Sujet élaboré par une cellule pédagogique nationale

CONCOURS EXTERNE D'INGÉNIEUR TERRITORIAL

SESSION 2025

ÉPREUVE DE NOTE

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'une note à partir d'un dossier tenant compte du contexte technique, économique ou juridique lié à ce dossier. Celui-ci porte sur l'une des spécialités choisie par le candidat au moment de son inscription.

Durée : 5 heures
Coefficient : 5

SPÉCIALITÉ : URBANISME, AMÉNAGEMENT ET PAYSAGES

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 35 pages.

Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.
S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes ingénieur territorial, chef du service foncier et aménagement d'Ingéagglo (85 000 habitants), une agglomération composée de 20 communes majoritairement rurales et périurbaines et qui se situe dans un territoire structuré autour de 2 villes principales et d'une ville secondaire.

La situation géographique, la diversité et la richesse des espaces naturels et agricoles ainsi que les nombreuses opportunités économiques locales donnent à ce territoire un caractère particulièrement attractif à la fois pour son économie et sa qualité de vie. Il en résulte une croissance démographique soutenue et une pression foncière importante.

La compétence urbanisme reste communale et chaque commune dispose de son propre PLU. En revanche, Ingéagglo est compétente en matière de SCoT, de développement économique, de mobilité et d'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH).

Dans ce contexte, l'intercommunalité souhaite élaborer une stratégie foncière pour optimiser l'aménagement de son territoire tout en répondant aux besoins de développement urbain et en préservant les espaces naturels.

Dans un premier temps, le directeur général des services (DGS) vous demande de rédiger, exclusivement à l'aide des documents joints, une note sur les enjeux d'une stratégie foncière à l'échelle intercommunale.

10 points

Dans un deuxième temps, il vous demande d'établir un ensemble de propositions opérationnelles visant à élaborer une stratégie d'action foncière à l'échelle du territoire, déclinée au niveau de chaque commune.

En complément, vous réaliserez en annexe un schéma de gouvernance pour élaborer et mettre en œuvre la stratégie foncière d'Ingéagglo.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.
Pour la réalisation de l'annexe, l'utilisation d'une autre couleur que le bleu ou le noir ainsi que l'utilisation de crayons de couleur, feutres, crayon de papier sont autorisées.

10 points

Liste des documents :

Document 1 : « Zéro artificialisation nette. Guide synthétique » (extrait) - *Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires* - 27 novembre 2023 - 5 pages

Document 2 : « Sobriété foncière : garder le cap mais changer totalement de méthode, préconise le groupe de suivi du Sénat » - *Localtis* - 10 octobre 2024 - 4 pages

Document 3 : « Sobriété foncière, la clé pour des sols et territoires vivants » - *Cerema* - novembre 2022 - 12 pages

Document 4 : « A Rochefort, densification et bail à construction pour s'adapter au ZAN » - *La Gazette des communes* - 13 juillet 2023 - 3 pages

Document 5 : « Rencontre des acteurs publics du foncier. Synthèse » (extraits) - *Ministère de la Transition écologique* - 7 mars 2022 - 6 pages

Document 6 : « Construire des stratégies foncières : Une démarche indispensable pour une gestion économe de l'espace » - *Les Ateliers Régionaux des Acteurs de l'Aménagement (ARAA)* - janvier 2021 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Dans un souci environnemental, les impressions en noir et blanc sont privilégiées. Les détails non perceptibles du fait de ce choix reprographique ne sont pas nécessaires à la compréhension du sujet, et n'empêchent pas son traitement.

« Zéro artificialisation nette. Guide synthétique » (extrait)

(...)

PRÉAMBULE

Chaque année, **24 000 ha d'espaces naturels, agricoles et forestiers** ont été urbanisés en moyenne en France lors de la dernière décennie, soit près de 5 terrains de football par heure.

63 % de ces surfaces ont été consommés à destination de l'habitat, 23 % pour des activités économiques, 7 % pour des infrastructures routières, 1 % pour des infrastructures ferroviaires et le reste à destination mixte.

Tous les territoires sont concernés, majoritairement ceux sans tension immobilière (60 %).

Les opérations de moins de 8 logements par hectare sont responsables de 51 % de la consommation d'espaces, pour une production de logements limitée (19 % du total).

Les conséquences sont écologiques (érosion de la biodiversité, aggravation du risque d'inondation par ruissellement, limitation du stockage carbone), **mais aussi socioéconomiques** (coûts des équipements publics, augmentation des temps de déplacement et de la facture énergétique des ménages, dévitalisation des territoires en déprise, diminution du potentiel de production agricole etc.).

Cette réforme résulte d'une recommandation de la convention citoyenne pour le climat et d'un débat parlementaire, avec le vote de la loi Climat et résilience le 22 août 2021[1], puis, à la quasi-unanimité, de la loi du 20 juillet 2023.

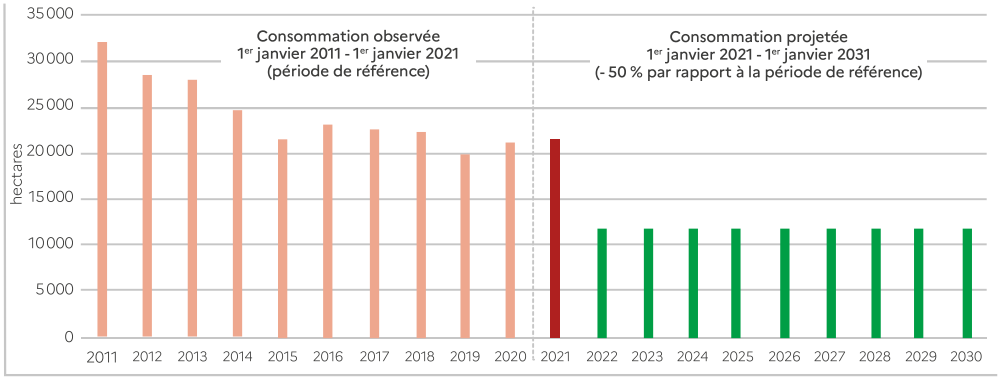
La France s'est fixée, dans le cadre de la loi Climat et résilience, **l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » en 2050**, avec un **objectif intermédiaire** de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dans les dix prochaines années, d'ici à 2031.

Cette trajectoire progressive est à décliner dans les documents de planification et d'urbanisme : les schémas régionaux (SRADDET, SDRIF, SAR, PADDUC) doivent intégrer et territorialiser cet objectif avant le 22 novembre 2024, et les SCoT et PLU/Cartes communales doivent être mis en compatibilité respectivement avant le 22 février 2027 et le 22 février 2028.

