud, cf le Compte-rendu analytique officiel du Sénat p. 52.

moins de 5 enfants en âge de scolarité élémentaire, 77% moins de 15, c'est à dire pas de quoi nécessiter une seule classe. Pour les communes ayant consommé entre 1 et 2 ha, ces proportions s'élèvent à 9 et 47%.

Parmi l'ensemble de ces 13 900 communes susceptibles de bénéficier de la dérogation garantie rurale, les 2/3 ont moins de 15 enfants à ces âges et seules 15% en ont plus de 25. De plus, sauf exception, ces effectifs ne sont en général pas en hausse, ni en zone urbaine, ni dans le rural même si des familles peuvent y être attirées.

Fig. 20 : Nombre d'enfants d'âge scolaire selon les groupes de communes

Communes peu denses selon leur consommation foncière	Nombre total de communes	Nombre de communes selon leur effectif d'enfants d'âge école élémentaire				
		moins de 5	de 5 à 14	de 15 à 24	de 25 à 34	35 et +
< 1 ha	8 860	2 894	3 968	1 245	407	346
de 1 à 2 ha	5 009	472	1 904	1 300	635	698
communes "GRP"	13 869	3 366	5 872	2 545	1 042	1 044
de 2 à 4 ha	5 953	197	1 479	1 404	1 027	1 846

Source : Recensement de population 2019

Sauf à remplacer une école ancienne obsolète (mais alors en récupérant les locaux pour d'autres services, ce qui évite peut-être même dans ce cas de consommer globalement plus de foncier), il est difficile d'imaginer (encore une fois sauf exception !) la nécessité de nouvelles écoles ajoutant une consommation foncière à celle utile par ailleurs. En tout cas, la mise en œuvre du principe soutenu par l'AMF "pas de commune sans école, au sens où chaque commune doit être rattachée à une école de territoire" passe à l'évidence par un maillage territorial sous-entendu multi-communal.

... exemple transposable à d'autres équipements de proximité ?

Une commune, même petite, peut tout à fait se trouver concernée par un équipement de taille importante : un lycée, un cinéma, un EHPAD, ... , par exemple si elle se trouve au sein dans une agglomération, mais ce ne peut être alors pour servir les seuls habitants de la commune, ni même souvent d'ailleurs de l'agglomération.

En termes de planification urbaine (ce qui nous intéresse ici), un tel besoin s'exprime logiquement au niveau d'un SCoT puis du document d'urbanisme local s'il existe et nul doute que si le besoin est patent, le foncier nécessaire sera trouvé dans ce cadre et dans la commune la plus adaptée sans qu'il soit besoin de faire appel à une règle générale ouvrant un droit à consommation d'espace à chacune des petites communes du territoire.

La question ne porte donc en fait que sur les **équipements de proximité**.

Qu'entend t-on par là ? L'INSEE s'appuyant sur son expérience d'observation des équipements locaux depuis les années 60 définit trois gammes d'équipements : équipements de proximité, intermédiaires et de gamme supérieure.

Une partie de cette gamme de proximité est en effet en lien avec des emplois :

- activités privées de services ou commerces comme atelier de réparation automobile, menuiserie, coiffure, restaurants, ... épicerie, boulangerie, supérette ... taxi, ... ;
- services de santé (médecins généralistes, chirurgiens dentistes, infirmiers, masseurs kinésithérapeutes et pharmacies), (question très souvent mise en avant concernant le rural) ;
- services publics (bureau de poste, relais poste ou agence postale, école élémentaire complète ou partie d'un regroupement pédagogique, bibliothèque).

Dans cette gamme de proximité, sont ainsi répertoriés 23 types d'équipements dont l'étude de l'impact foncier lorsqu'il est significatif peut être renvoyée à celle des activités économiques évoquées plus haut et sans oublier que la réutilisation de locaux existants ou de foncier déjà urbanisé est d'autant plus souvent possible que certaines des communes en question, notamment celles qui souffrent de dévitalisation, ont perdu des activités qui occupaient locaux et/ou espaces.

Par ailleurs ce genre d'équipements de proximité ne peut se trouver dans chaque commune, notamment les plus petites, le programme Petites Villes de Demain est assurément plus porteur de développement pour les petites villes certes, mais aussi de revitalisation pour le rural alentour qui en a besoin avec, par exemple, des Maisons France Service, du soutien à l'ingénierie, une redynamisation des commerces, la création de tiers-lieux, ... et bien sûr d'équipements de santé (cf Encadré N°3 ci-dessus).

Encadré de méthode N°3 : Gérer les besoins en équipements de proximité ?

Quels équipements ? quelles données pour comprendre ?

L'INSEE rassemble dans la Base permanente des équipements une série d'informations provenant de diverses sources administratives. En 2021, cette base regroupe les données portant sur 188 types d'équipements en 7 domaines et en distinguant les 3 gammes de proximité, intermédiaires et de gamme supérieure.

Rapporté à la population locale, les équipements de proximité pour les 4 domaines hors commerces et services aux particuliers sont répartis entre types de communes à faible consommation foncière de manière peu différenciée.

Communes peu denses selon leur consommation foncière	Nb d'équipements pour 1 000 habitants en 2021			
	équipement postal	équipement scolaire	équipement de sport, loisir, culture	équipement de santé
< 1 ha	0,6	1,0	4,6	1,5
de 1 à 2 ha	0,6	1,2	4,4	2,0
communes "GRP"	0,6	1,1	4,5	1,8
de 2 à 4 ha	0,6	1,2	4,3	2,7

Source : données calculées à partir de la BPE 2021 et du Recensements 2019 de l'INSEE et des Fichiers fonciers du CEREMA

Les différences sont plus significatives entre type de communes lorsqu'on fait abstraction de leur taille moyenne :

Quelle évolution dans le temps ?

La BPE évolue d'année en année en termes d'équipements suivis, l'INSEE vient de publier une comparaison entre 2016 et 2021 portant sur une partie des équipements évoqués plus haut.

Les équipements de sport de proximité suivis sur ces 5 années sont limités à 4 catégories : boulodromes, terrains de grands jeux, salle ou terrain multisports et tennis.

Ces données sont disponibles sur le site de l'Insee : [Base permanente des équipements 2021](#)

Toujours dans cette gamme de proximité sont classés les équipements de sport. Un nouvel équipement de sport consomme du foncier et sans, en général, induire d'emplois. Il mérite donc d'être pris en compte parmi d'éventuels besoins fonciers hors économie.

Le tableau suivant éclaire sur le foncier jugé nécessaire par les communes à cette fin en indiquant les investissements es communes durant les 5 dernières années entre 2016 et 2021.

Les terrains de grands jeux, a priori ceux qui demande le plus de surface, et les tennis ne semblent plus être au programme, leur nombre diminue même de façon générale parmi ces petites communes ; au contraire se multiplient les boulodromes (peu encombrants) et les salles ou terrains multisport d'ampleur bien plus limitée que les terrains de foot traditionnels.

Fig. 21 : Niveau d'équipements de sport en 2016 et évolution entre 2016 et 2021

Communes peu denses selon leur consommation foncière	Nombre d'équipements sportifs par commune / Evolution en 5 ans				
	Boulodrome	Terrain de grands jeux	Salle ou terrain multisports	Tennis	Ensemble
< 1 ha	0,30 / + 1,6%	0,27 / - 1,0%	0,55 / + 0,3%	0,15 / - 2,6%	1,27 / 0,0%
de 1 à 2 ha	0,34 / + 2,6%	0,37 / - 1,3%	0,70 / + 0,8%	0,22 / - 2,3%	1,64 / + 0,3%
communes "GRP"	0,32 / + 2,0%	0,31 / - 1,1%	0,61 / + 0,5%	0,18 / - 2,5%	1,42 / + 0,1%
de 2 à 4 ha	0,41 / + 1,3%	0,48 / - 1,7%	0,83 / + 1,7%	0,31 / - 1,9%	2,04 / + 0,3%

Conclusion N°7 : un besoin de foncier hors logement peu probable

1. Foncier à caractère économique :

Dans certaines communes en forte vitalité, l'augmentation des emplois dans un contexte de sobriété foncière assumée peut justifier une consommation foncière quelque peu accrue.

A l'inverse, dans la grande majorité des communes peu consommatrices et avec bien sûr des exceptions, une consommation foncière significative pour des services publics ou non, ou bien pour de petites activités artisanales ou commerciales n'est pas justifiée, faute de besoin ou/et grâce à la mobilisation de locaux vacants ou sous-utilisés résultant de leur dévitalisation passée.

2. Foncier pour des équipements de proximité :

L'expérience des 5 dernières années montre que de nouvelles modalités se développent en vue de faciliter les activités sportives, y compris dans des communes rurales : là encore, les nouveaux équipements peuvent souvent prendre la place d'anciennes activités moins à la mode et qui nécessitaient plus d'espace : une autre forme de ce qu'on appelle "renouvellement urbain" appliquée à ce domaine.

REGARDS VERS LE FUTUR

Les SCoT et PLU devront être mis à jour en 2026 et 2027 pour tenir compte de la loi Climat & Résilience et de l'objectif de réduction de 50% de la consommation foncière entre 2021 et 2031 comparée à celle réalisée entre 2011 et 2021.

QUELLE INCIDENCE DE LA GARANTIE RURALE AU NIVEAU DES INTERCOMMUNALITES ?

Le bénéfice de la garantie rurale au profit des communes qui en son absence seraient susceptibles de disposer de moins d'un ha redistribue le potentiel de consommation foncière au détriment des autres communes au sein d'un territoire de SCoT ou d'un EPCI doté de PLU.

Selon les territoires, les communes à garantie rurale potentielle (GRP) sont en nombre très variable et de la même façon leur part dans la population totale ou dans le nombre de ménages ou d'emplois. Et donc cet impact serait assez différent d'un territoire à un autre.

Encadré de méthode N°4 : comment réfléchir à l'impact de cette garantie rurale

Pour se faire une idée de cet impact, quelques hypothèses sont nécessaires :

- Comme toutes les communes ne sont pas actuellement couvertes par un SCoT, on raisonnera au niveau des 1249 EPCI qui couvrent bien l'ensemble du territoire.

Dans le cas des EPCI disposant ou élaborant un PLUi, cette échelle est plus adaptée que celle d'un éventuel SCoT pluri-EPCI puisque les SCoT ne planifient en général pas la consommation foncière commune par commune mais plutôt par groupe de communes.

Dans le cas contraire, hors PLUi, on fera implicitement l'hypothèse que le schéma régional (SRADDET, ...) fixera une règle de réduction de la consommation à leur échelle.