La trajectoire de sobriété foncière doit être conciliée avec l'objectif de soutien de la construction durable, en particulier dans les territoires où l'offre de logements et de surfaces économiques est insuffisante au regard de la demande. La **territorialisation** de la trajectoire dans les documents de planification et d'urbanisme vise en effet à moduler le rythme d'artificialisation des sols en tenant compte des besoins et des enjeux locaux.

De nouveaux modèles d'aménagement durable sont à réinventer, **en conjuguant sobriété et qualité urbaine**. La priorité est de transformer la ville existante, en revitalisant les cœurs des petites et moyennes centralités, en recyclant les 170 000 ha de friches en France, en mobilisant les 1,1 millions de logements vacants, et en révélant le potentiel des périphéries urbaines déqualifiées. La densité peut être optimisée pour faciliter l'accessibilité aux services et activités, tout en améliorant le cadre de vie de nos concitoyens, notamment en renforçant la présence de la nature en ville.

Consommation nationale d'ENAF



1. LOI n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, modifiée par la LOI n°2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

POURQUOI RÉDUIRE L'ARTIFICIALISATION DES SOLS ?

- **Des bénéfices pour la planète :** les sols « vivants » favorisent la biodiversité, limitent les risques d'inondation par ruissellement, stockent du carbone.

L'artificialisation des sols est **la 1ère cause de l'érosion de la biodiversité.**

1 ha d'étalement urbain entraîne **l'émission de 190 à 290 tCO_2.**

- **Des bénéfices pour les habitants :** une ville moins étalée diminue les temps et coûts de transport, limite la facture énergétique, favorise la proximité des espaces naturels, préserve le potentiel de production des sols agricoles.

La facture énergétique des ménages serait **10 % plus faible** sans l'étalement urbain des 20 dernières années.

Les distances parcourues en voiture sont **1,5 moins importantes** pour les habitants des centralités urbaines que pour ceux des périphéries.

- **Des bénéfices pour les collectivités :** moindre coût d'investissement et de fonctionnement pour les équipements publics (réseaux, voirie, services…), un territoire préservé et résilient.

RÉPARER LA VILLE

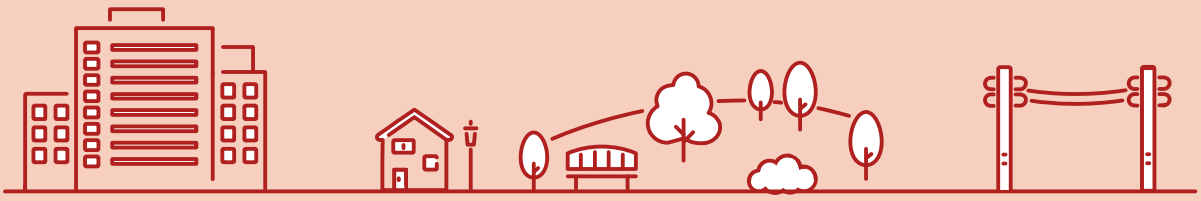
Rénovation des espaces déjà urbanisés = plus de logements, un centre-ville dynamisé, de l'emploi local

AMÉLIORER LE CADRE DE VIE

Préservation du cadre naturel et du patrimoine = renforcement de l'attractivité du territoire et développement de la nature en ville

OPTIMISATION DES COÛTS

Optimisation des coûts = baisse des dépenses publiques par la réduction des réseaux à entretenir et l'optimisation des équipements



(…)

(...)

MOBILISER LES LEVIERS

Concilier densité et nature en ville

La loi Climat et résilience renforce le rôle de la planification pour **favoriser l'intensification urbaine**. Parmi les outils disponibles, on peut citer l'étude de densification, obligatoire pour les PLU, qui permet de recenser les gisements fonciers et bâtis vacants. Le règlement d'un PLU peut imposer une densité minimale de construction, dans des secteurs qu'il délimite, à proximité des transports collectifs, existants ou programmés. Enfin, la loi permet des bonus de constructibilité supplémentaires par dérogation aux règles du PLU, afin de favoriser des opérations de densification et le recyclage des friches.

La nature en ville est un enjeu d'acceptabilité sociale de la densification. Là aussi, la planification offre des leviers. Par exemple, le règlement des PLU doit intégrer des coefficients de pleine terre ou de biotope en zone dense (obligation de maintien ou de création de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables sur l'unité foncière). En outre, les SCoT et les PLU ont la possibilité de définir des zones préférentielles pour la renaturation ou des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) sur des secteurs à renaturer. Il s'agit d'identifier les gisements d'espaces propices à la renaturation et de mener une stratégie de renaturation à l'échelle d'un territoire.

Maîtriser l'artificialisation due aux activités économiques

Plusieurs dispositions encouragent la sobriété foncière des activités économiques.
Pour favoriser la **requalification des zones d'activités économiques (ZAE),** des **inventaires** doivent être conduits par les EPCI afin d'améliorer la connaissance de leur état de vacance et d'occupation. Les ZAE représentent une part importante des surfaces urbanisées et artificialisées : selon le CEREMA, il existerait jusqu'à 32 000 ZAE sur le territoire national, soit environ 450 000 hectares.
Par ailleurs, **l'intégration dans la planification du volet foncier économique** est renforcée, notamment au sein des schémas régionaux et des documents d'urbanisme locaux (document d'aménagement artisanal, commercial et logistique du SCoT, OAP du PLU).
Un **principe général d'interdiction de nouvelles zones commerciales engendrant une artificialisation des sols** est institué, sauf dérogation pour des projets d'une surface de vente inférieure à 10 000 m² et respectant certains critères.
Enfin, dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA) / grandes opérations d'urbanisme (GOU), des moyens d'intervention renforcés sont mis en place notamment pour faire évoluer les documents de planification ou bénéficier de potentielles dérogations aux règles du PLU.

Recycler les friches

La mobilisation prioritaire des gisements fonciers disponibles et le renouvellement urbain sont des enjeux déterminants de la politique de lutte contre l'artificialisation des sols et de gestion économe des espaces. Parmi ces gisements, les **friches** représentent **170 000 hectares**, à l'échelle nationale, à reconquérir et valoriser.

L' inventaire national, Cartofriches, est mis à jour sur la base notamment des travaux menés par les observatoires locaux. L'outil Urbanvitaliz accompagne des collectivités dans leurs projets de recyclage de friches. Ces ressources sont disponibles sur le portail national de l'artificialisation des sols.

→ **https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/**

Au sens du code de l'urbanisme, *« on entend par "friche" tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables »*.

Des acteurs, des dispositifs et des outils sont mobilisables dans le cadre de la réhabilitation des friches tels que les **établissements publics fonciers (EPF)** qui disposent d'une connaissance des marchés fonciers (veille foncière, connaissance du territoire via les conventionnements et les projets portés), peuvent produire et cofinancer des études avec des collectivités et les accompagner dans l'identification des gisements fonciers.