- Certaines communes théoriquement bénéficiaires de cette garantie devraient pouvoir s'entendre avec d'autres communes pour une approche plus collective

A défaut d'une ouverture en ce sens que la loi prévoirait voire encouragerait, et dans ce cas, d'imaginer un nombre significatif de tels arrangements prouve a priori d'intelligence collective adaptée aux enjeux, on supposera que cette possibilité n'existe pas sur le plan légal ou n'est pas mise en œuvre localement.

Un peu moins d'un EPCI sur 5 n'est pas concerné par la question puisque ne comptant aucune commune à consommation inférieure à 2 ha. Dans le même esprit que pour l'analyse de la situation de ces petites communes menée précédemment, on partagera l'ensemble des 1036 EPCI restants en 4 quartiles après les avoir classés selon la proportion de communes "GRP" qu'ils comprennent.

Fig. 22 : Réduction moyenne pour les communes hors garantie rurale des EPCI selon leur caractère urbain

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes "GRP"	Communes "GRP"			Communes hors "GRP"			Taux de réduction	
			TCAM Emplois	TCAM Ménages	Indicateur de Vitalité	TCAM Emplois	TCAM Ménages	Indicateur de Vitalité	Taux Région 50%	Taux Région 45%
1er quartile	259	7 645	-0,86%	0,47%	0,05%	-0,46%	0,45%	0,02%	17%	10%
2° quartile	259	3 808	-0,66%	0,62%	0,22%	-0,25%	0,63%	0,22%	44%	38%
3° quartile	259	1 777	-0,53%	0,68%	0,31%	-0,02%	0,85%	0,45%	48%	43%
4° quartile	259	259	-0,42%	0,72%	0,36%	0,13%	0,89%	0,53%	50%	45%
Ensemble	1 036	13 869	-0,72%	0,56%	0,16%	-0,01%	0,80%	0,42%	45%	40%

Lecture : Les deux dernières colonnes indiquent la réduction moyenne de surface qui serait autorisée par rapport à la consommation 2011-2021 pour l'ensemble des communes hors garantie rurale selon le taux théorique de 50%, ou bien dans la dernière colonne, sur la base d'un taux qui serait réduit à 45% du fait des grands projets nationaux et internationaux comptabilisés à part et qui viendront en déduction des enveloppes pour les régions.

Dans le premier quart des EPCI à forte présence de communes "GRP", l'impact de la garantie rurale serait majeur puisque les communes ayant consommé plus de 2 ha de foncier entre 2011 et 2021 verraient leur potentiel de consommation foncière réduit en moyenne à 17% pour la 1ère décennie contre 50% prévu de façon nationale par la loi Climat & Résilience. Dans une centaine d'entre eux, ce potentiel serait même complètement annulé.

Au passage, il s'agit plutôt de petits EPCI, leur population moyenne s'établit à 16 400 habitants. Les communes "GRP" de ces EPCI ont une population moyenne de 216 habitants contre 1 023 pour les autres communes, mais surtout un petit nombre d'emplois (40 en moyenne) contre presque 10 fois plus dans ces autres communes.

QUELLES CONSEQUENCES SUR LA VITALITE DU TERRITOIRE ?

Restons sur ce premier quart des EPCI qui comptent le plus de communes "GRP" en proportion.

L'évolution moyenne du nombre des ménages est identique dans ces communes et dans leurs voisines au sein de l'EPCI. Par contre celle des emplois est deux fois plus négative.

En quoi une réduction aussi forte et aussi brutale du potentiel foncier offert aux communes importantes de ces EPCI très ruraux pourrait-elle conduire à ce que la situation en matière d'emplois s'améliore dans les communes bénéficiant de cette garantie rurale ?

Comme expliqué par un maire en introduction du récent **24ème Café de Campagne organisé par InSite** :

"Nos centres-bourgs ont une responsabilité autour de leur territoire, auprès des villages"¹².

Comme le rappellent les deux cartes ci-dessous, ce sont les EPCI les moins attractifs qui sont le plus concernés et la réduction du potentiel foncier des "grandes" communes de ces petits EPCI serait particulièrement forte alors même que ces communes apportent l'essentiel des services à la personne dont bénéficient les habitants de ces territoires et contribuent ainsi à limiter leur éventuelle dévitalisation en maintenant leur potentiel d'accueil de nouvelles population, .

Fig. 23 : Taux de réduction pour les communes hors garantie rurale des EPCI

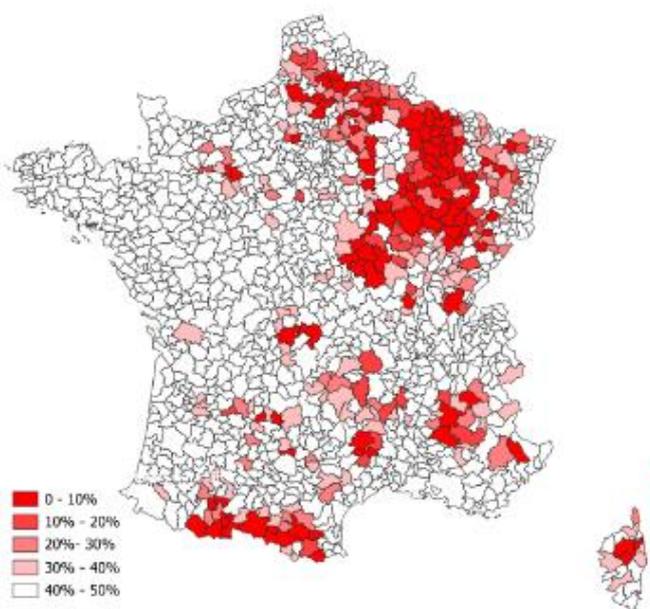
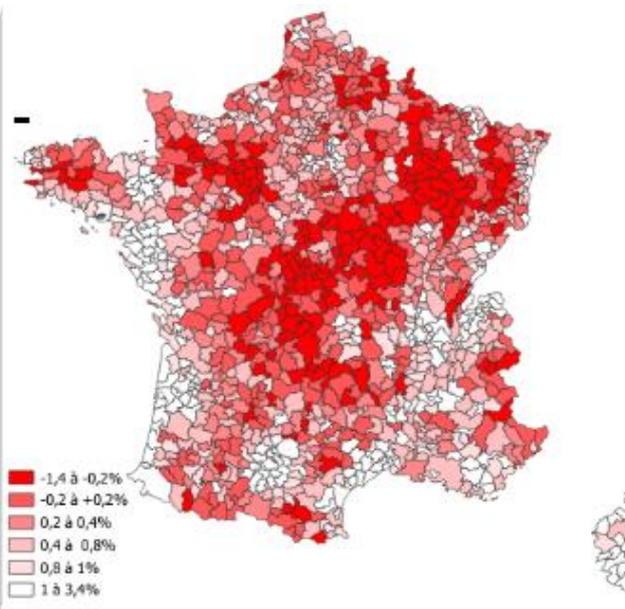


Fig. 24 : Vitalité des EPCI (idem fig. 7)



En cas d'application de la proposition de loi, le plus probable est que la pénurie de foncier qui s'imposerait dans les communes un peu plus importantes rapproche les situations entre les deux catégories de communes, tout simplement au détriment de la première mais sans pour autant améliorer celle de la seconde.

"Enfin, un hectare, cela ne veut pas dire que 35 000 hectares seront consommés. D'abord, plus de 19 000 communes disposent déjà d'un hectare sur la première décennie et n'auront pas de surcroît. Au total, seuls 9 200 hectares sont ajoutés à l'enveloppe théorique : c'est l'épaisseur du trait ! Ainsi, réserver 7 % de l'artificialisation à 43 % des communes permet que tout se fasse avec la ruralité, et non sur son dos."

¹²Thibault Renaudin, maire du village de Termes-d'Armagnac (Gers)

expliquait JB Blanc au Sénat¹³ lors du vote de la proposition de loi. Si cette évaluation du surplus prévisible de consommation des 13 900 communes "garantie rurale potentielle" correspond bien à l'analyse que nous présentons ici, notons que l'orateur oubliait juste que ces 9 200 ha seraient particulièrement concentrés sur un petit nombre de territoires avec des effets bien discutables.