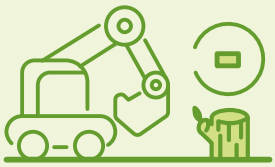
ACCOMPAGNER

OBJECTIF « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » : des collectivités engagées, des aides déployées

Pour accompagner les territoires à s'engager en faveur de la sobriété foncière, l'État a déployé plusieurs dispositifs d'aides, avec le renforcement de l'ingénierie territoriale, l'encouragement à la contractualisation ou la mobilisation de leviers fiscaux ou budgétaires. De nombreux acteurs s'impliquent également et se mettent au service des collectivités territoriales pour favoriser les pratiques et des modèles d'aménagement durable du territoire qui préservent les sols.

Conscient du caractère plus coûteux et plus complexe de la « reconstruction de la ville sur la ville », l'objectif de l'État est d'accompagner l'ensemble des collectivités territoriales dans la lutte contre la vacance, la revitalisation des territoires en déprise, le recyclage des friches et la conduite de projets sobres en foncier et de renaturation.

Les collectivités sont compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement.



Elles doivent intégrer la trajectoire de réduction de l'artificialisation nette dans leurs documents de planification et d'urbanisme avant novembre 2024 pour les documents régionaux, février 2027 pour les SCoT et février 2028 pour les PLU et cartes communales.

Pour les accompagner dans cette intégration, l'État met en réseau l'ensemble des acteurs de la planification urbaine

PLANIF TERRITOIRES
Imaginons ensemble nos territoires de demain

Pour les accompagner, l'État met à disposition plusieurs aides

Des aides à l'ingénierie des établissements publics fonciers, du Cerema, de la Banque des Territoires et de l'ANCT.
- 222 lauréates « Action Cœur de Ville »
- 1600 « Petites villes de demain »
- Des établissements publics fonciers présents sur 80 % du territoire national

Des outils numériques : un observatoire national de l'artificialisation mettant en ligne gratuitement les données de consommation et d'artificialisation des sols, un outil UrbanSimul d'appui à l'élaboration des stratégies foncières.

400 M€/an

pour le fonds vert

Des résultats déjà constatés : En 2021/2022, le fonds friches, doté de 750 M€, a accompagné **1 385 lauréats**, et permis le recyclage de l'ordre de **3 370 ha de friches** contribuant à la production de **6.7 Mm² de logements** et **4.9 Mm² de surfaces économiques**.

ACCOMPAGNER

Déployer l'ingénierie en faveur de la sobriété foncière

De nombreux établissements, programmes et dispositifs publics apportent une aide en ingénierie essentielle dans les territoires. À cet égard, **l'implication et le rôle des établissements publics fonciers (EPF), de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) et des agences d'urbanisme dans la lutte contre l'artificialisation des sols ont été réaffirmés par la loi.**
En outre, les **réseaux** animés par les services de l'Etat sont des lieux de dialogue, de partage d'expérience ainsi que de diffusion de méthodes et d'outils pour aider au changement de trajectoire.

L'aménagement urbain durable s'incarne dans des **projets de territoire** intégrant les enjeux de sobriété, de résilience, de mixité sociale et fonctionnelle, une offre de logements adaptée, une accessibilité aux services et à l'emploi et, plus généralement, assurant un cadre de vie de qualité aux habitants. Différents dispositifs contractuels et opérationnels, associant l'Etat et les collectivités locales, sont mobilisables pour porter ces projets, dont les **projets partenariaux d'aménagement (PPA)** ou des **opérations de revitalisation de territoire (ORT)**.

Mobiliser les outils fiscaux et budgétaires

Le foncier peut représenter jusqu'à la moitié des dépenses d'aménagement. Ce poids du foncier plaide en faveur de mécanismes de régulation, au premier rang desquels l'intervention des établissements publics fonciers, mais également les outils d'intervention foncière (droit de préemption, création de zones d'aménagement différé, constitution de réserves foncières notamment par déclaration d'utilité publique, dissociation de la propriété du foncier et du bâti etc.).

Par ailleurs, il est plus coûteux pour l'aménageur de conduire des opérations en renouvellement urbain qu'en extension urbaine. Et ces coûts supplémentaires ne sont généralement pas compensés par des recettes équivalentes, en particulier dans les zones détendues ou en secteur « politique de la ville ». **Pour ces opérations « hors marché », un soutien public est indispensable. Il peut prendre la forme d'une aide fiscale ou budgétaire.**

Le fonds d'accélération à la transition écologique des territoires dit « fonds vert » inclut donc une mesure de recyclage foncier (300 millions d'euros par an) qui s'adresse aux projets de recyclage de friches dont les bilans économiques restent déficitaires après prise en compte de toutes les autres subventions publiques, et malgré la recherche et l'optimisation de tous les autres leviers d'équilibre (en particulier en matière de densité et de mixité).

Le fonds vert inclut également une **mesure pour la renaturation des villes et des villages (100 millions d'euros par an)** qui cible des actions participant à l'adaptation des espaces urbanisés aux effets du changement climatique, par la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature (renaturation des sols, réouverture des cours d'eau, végétalisation du bâti).

Pour concourir au zéro artificialisation nette, **les outils fiscaux peuvent être mobilisés ou orientés en faveur de trois objectifs** :
- optimiser l'usage du foncier bâti,
- inciter à des modèles de construction d'une plus grande sobriété foncière,
- et préserver le foncier non bâti.

Certaines mesures fiscales ont été traduites dans les lois de finances récentes : élargissement du zonage de la taxe sur les logements vacants, octroi d'avantages en faveur de la transformation de locaux professionnels vacants en logements, de l'investissement locatif dans l'ancien (« Denormandie dans l'ancien »), de la remise sur le marché locatif de logements vacants (« Loc'avantages »), de la surélévation des bâtiments, de l'investissement des particuliers dans le logement locatif intermédiaire, « Pinel » recentré sur le logement collectif. Des évolutions de la taxe d'aménagement ont été introduites dans l'utilisation de son produit (en faveur de la renaturation) et dans son calcul (exonération pour les places de stationnement dans un plan vertical, pour les constructions réalisées après dépollution, réévaluation des valeurs forfaitaires pour les piscines et aires de stationnement…).