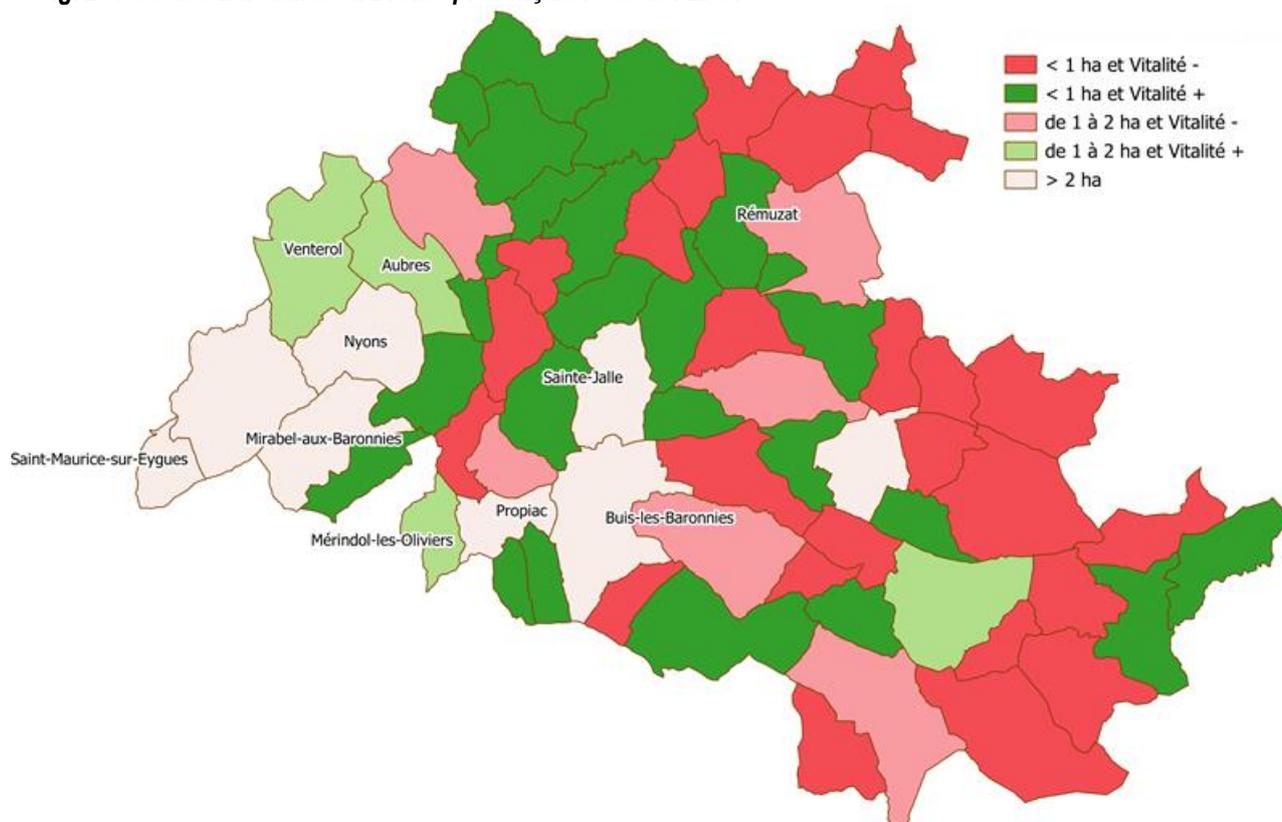
TRAVAUX PRATIQUES SUR UN EXEMPLE

Une petite CC de 21 000 habitants qui a perdu un peu d'habitants en une dizaine d'années (-0,1%/an) et surtout beaucoup d'emplois (-0,4%/an). Typiquement un territoire en manque de revitalisation.

La construction s'y porte pourtant plutôt bien avec un parc passé de 15 400 à 16 900 logements soit près de 1 550 logements de plus entre 2008 et 2019. Une évolution au profit pour moitié des résidences secondaires (+ 760) et d'une augmentation d'un point du taux de vacance qui reste pourtant faible un peu au dessus de 6%.

Quelques communes tirent l'ensemble : Saint-Maurice-sur-Eygues, Buis-les-Baronnies (ayant consommé entre 4 et 8 ha en 10 ans), Sainte-Jalle, Propiac, Mirabel-aux-Baronnies (entre 2 et 4 ha), Venterol, Mérindol-les-Oliviers, Aubres (entre 1 et 2 ha) et Rémuzat (moins de 1 ha), bien plus que Nyons. qui en a consommé plus de 24.

Fig. 25 : CC des Baronnies en Drôme provençale : état de l'EPCI



Lecture : les communes dont les noms sont portés sur la carte sont celles à plus forte vitalité.

¹³Compte rendu analytique officiel du 16 mars 2023

Supposons qu'un PLUi voit le jour dans cette CC (un SCoT est en cours d'élaboration avec d'autres communautés voisines). A priori, le potentiel foncier disponible pour la décennie ne permet même pas d'attribuer 1 ha à chacune des communes "GRP" de la CC. Que faire ?

1° solution : Nyons et les 7 communes importantes qui ont consommé plus de 2 ha au bénéfice de 235 emplois ou ménages supplémentaires se voient allouer 1 ha et les bénéficiaires théoriques n'ont en gros qu'1/2 ha chacune ;

2° solution : idem mais on applique au maximum la règle de la PPL sans dépasser le potentiel de l'ensemble de l'EPCI et les communes importantes sont d'ores et déjà au ZAN : Zéro artificialisation nette ;

3° solution : le PLUi distribue 1 ha à chaque commune depuis Nyons jusqu'à la plus petite et ne respecte en rien la réduction prévue par la loi Climat & Résilience pour la 1° tranche décennale.

Fig. 26 : CC des Baronnies en Drôme provençale : effets pervers de la mesure

	Nombre de communes	Consommation 2011-2021	Ménages ou emplois supplémentaires	Potentiel de consommation 2021-2031		
				solution 1	solution 2	Hors objectif ZAN
Communes Consommation < 2 ha	59	26,95 ha	7,4	31	39	59
Nyons	1	26,64 ha	189	1	0	1
Autres communes	7	24,35 ha	46	7	0	7
Ensemble	67	77,94 ha	243	39	39	67

Lecture : Le potentiel de consommation foncière pour l'ensemble de la CC est moitié de la consommation 2011-2021. Un PLUi devrait répartir ce potentiel de 39 ha entre les 67 communes. Plusieurs solutions sont envisageables dans l'esprit de la PPL du Sénat.

Conclusion N°8 : un effet pervers de la mesure ?

La mesure imaginée pour aider à la revitalisation du rural en rendant à chacune des communes peu denses un droit à un minimum de foncier devrait selon les cas avoir des effets bien différents :

- dérisoire dans la plupart des territoires d'autant que les quelques communes concernées ne le mettront vraisemblablement pas à profit faute de besoins réels et sans que cela n'ait de conséquences significatives dans la planification urbaine des communes voisines
- au contraire, très important justement dans des zones particulièrement en cours de dévitalisation où la mesure affectera fortement le potentiel foncier des petites villes et bourgs ruraux alors que ce sont eux qui offrent les quelques services rendant un peu d'attractivité au rural profond qui les entourent.

Cette mesure va donc à l'envers de l'objectif qu'elle met en avant.

CONSTRUIRE DES SOLUTIONS ADAPTEES AUX CAS PARTICULIERS PLUTOT QUE PROMOUVOIR UNE MESURE GENERALE SANS EFFET OU DANGEREUSE

Finalement, cette proposition de loi :

1. est appuyée sur une analyse erronée de la causalité et même de la corrélation entre consommation foncière et revitalisation
2. elle promeut une mesure générale pour traiter de cas particuliers marqués par une très grande diversité

3. et conduit probablement à aggraver la situation qu'elle prétend combattre dans les zones les plus concernées par l'objectif avancé.

COMMENT AVANCER ?

1. Dans le domaine de la planification foncière

Revenons dans le champ de la planification, l'apport de la loi Climat & Résilience que la proposition de loi sénatoriale veut largement amender sur ce point comme sur bien d'autres.