→ ***Voir les aides, ainsi que les dispositifs en ingénierie sur la plateforme Aides- territoires :*** **https://aides-territoires.beta.gouv.fr/.**

(…)

Sobriété foncière : garder le cap mais changer totalement de méthode, préconise le groupe de suivi du Sénat

Le groupe de suivi sur la stratégie de réduction de l'artificialisation des sols du Sénat fixée par la loi Climat et Résilience à travers l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 a présenté son rapport d'étape ce 9 octobre. Tout en relayant l'attachement des élus au principe de sobriété foncière, y compris sur leur propre territoire, il fustige une méthode fortement décriée, avec des objectifs "déterminés de façon arithmétique sans aucune prise en compte des réalités et dynamiques locales" et l'accompagnement "défaillant" des collectivités par l'Etat. Les sénateurs proposent plusieurs leviers d'action à décliner en deux temps pour faciliter la tâche des acteurs "qui font le ZAN".

© Capture vidéo Sénat/ Jean-Baptiste Blanc et Guislain Cambier

Après l'Association des maires de France en juillet, c'est au tour du Sénat de se faire une nouvelle fois le porte-voix des difficultés rencontrées par les acteurs locaux dans la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050. Pour alimenter son rapport d'étape présenté ce 9 octobre, son groupe de suivi transpartisan des politiques de réduction de l'artificialisation des sols, qui réunit 18 sénateurs de trois commissions (Affaires économiques, Aménagement du territoire et développement durable et Finances), mis en place en mars dernier, a entendu plus de 70 acteurs qui "font le ZAN" (élus locaux, représentants de l'Etat et de ses opérateurs, acteurs économiques et associatifs, urbanistes, universitaires…) au cours d'une dizaine d'auditions et tables rondes. S'y est ajoutée une consultation en ligne des élus locaux, lancée en mai dernier, qui a recueilli plus de 1.400 réponses.

Une stratégie jugée trop "centralisatrice"

Fort de cette "matière conséquente, inédite", selon les termes de son président, Guislain Cambier (UC-Nord), le groupe de suivi a pu constater "un large consensus autour de la nécessité de sobriété foncière" que les acteurs locaux ont déjà intégrée dans leurs pratiques, voire dans leurs documents de planification et d'urbanisme. Le sénateur l'affirme : ce n'est pas l'objectif fixé en 2050 à travers la loi Climat et résilience de 2021 qui est remis en question, mais bien la méthode appliquée par l'État pour

l'atteindre. "La stratégie qui a été posée (...) est centralisatrice, arithmétique, et de ce fait elle est injuste pour les territoires qui sont déjà engagés en faveur de la sobriété foncière", a-t-il déclaré lors d'un point presse avec le rapporteur du groupe de suivi, Jean-Baptiste Blanc (LR-Vaucluse), lui-même co-auteur de la loi du 20 juillet 2023 qui avait notamment introduit une garantie de développement communal de 1 hectare. L'élu du Nord craint que cela contribue à "dévaloriser un peu plus la parole politique dans la France périphérique" et/ou pavillonnaire qui se sent ainsi limitée dans son développement. Les sénateurs reprochent aux modalités de fixation des objectifs de réduction de l'artificialisation de ne pas prendre en compte les "réalités et dynamiques locales", avec une trajectoire calculée selon eux "au doigt mouillé, sans étude d'impact".

Des problématiques locales insuffisamment prises en compte

"Le raisonnement selon lequel l'artificialisation constatée pendant la décennie 2011-2021 permettrait de refléter les dynamiques à l'œuvre dans les territoires et pourrait sur ce fondement être arbitrairement réduite de moitié, est doublement fautif, estiment-ils. Au niveau local d'abord, il ne permet pas de prendre en compte les problématiques et contraintes locales. Les spécificités des territoires ruraux, des communes littorales ou de montagne ont ainsi été ignorées, et les communes vertueuses, qui avaient déjà volontairement réduit leur consommation d'espace avant 2021, ont été lourdement pénalisées", détaillent-ils.

D'autre part, "déterminer une enveloppe globale d'artificialisation pour l'avenir, uniquement par référence aux dynamiques passées, ne permet pas de répondre aux besoins objectifs de foncier induits par le volontarisme d'élus dont les efforts ont permis par exemple, d'implanter sur leur territoire une usine ou d'attirer de nouveaux habitants, soulignent-ils. Ce constat vaut aussi bien au niveau local qu'au niveau national, les politiques publiques en faveur de la réindustrialisation et du développement des énergies renouvelables accroissant par définition le besoin de foncier dans des proportions difficiles à anticiper avant 2021." Résultat : "60% des élus estiment qu'en raison du 'ZAN', ils ne disposeront pas de suffisamment de foncier pour répondre aux besoins de leur territoire, en particulier (plus de la moitié) pour la réalisation des projets économiques".

La loi du 20 juillet 2023 et ses décrets d'application ont complété les critères de territorialisation des enveloppes d'artificialisation devant être obligatoirement pris en compte à l'échelle régionale. Mais ces critères sont jugés "peu coercitifs" et 75% des élus ayant participé à la consultation en ligne organisée par le groupe de suivi estiment qu'ils ne sont pas correctement pris en compte dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) en cours d'élaboration.

Des élus en manque d'accompagnement

Le groupe de suivi pointe aussi une "incohérence dommageable à l'atteinte de l'objectif de préservation de la qualité des sols". En cause : l'approche jugée "binaire et donc sans nuance" retenue par la loi Climat-résilience, et à sa suite le décret "Nomenclature" du 27 novembre 2023, entre surfaces artificialisées et surfaces non artificialisées. "Cette approche réductrice ne permet pas de prendre en compte la diversité des qualités et des propriétés des sols et, partant, leur capacité à rendre des services écosystémiques et leurs potentiels agronomiques", estiment les sénateurs.

Ces derniers pointent aussi l'absence d'accompagnement des élus locaux par l'Etat, "moins aménageur que boutiquier". Malgré les efforts de pédagogie déployés par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) - circulaire du 31 janvier 2024, guide et fascicules explicatifs détaillés à destination des élus et techniciens, offre de formation en ligne… -, "l'application de la réforme et la compréhension de ses concepts-clefs par les services déconcentrés de l'Etat demeure très hétérogène, nourrissant chez les élus défiance et inquiétude quant à leur capacité à atteindre les objectifs fixés par la loi", relève le groupe de suivi.

Des modifications ciblées pour la première période, jusqu'en 2031

Pour remédier aux difficultés rencontrées par les collectivités, tout en satisfaisant le besoin de stabilité normative qu'elles leur ont exprimé, les sénateurs proposent donc une action en deux temps. Pour la première période d'application de la loi, jusqu'en 2031, ils appellent à renforcer leur accompagnement en financement et en ingénierie et à "opérer des modifications ciblées pour répondre aux grandes priorités nationales". Puis pour la période 2031-2050, le groupe de suivi appelle à "dessiner une trajectoire de réduction de l'artificialisation et des modalités de mise en œuvre soutenables, élaborées depuis les territoires", selon une "approche 'bottom-up'", autrement dit "venue des territoires".