Trois cas de figure se présentent :

A. Existence d'un SCoT ou d'un PNR doté d'une charte tenant lieu de SCoT mais sans PLUi

Un SCoT ne fixe en général des orientations précises en termes de consommation foncière que par groupe de communes sauf pour la ou les communes principales. Il devra toutefois réserver les hectares promis par la loi aux communes "GRP".

Qu'en est-il au niveau des communes rurales ?

- Certaines des communes de petite taille n'ont ni PLU ni carte communale, le RNU s'applique alors et interdit toute construction hors des parties urbanisées de la commune.

Toutefois l'application courante de cette règle permet d'accueillir de nouvelles constructions en extension directe, en gros à une distance maximale de 25 m autour des constructions existantes. Au delà, une dérogation avec avis conforme de la CDPENAF peut aussi être accordée dès lors que le projet n'a pas d'impact significatif sur les espaces naturels, agricoles ou forestiers, n'induit pas une consommation excessive de ces espaces et est justifié par exemple lorsqu'il permet de limiter une diminution de la population communale, bref en gros une dévitalisation¹⁴. La mesure de 1 ha n'y est donc pas indispensable.

Enfin, une garantie rurale de 1 ha ne trouve pas de document de planification où s'inscrire de manière précise et elle est donc sans portée par rapport à la règle générale et son application rappelés ci-dessus.

- Dans le cas contraire, le PLU ou la carte communale doit respecter le SCoT dans un rapport de compatibilité, ce qui permet à une commune petite mais bénéficiant d'un regain d'attractivité clairement justifié peut d'obtenir un droit à extension significative de l'ordre de l'hectare même si le SCoT est plus réservé.

Dans les deux cas, la mesure n'apporte pas donc vraiment de nouveauté pour ces communes "garantie rurale potentielle" tout en mettant éventuellement en difficulté les bourgs ruraux dans certains territoires puisque le SCoT devra néanmoins prévoir le nombre d'hectares réservé à l'ensemble des communes "GRP" de son ressort.

B. Existence d'un PLUi (avec ou sans SCoT)

Lorsque l'EPCI dispose d'un PLUi et est concerné par des communes "garantie rurale potentielle" en nombre significatif, on retrouve le même danger de dévitalisation de bourgs ruraux alors même que dans le cadre d'un PLUi mené en bonne intelligence les communes "GRP" peuvent se voir limitées à une extension raisonnable, définie commune par commune, après analyse de leurs besoins et de ceux des autres communes au profit de l'ensemble du territoire, sûrement pas de manière forfaitaire.

Le sénateur cité plus haut déclarait également le 16 mars dernier :

"On entend, de plus, une petite musique selon laquelle ce droit serait basé sur l'intercommunalité. Ce n'est pas notre approche, qui est communale.."

C'est pourtant à ce niveau territorial que la question de la dévitalisation peut être traitée et non pas par une commune solitaire. Toutefois il y a là une difficulté locale potentielle que les textes actuels ne traitent peut-être

¹⁴Cf l'Article L111-4 du code de l'urbanisme

pas correctement, ce qui pourrait être le cas en améliorant le Code de l'urbanisme pour les PLUi dans le même sens que la modification apportée en 2021 à propos du DOO des SCoT ¹⁵:

- l'article L151-4 pourrait préciser que le diagnostic devrait analyser la vitalité des communes rurales de l'EPCI ;
- l'article L151-5 pourrait mentionner que le PADD devrait si nécessaire au vu de ce diagnostic porter une ou des orientations spécifiques destinées à leur revitalisation en rapport avec la planification urbaine.

A noter que les PLUi se multiplient depuis peu comme le souligne Intercommunalités de France qui publie la carte ci-dessous, une carte à rapprocher de la carte (Figure 23) indiquant les EPCI les plus concernés potentiellement par cette mesure dérogatoire de garantie rurale.