Au cours de la première période, les sénateurs "invitent les services de l'État à mettre en accord leurs actes avec les paroles", en "garantissant une véritable souplesse" dans la mise en œuvre du ZAN à travers, notamment, "une application systématique de la tolérance de 20% de dépassement de l'enveloppe d'artificialisation" lors du contrôle de légalité des documents d'urbanisme. Cette mesure était d'ailleurs mentionnée dans la circulaire du 31 janvier 2024 signée par Christophe Béchu, rappellent-ils.

Les sénateurs souhaitent aussi que les services déconcentrés en charge de l'urbanisme et de l'aménagement complètent leurs actions de formation à destination des élus "par un accompagnement sur mesure sur le terrain, qui prenne en compte les difficultés concrètes auxquelles sont confrontés les élus et aménageurs". "Cela pourrait par exemple prendre la forme d'un guichet unique auquel pourraient s'adresser les élus pour obtenir, dans un délai raisonnable, des informations précises et circonstanciées permettant d'éclairer les problèmes touchant à l'artificialisation des sols auxquels ils sont confrontés à l'occasion de la modification de leur document d'urbanisme, mais aussi de toute opération d'aménagement", suggèrent-ils.

Pour éviter que la lutte contre l'artificialisation des sols "n'entre en contradiction avec d'autres politiques publiques stratégiques, telles que celles relatives à la transition écologique, à la réindustrialisation ou à l'accès au logement", le groupe de suivi propose, par ailleurs, d'exempter du décompte de l'artificialisation, jusqu'en 2031, l'emprise foncière de l'ensemble des implantations industrielles mais aussi, "sous certaines conditions", les constructions nouvelles de logements sociaux dans "les communes faisant face à la rareté du foncier" ou carencées en logement social. Ces mesures avaient déjà introduites, à la demande du groupe de suivi, dans les projets de loi relatifs au développement de l'offre de logements abordables et à la simplification de la vie économique. "Sans certitude, à ce stade quant à la reprise de ces textes par le nouveau gouvernement", elles pourraient être injectées "dans le prochain véhicule législatif pertinent", indiquent les sénateurs.

Un souhait de contractualisation locale de l'artificialisation

Pour l'après-2031, "sans toucher à l'objectif final, il faut faciliter l'application de la stratégie de réduction de l'artificialisation", affirme Jean-Baptiste Blanc. Le rapport propose ainsi de revenir sur le changement de mode de calcul prévu par la loi, selon lequel à partir de 2031, la mesure de l'artificialisation ne reposera plus sur un indicateur bien connu des collectivités, à savoir la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (Enaf) mais de la nomenclature établie par le nouvel outil OCS GE développé par le ministère de la Transition écologique avec l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) pour déterminer la caractère artificialisé ou non d'un sol. Or ce choix soulève pour les sénateurs "plusieurs difficultés majeures" : "le changement de mode de comptabilisation de l'artificialisation génère de graves incertitudes parmi les élus, en particulier pour l'élaboration des nouveaux documents d'urbanisme" et "ne permet pas aux collectivités de piloter l'artificialisation et de suivre en temps réel son avancée sur leur territoire". Les sénateurs plaident donc pour le maintien de l'indicateur Enaf qui offre aussi l'avantage d'"exclure le bâti agricole de ce décompte" et de "permet[tre] le maintien effectif d'activités agricoles sur les terrains préservés".

Pour mieux prendre en compte les spécificités de chaque territoire, le groupe de travail souhaite désormais réfléchir à l'introduction dans la loi de "mécanismes de surcote de droit, sur le modèle de la garantie de développement communal" ou à l'introduction de "nouveaux critères de territorialisation ou des modalités d'application différenciée des objectifs de réduction de l'artificialisation". Ceux-ci pourraient, par exemple, "tenir compte des différentiels de densité ou des dynamiques de peuplement et d'activité sur la période très récente, ainsi que de besoins dûment justifiés par les territoires, notamment en termes de logement".

Plus largement, les sénateurs veulent centrer leur réflexion sur une contractualisation locale de l'artificialisation pour "substituer à la logique de mise en œuvre centralisatrice et surplombante actuellement à l'œuvre une démarche ascendante, en invitant chaque collectivité à planifier son développement territorial 'sous contrainte ZAN' en justifiant les besoins en foncier nécessaires" et "sans enveloppe limitative préétablie". Comme le propose l'AMF, il s'agirait de "procéder par évaluation préalable des capacités des communes et intercommunalités de contribuer à l'atteinte d'un objectif national, compte tenu de leurs contraintes propres". "Afin d'éviter une dévastatrice 'guerre du ZAN' préjudiciable à la cohérence territoriale, une condition importante serait qu'une consommation significative d'espace, si elle est dûment justifiée, ne pénalise pas la collectivité voisine en grevant sa propre enveloppe d'artificialisation, comme c'est pourtant le cas actuellement", alertent les sénateurs.

Ils comptent aussi aborder la question du développement et du renforcement des outils d'aménagement et de l'ingénierie en faveur de la sobriété foncière.

D'autres pistes "plus structurantes" restent encore à trancher pour les sénateurs, comme la révision du calendrier de modification des documents d'urbanisme (déjà modifié par la loi ZAN de 2023) ou de la période de référence pour l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation (pour l'heure basée sur la période 2021-2030). Ou encore la méthode de prise en compte des projets d'envergure nationale et européenne (PENE) dans le décompte de l'artificialisation et l'absence de trajectoire dessinée pour la période 2031-2050, seul l'objectif final étant précisé par la loi.

Une proposition de loi à venir

Lors de sa déclaration de politique générale, le Premier ministre Michel Barnier s'était dit favorable à une nouvelle évolution de la réglementation. "Nous devons faire évoluer de manière pragmatique et différenciée la réglementation 'zéro artificialisation nette' pour répondre aux besoins essentiels de l'industrie et du logement", avait-il déclaré devant les députés. Les sénateurs, eux, poursuivent leurs travaux. Un rapport doit être remis prochainement par un autre groupe de travail sur le financement du ZAN, à la suite de quoi ils envisagent de déposer une proposition de loi.

Mais pour le groupe écologiste au Sénat, qui a voté contre le rapport du groupe de suivi, "revenir au simple volontarisme des élus locaux pour s'auto-réguler ne marche pas, les chiffres de la consommation nationale actuelle des sols le montrent". Ils rappellent ainsi que le grignotage des terres naturelles, agricoles et forestières continue à consommer "environ 20.000 hectares par an". Pour Ronan Dantec (Loire-Atlantique), membre du groupe de suivi, les propositions qui ont été faites vont à l'encontre de la défense du monde agricole par "la poursuite de la réduction rapide de la surface agricole utile, au mépris des enjeux de souveraineté alimentaire" et vont surtout bénéficier "au développement des métropoles, qui seront les grandes bénéficiaires de la suppression du plafond national d'artificialisation des terres".

Les essentiels

- Pourquoi faut-il stopper l'étalement urbain ?
- Comment se projeter vers le ZAN ?
- Comment répondre aux nouvelles attentes des habitants ?

SOBRIÉTÉ FONCIÈRE
LA CLÉ POUR DES SOLS ET TERRITOIRES VIVANTS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Égalité Fraternité

Cerema éditions

LE CONTEXTE

Pourquoi s'attacher à préserver les sols ?

43 % de la consommation d'espaces sont localisées aujourd'hui dans les espaces péri-urbains peu denses.

Source : Observatoire de l'artificialisation.

De la maîtrise de l'étalement urbain à la préservation des sols

Malgré des progrès en matière de gestion économe du foncier, la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que celle des fonctions d'infiltration et de réserve de biodiversité des sols, restent à amplifier.

En France, entre 2011 et 2021, 243 000 hectares sont passés d'un usage naturel, agricole ou forestier, à un usage urbanisé, principalement pour l'habitat (67 %) et l'activité économique (25 %). On observe dans le même temps une augmentation globale de l'efficacité de la consommation d'espaces : moins d'espace est utilisé pour l'accueil d'un nouveau ménage. Cette évolution positive reste toutefois inégale : les zones périphériques éloignées des aires urbaines consomment une proportion d'espaces plus importante pour un accueil moindre de population.

Or, si cet étalement urbain permet de répondre aux attentes des populations, son impact environnemental n'est pas neutre, avec une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et une forte consommation de ressources pour équiper les nouveaux terrains à bâtir. D'autres effets néfastes s'opèrent en matière socio-économique : la vacance des logements et des commerces progresse dans les centres anciens, les habitants peinent à se loger dans les secteurs touristiques où les résidences secondaires se multiplient…

Ainsi, depuis le début des années 2000, l'État incite les collectivités à privilégier une gestion économe de l'espace. Mais aujourd'hui, face à l'urgence climatique et aux enjeux énergétiques, sanitaires et alimentaires, limiter l'étalement urbain ne suffit plus.

La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 vise un changement radical. Elle impose de réduire la consommation d'espace par deux d'ici dix ans et fixe l'obligation d'atteindre le Zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050 (c'est-à-dire d'atteindre un équilibre entre les sols artificialisés, qui perdent leurs fonctions naturelles pour permettre les activités humaines, et les sols « renaturés »).
Ce n'est plus seulement l'usage du sol qui est pris en compte, mais bien la préservation de ses nombreuses fonctions : production des macronutriments de la vie végétale et animale, réserve de biodiversité, infiltration de l'eau, stockage du carbone…
L'objectif ZAN amène à considérer les sols comme une ressource naturelle à préserver, dans un triple contexte de dérèglement climatique, d'effondrement de la biodiversité et d'enjeu de souveraineté alimentaire.

LES ENJEUX

Pourquoi faut-il changer de modèle d'aménagement ?

80 % des élus locaux considèrent que la protection des sols, des terres agricoles, de la biodiversité et des espaces tient une place importante dans leurs politiques.

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, mai 2022.

La sobriété foncière, une opportunité pour des territoires vivants

Privilégier un développement urbain par le recyclage des espaces déjà urbanisés, préserver les sols naturels, réinvestir les cœurs de ville… les collectivités sont les chefs d'orchestre d'un changement à conduire dans les manières de faire et de penser.

Au regard de l'ambition de la loi Climat et Résilience et pour respecter le principe du ZAN en 2050, l'utilisation du foncier doit être envisagée à l'aune d'une nouvelle sobriété. Trop souvent assimilée à une perte d'attractivité, celle-ci peut se révéler au contraire une opportunité pour répondre aux nouvelles attentes des habitants et des entreprises, en équilibre avec le maintien de la biodiversité et les fonctions des sols.

Le renouvellement urbain, avec le recyclage du bâti ou du foncier et la densification des tissus existants, peut en effet concourir à diminuer les distances de déplacements et à développer des services, des commerces de proximité, des transports collectifs ou mutualisés. Nombre de citoyens se soucient de leur empreinte carbone et écologique tout en recherchant un rythme de vie apaisé, une sociabilité plus riche : la période semble opportune pour innover et trouver des alternatives aux formes urbaines classiques.

Pour aller vers de nouvelles formes d'aménagement plus vertueuses, une clé d'entrée est de conduire une réflexion intercommunale intégrée et ambitieuse. L'objectif est d'éviter les concurrences entre l'offre foncière entre communes, de renforcer les polarités et l'armature des équipements, commerces, transports collectifs, pour permettre aux habitants de bénéficier localement de bons niveaux de services et ainsi réduire leurs déplacements vers l'extérieur du bassin de proximité. L'élaboration de stratégies foncières précises et partagées doit permettre d'anticiper la mobilisation de friches foncières et immobilières au sein d'opérations plus ambitieuses et complexes que la simple création de lotissements sur terrains « nus ».

Deuxième clé d'entrée : un dialogue renforcé avec les acteurs locaux, notamment économiques et associatifs, et les habitants, pour accompagner ces évolutions sociétales et échanger sur les attentes des citoyens. Car le nouveau modèle d'aménagement doit être la résultante de ces interactions pour pouvoir générer de nouvelles façons d'habiter, de travailler, de consommer ou de se déplacer.

VOTRE STRATÉGIE

Comment élaborer une stratégie foncière sobre et durable ?

73 % des élus anticipent que leurs plans locaux d'urbanisme ou cartes communales devront être révisés. 44 % d'entre eux sont déjà lancés dans une procédure, tandis que 15 % entendent agir sous 1 an.

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, mai 2022.

S'impliquer tout au long de la chaîne d'aménagement

Traditionnellement, dans la chaîne de l'aménagement, les collectivités sont particulièrement actives en amont, via la planification et la définition des règles d'urbanisme, mais elles le sont moins sur la suite opérationnelle du processus. Pour veiller à ce que les opérations finales soient mises en œuvre en pleine cohérence avec leurs choix politiques, elles sont amenées à intervenir davantage tout au long de la chaîne de l'aménagement : dans la maîtrise foncière, dans la conception des opérations et la réalisation des aménagements publics, en vérifiant, voire en assurant, la faisabilité technique et financière des opérations. Cette implication doit se traduire également par une stratégie foncière qui va permettre de mettre en œuvre le projet de territoire, en anticipant les effets de rétention foncière et de spéculation.