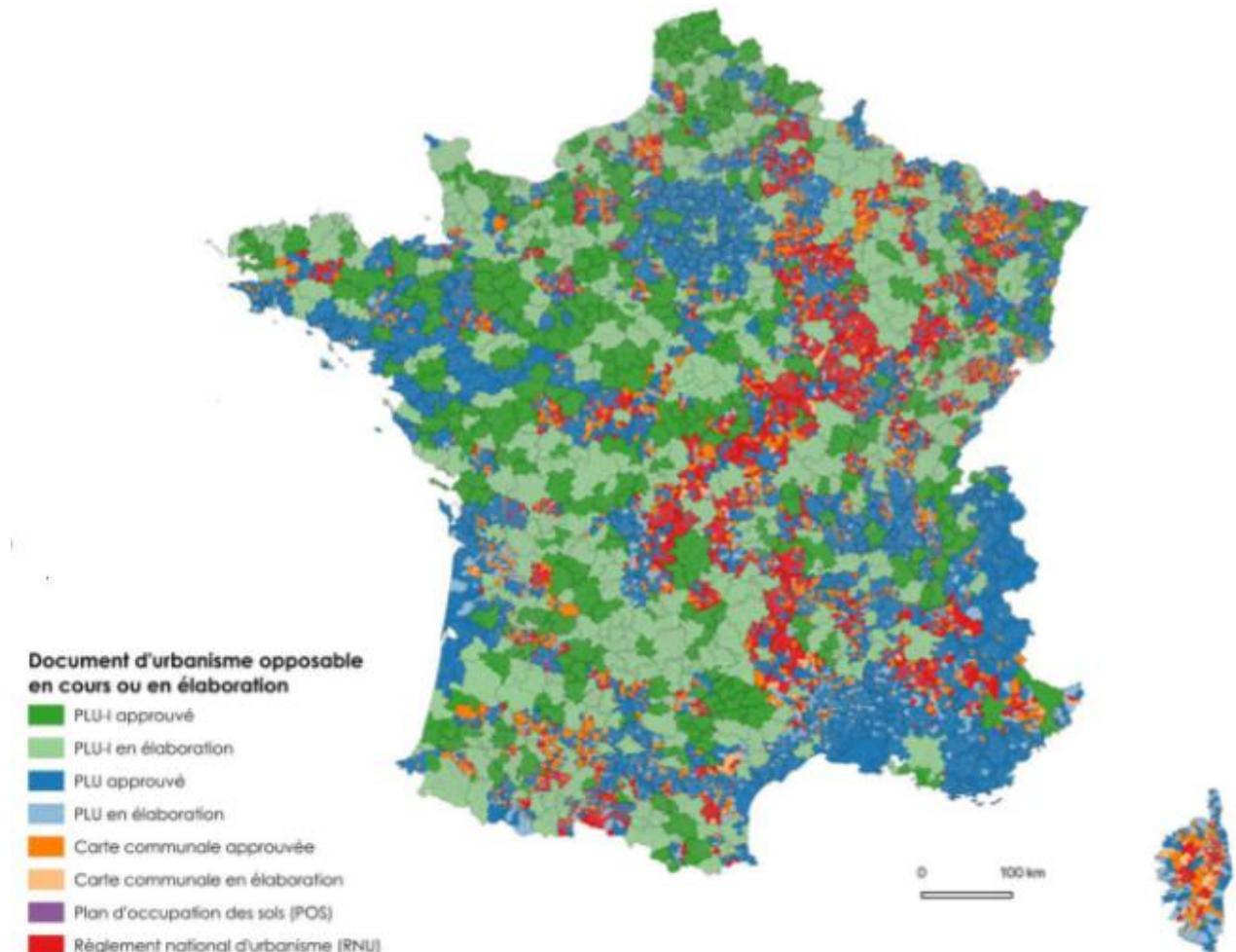
Fig. 27 : PLU et PLUi approuvé ou en cours d'élaboration

¹⁵Cf l'Article L141-8 alinéa 4 du code de l'urbanisme :

Pour la réalisation des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols mentionnés à l'article L. 141-3, le document d'orientation et d'objectifs peut décliner ces objectifs par secteur géographique, en tenant compte :

...

4° De la diversité des territoires urbains et ruraux, des stratégies et des besoins liés au développement rural ainsi qu'à la revitalisation des zones rurales et des communes rurales caractérisées comme peu denses ou très peu denses au sens des données statistiques de densité établies par l'Institut national de la statistique et des études économiques...



Source : Zéro Artificialisation Nette - Quels Moyens Pour Un Urbanisme Favorable Aux Territoires Et Au Dialogue Démocratique ? Intercommunalités de France - mai 2023 - p.6

C. Ni SCoT, ni PLUi

Il est trop tôt aujourd'hui pour imaginer la façon dont les Schémas régionaux en cours de modification (SRADDET, SAR, SDRIF-E, PADUC) traiteront de la question pour ces territoires en défaut de planification territoriale.

Si un schéma réserve une part de son potentiel de consommation d'ENAF à l'ensemble des communes "garantie rurale potentielle" hors SCoT ou PLUi, compte tenu de la taille des régions, l'effet sur le reste du territoire devrait être bien limité donc ses éventuels effets pervers quasi annulés.

Toutefois, cela inciterait les territoires hors SCoT ou PLUi à ne pas envisager de planification territoriale, ce qui serait une autre retombée bien négative de cette proposition de loi.

2. Dans le domaine de l'ingénierie

Le manque d'ingénierie est souvent souligné lorsqu'est évoqué le développement des territoires ruraux.

Par exemple le récent rapport de l'IGEDD¹⁶ à propos de l'Agenda rural recommande de "*Faire des intercommunalités rurales le lieu privilégié d'une ingénierie pérenne de premier niveau*" qui s'appuierait sur un "*animateur de l'ingénierie territoriale*" appuyant les services intercommunaux autour de "*l'ingénierie administrative*" tandis que le département supporterait les tâches de plus long terme relevant de "*l'ingénierie technique*" en limitant au passage l'appel aux bureaux d'études.

Nul doute qu'une telle ingénierie serait de nature à aider à la réflexion et à soutenir des propositions en matière de revitalisation de communes rurales et notamment de planifier au sein du PLUi (ou du SCoT) le foncier nécessaire à cette fin de manière adaptée aux besoins particuliers compte tenu de la diversité des territoires que souligne ce même rapport¹⁷.

"La diversité des territoires ruraux nécessite une approche différenciée des territoires : il ne s'agit plus seulement de distinguer des types de territoires et de parler des ruralités au pluriel, mais aussi et surtout d'agir au pluriel, au plus près des enjeux spécifiques."

3. Dans le domaine des modalités de développement du territoire

Dans cette diversité, les modes de développement couramment envisagés tournent traditionnellement autour du tourisme dans certains territoires, partout de l'agriculture (PAT, ...), souvent des services à la personne et services publics (notamment de santé), parfois des commerces de proximité et de l'artisanat, éventuellement de la petite industrie.