L'exemple de l'écoquartier Daval-Saulcy à Cornimont (Vosges)

Cette opération de recyclage foncier, sur une friche de 1,6 ha en cœur de village, a permis de créer des logements adaptés, avec une densité de 23 log/ha, tout en accordant une place importante à la végétalisation et aux fonctions des sols : théâtre de verdure, végétalisation des abords du cours d'eau, drains filtrants. Les habitants contribuent à la vie locale du village, et au maintien des commerces et services de proximité. Cette opération a nécessité un portage politique fort depuis sa conception jusqu'à sa réalisation. Elle démontre qu'un cadre de vie agréable et propice à un mode de vie plus sobre, tout en préservant les sols, répond aux attentes des habitants.

1 Identifier et connaître le foncier et le bâti mobilisables

Pour limiter l'urbanisation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la connaissance fine des terrains déjà urbanisés, mais inutilisés (friches) ou sous-exploités (espaces à densifier), des bâtiments ou logements vacants (logements sans maître, insalubres, vacants et inadaptés), est fondamentale.
Pour les repérer, plusieurs sources d'informations sont à croiser :
→ des données et des outils numériques, nationaux et locaux ;
→ la connaissance locale des élus et des partenaires ;
→ d'éventuelles visites sur le terrain pour identifier visuellement les espaces pouvant être mobilisés.
Le rassemblement de toutes ces informations peut s'effectuer ponctuellement. Cependant, la constitution d'un observatoire du foncier à l'échelle de l'intercommunalité ou du Schéma de cohérence territoriale – voire sur un territoire plus large – est une étape incontournable. L'observation pérenne permettra d'adapter les actions à mener au fil du temps.

Une méthode du Cerema pour identifier et caractériser le foncier mutable en Gironde à l'aide des fichiers fonciers.

2 S'emparer de tous les leviers d'action pour favoriser le recyclage

→ **la planification :** à l'échelle intercommunale, le PLUi permet de traduire le projet de territoire dans l'urbanisme local et d'encadrer les projets d'aménagements ;
→ **l'urbanisme opérationnel :** l'acquisition de biens ou de terrains permet de garder la maîtrise de nouvelles opérations en renouvellement urbain, avec l'appui possible de nombreux acteurs, comme les Établissements publics fonciers (EPF), et les Safer. La réalisation d'opérations innovantes répondant aux attentes des habitants (écoquartiers, rénovations emblématiques…) permet de générer un effet d'entraînement ;
→ **le soutien à la réhabilitation des logements et des locaux d'activité :** la politique d'habitat doit privilégier les rénovations, les réhabilitations lourdes voire les restructurations des logements en compensation de la construction neuve (partenariat avec l'ANAH, les bailleurs sociaux, etc.), l'anticipation du recyclage des locaux d'activités permet de pallier les rotations souvent rapides des propriétaires ;
→ **le financement et la fiscalité :** dispositifs de financement mixtes publics – privés comme les Projets Urbains Partenariaux, modulation de la taxe d'aménagement.

3 Traduire l'ensemble dans une stratégie foncière

En croisant la connaissance des gisements fonciers et immobiliers dans le temps et les leviers d'actions possibles, la stratégie foncière permettra de définir un cap, un calendrier et un plan d'action. Dans un contexte de sobriété foncière et de préservation des sols, il s'agira de déterminer quelles actions réaliser prioritairement pour limiter le recours aux extensions urbaines, privilégier les projets dans la trame urbaine existante, et réaliser des opérations d'aménagement plus vertueuses. Par la suite, la mise en place d'une veille foncière permettra de réajuster la stratégie en fonction des évolutions du territoire et de saisir les opportunités nouvelles.

L'outil UrbanSIMUL pour une simulation de stratégie d'aménagement basée sur l'utilisation des données foncières et immobilières.

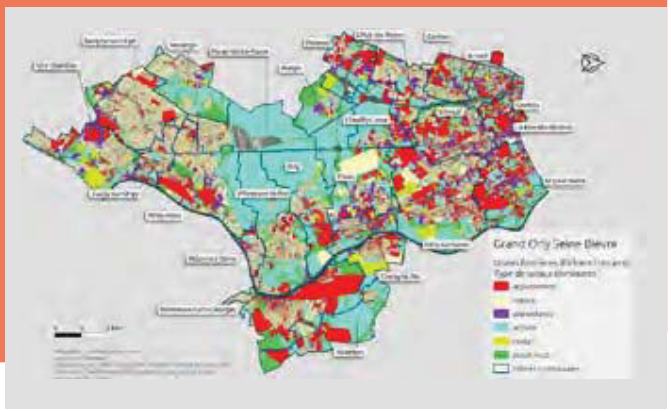
L'importance de la connaissance

L'Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (GOSB), en partenariat avec le Cerema, réalise un outil SIG basé notamment sur les fichiers fonciers.
Cet outil doit constituer la pierre angulaire de l'analyse stratégique de l'Établissement, par la connaissance fine du territoire et de ses évolutions en matière foncière, afin d'engager une démarche prospective dans la mise en œuvre des différents projets et politiques publiques au sens large.

La démarche a été initiée au regard des enjeux en matière de développement économique, qui sont prégnants sur le territoire du GOSB. Le développement et le maintien des activités productives nécessitent de mobiliser des gisements fonciers, et une stratégie fine est nécessaire pour répondre aux besoins tout en restant sobre. Le travail avec le Cerema répond à deux objectifs principaux :

→ construire un outil SIG adapté à ses utilisateurs, en fonction de leurs pratiques et de leurs besoins ;

→ la définition et la mise en œuvre d'indicateurs pour aller vers un observatoire foncier local.



MÉMO

La boîte à outils pour réaliser sa stratégie foncière

500

le nombre d'acteurs utilisant l'outil UrbanSimul depuis son ouverture en avril 2022, et ce chiffre ne fait que croître !

DISPOSER DE RESSOURCES ET DE DONNÉES GÉNÉRALES

L'observatoire de l'artificialisation

→ Pour comprendre et évaluer la consommation d'espaces

Cet observatoire en ligne fournit les données utiles, à différentes échelles, de la consommation d'espaces et rassemble les ressources documentaires pour comprendre les enjeux et les méthodes.
https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr

Le site « Outils de l'aménagement »

→ Pour faciliter le passage à l'opérationnel

Ce centre de ressources en libre accès met à disposition une présentation de plus de 300 outils et rassemble une information dans tous les champs de l'aménagement (planification, aménagement opérationnel, environnement, habitat, activités économiques, foncier, fiscalité et financement).
https://outil2amenagement.cerema.fr

BÉNÉFICIER D'INGÉNIERIE ET DE FINANCEMENTS DÉDIÉS

Urbanvitaliz

→ Pour la reconversion des friches

Cette plateforme apporte un appui aux collectivités pour la revitalisation des terrains imperméabilisés ou pollués qui ont perdu leur usage ou que la dynamique de marché ne parvient pas à renouveler.
www.urbanvitaliz.fr

Les appels à manifestation d'intérêt

Les AMI peuvent permettre aux collectivités volontaires de bénéficier d'ingénierie et/ou de financements dédiés. Par exemple, le fonds friches, qui devrait être pérennisé dans le cadre du fonds d'accélération de la transition écologique, permet d'apporter un financement aux projets dont le bilan est déficitaire.