Il est aussi possible de se tourner en parallèle vers la transition écologique, notamment en valorisant les aménités rurales dont ces communes rurales sont pour la plupart porteuses. Au passage et sauf si on y inclut la production d'énergie renouvelable, les efforts dans ce sens n'ont pas a priori d'incidence notables sur le foncier.

L'IGEDD avait rédigé une disposition législative dans ce sens qui devrait être reprise¹⁸. Elle prévoyait une rémunération à la hauteur de l'enjeu notamment via des contrats de paiement pour services environnementaux, et envisageait d'atteindre cet objectif via un processus de co-construction avec les habitants, associations et entreprises du territoire et l'introduction du projet dans les documents de planification.

¹⁶IGEDD, janvier 2023, Evaluation de la mise en œuvre de l'Agenda rural, recommandation 12

¹⁷idem, p.27

¹⁸CGEDD – IGA – CGAER de novembre 2020 : Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique -- Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture

Proposition FNE

- Donner plus de poids à la question des petites communes en dévitalisation dans les documents de planification et inciter les territoires concernés à engager une démarche de planification prenant en compte les relations éventuelles entre dévitalisation et possibilité d'extension foncière :
 - Plutôt qu'une mesure législative dérogatoire qui ne correspond pas aux besoins réels et risque d'avoir des effets négatifs sur l'objectif de revitalisation du rural, l'État et les Régions devraient accompagner les territoires ruraux en s'appuyant sur cette nouvelle rédaction de l'article L 141-8 du Code de l'urbanisme, et la mettre en avant dans leurs avis concernant les SCoT en cours d'élaboration, révision ou modification.
 - Des modifications du code de l'urbanisme permettrait de rendre les PLUi plus attentifs aux situations de dévitalisation de communes rurales de l'EPCI pour autant qu'elles aient un rapport avec la disponibilité de foncier.
 - Si une telle disposition ou une autre analogue (par exemple 1% de surface urbanisée plutôt que 1 ha) devait être retenue par le législateur, préciser qu'elle ne s'applique en aucun cas dans les EPCI dépourvues de PLUi de façon à éviter toute incitation négative au non-respect de l'objectif ZAN.
- Renforcer l'ingénierie territoriale au bon niveau (c'est à dire au niveau des EPCI) pour accompagner cette démarche de planification et lui donner bien plus d'efficacité qu'une règle générale inadaptée à la plupart des communes rurales en difficulté.
- Encourager la réflexion locale pour penser le développement territorial en valorisant les aménités rurales dans le cadre de la transition écologique, au moins autant qu'en s'efforçant de reproduire à petite échelle les modes de développement traditionnels : une manière de progresser en termes de sobriété foncière, l'objectif mis en avant depuis quelques années déjà et fortement rappelé par la loi Climat & Résilience.

TABLE DES ILLUSTRATIONS

<i>Fig. 1 : Grille INSEE de densité communale</i>	11
<i>Fig. 2 : Efficacité foncière des communes selon leur densité</i>	12
<i>Fig. 3 : Taux de communes "garantie rurale potentielle" par département</i>	14
<i>Fig. 4 : Vitalité des département</i>	14
<i>Fig. 5 : Caractéristique des EPCI selon leur part de communes "garantie rurale potentielle"</i>	14
<i>Fig. 6 : Concentration des communes "garantie rurale potentielle" par EPCI</i>	15
<i>Fig. 7 : Vitalité des EPCI</i>	15
<i>Fig. 8 : Evolution comparée des EPCI et de leurs communes "garantie rurale potentielle" selon la part de ces dernières</i>	15
<i>Fig. 9 : Corrélation entre Vitalité des EPCI et proportion de communes "garantie rurale potentielle"</i>	16
<i>Fig. 10 : Localisation des communes urbaines faiblement consommatrices</i>	18
<i>Fig. 11 : Groupes de communes "témoins" et autres types de communes peu denses plus consommatrices de foncier</i>	19
<i>Fig. 12 : Illustration de la diversité des situations communales par deux échantillons de communes</i>	19
<i>Fig. 13 : Illustration de la méthode des quartiles selon Vitalité et Consommation foncière</i>	20
<i>Fig. 14 : La diversité de l'évolution des emplois au sein des grands groupes de communes</i>	21
<i>Fig. 15 : La diversité de l'évolution de la population au sein des grands groupes de communes</i>	21
<i>Fig. 16 : La diversité de l'évolution du nombre de ménages au sein des grands groupes de communes</i>	22
<i>Fig. 17 : La diversité de l'évolution du parc de logements au sein des groupes de communes</i>	22
<i>Fig. 18 : La destination des logements supplémentaires au sein des groupes de communes</i>	23
<i>Fig. 19 : Consommation foncière en m² par logement supplémentaire par groupe de communes</i>	24
<i>Fig. 20 : Nombre d'enfants d'âge scolaire selon les groupes de communes</i>	26
<i>Fig. 21 : Niveau d'équipements de sport en 2016 et évolution entre 2016 et 2021</i>	28
<i>Fig. 22 : Réduction moyenne pour les communes hors garantie rurale des EPCI selon leur caractère urbain</i>	29
<i>Fig. 23 : Taux de réduction pour les communes hors garantie rurale des EPCI</i>	30
<i>Fig. 24 : Indicateur de Vitalité des EPCI</i>	30
<i>Fig. 25 : CC des Baronnie en Drôme provençale : état de l'EPCI</i>	31
<i>Fig. 26 : CC des Baronnie en Drôme provençale : effets pervers de la mesure</i>	32