S'INSPIRER ET REJOINDRE DES COMMUNAUTÉS D'ACTEURS

Territoires Pilotes de Sobriété Foncière

→ Fiches de cas et capitalisation

Cette démarche qui s'adresse aux collectivités bénéficiaires du programme Action Cœur de Ville a pour but de les accompagner dans un processus de développement privilégiant la sobriété foncière à l'étalement urbain. La capitalisation des expérimentations de ces territoires pionniers est diffusée sur les sites de l'ANCT et du PUCA.

Expertises.Territoires

La communauté d'acteurs Quartiers de demain rassemble près de 200 membres de tous types de structures qui échangent pour faire émerger de nouvelles pratiques pour des quartiers plus sobres, résilients, inclusifs et créatifs.

URBAN SIMUL

L'outil numérique UrbanSIMUL est accessible gratuitement pour toutes les collectivités. Il permet de visualiser des données foncières et immobilières cartographiées à une échelle très fine (parcelle), de repérer des gisements en vue de leur valorisation future, en s'affranchissant pour cela d'un service SIG. De nouvelles fonctionnalités sont développées en continu par le Cerema qui anime une communauté d'utilisateurs
https://urbansimul.cerema.fr

SOBRIÉTÉ FONCIÈRE
LA CLÉ POUR DES SOLS ET TERRITOIRES VIVANTS

POUR ALLER PLUS LOIN

- **Cartofriches, l'inventaire national des friches appuyé sur la connaissance locale - dataviz.cerema.fr**
- **Otelo pour accompagner l'évaluation des besoins en logement dans les territoires**
- **Densité des opérations de logement en extension urbaine : rapport d'études, Cerema, 2022**
- **Acceptabilité de la densification urbaine, analyse de 7 sites franciliens, synthèse d'étude, Cerema 2021**
- **Maîtriser l'impact économique du foncier : série de fiches, Cerema, 2019 + guide, 2018**

LE CEREMA VOUS ACCOMPAGNE

- **Que ce soit pour élaborer une stratégie foncière,** pour mettre en œuvre votre **projet de territoire** dans une approche transversale, pour rechercher des **gisements fonciers** ou **diagnostiquer** le foncier économique, pour vous former à l'utilisation des données foncières, le Cerema peut mobiliser ses experts pour vous accompagner.
- **Le Cerema assure des formations aux différents outils sur le foncier,** DV3F (données immobilières), les fichiers fonciers, urbansimul, Lovac (logements vacants) ...

LE CEREMA, DES EXPERTISES AU SERVICE DES TERRITOIRES

Le Cerema est un établissement public qui apporte son expertise pour la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la cohésion des territoires. Grâce à ses **26 implantations** partout en France, il accompagne les collectivités dans la réalisation de leurs projets. Le Cerema agit dans **6 domaines d'activités** : Expertise & ingénierie territoriale, Bâtiment, Mobilités, Infrastructures de transport, Environnement & Risques, Mer & Littoral.

+ SUR

www.cerema.fr

Suivez l'actualité dans nos rubriques :

- Connaissance et mobilisation du foncier
- Stratégie et aménagement des territoires

Téléchargez nos publications dans la rubrique « centre de ressources ».

CONTACTS

dtectv.cerema@cerema.fr

DOCUMENT 4

La Gazette des communes - 13 juillet 2023

A Rochefort, densification et bail à construction pour s'adapter au ZAN

Jean-Paul Teillet/la gazette

Du fait de sa géographie, la communauté d'agglomération de Rochefort océan réfléchit à sa sobriété foncière depuis plusieurs années et s'attelle à un développement économique compatible avec ses contraintes. Suite de notre série de reportage sur l'industrie et la sobriété foncière.

Chiffres-clés

- **300** nouveaux emplois sont prévus chez Airbus. La communauté d'agglo en attend moins des retombées fiscales qu'un cercle vertueux en matière d'emplois induits.
- **50** ha de demandes de foncier ont été exprimées par des entreprises depuis trois ans et demi auprès de la communauté d'agglomération.

Plusieurs hauts tas de gravats et diverses traces de bâtiments démolis laissent deviner les travaux d'aménagement qui vont démarrer dans quelques semaines sur la zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'Arsenal, à Rochefort. L'endroit doit son nom à l'arsenal maritime créé dans un coude de la Charente au XVIIe siècle, sur ordre de Louis XIV. L'espace, devenu il y a des décennies une zone d'activité, est en cours de requalification et préfigure la nouvelle stratégie de la communauté d'agglomération de Rochefort océan (Caro) en matière de développement économique.¶

Contrainte par la rareté foncière imposée par sa géographie, entre littoral, fleuve et zones humides, l'intercommunalité a pris le parti d'optimiser le foncier de la ZAC de

l'Arsenal, avant même l'entrée en vigueur du ZAN. Poids lourd industriel du territoire, Airbus (l'entreprise y produit notamment l'ensemble des sièges pour pilote de ses avions), souhaitait accroître son activité, mais était dans l'incapacité de pousser ses murs. La décision de la Caro, arrêtée en 2014, de concentrer les activités économiques de l'Arsenal est désormais en voie de concrétisation.

Activités relogées

Pendant près de dix ans, la communauté d'agglomération a conduit de longues démarches pour convaincre les entreprises qui y occupaient des mètres carrés sans générer beaucoup d'activité ni d'emplois, de s'installer ailleurs. Parmi une vingtaine de sociétés propriétaires ciblées, deux seulement ont accepté de partir à l'amiable ; les autres ont dû être expropriées. « Nous avons retrouvé du foncier pour reloger ces activités, mais pas forcément avec les mêmes surfaces. Pour mener l'expropriation, nous avons noué une convention avec l'établissement public foncier [EPF] de - Nouvelle-Aquitaine qui nous a restitué en deux fois la propriété de la zone, ce qui nous a permis de retrouver une totale maîtrise foncière », commente Olivier Trégret, directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation au sein de la communauté d'agglomération.

Sur les 9,2 hectares de la ZAC, 2,3 seront dévolus à Airbus, l'Arsenal étant désormais dédié aux seules activités aéronautiques. « Cette spécialisation devrait permettre de créer des synergies entre les différentes entreprises, mais aussi avec les acteurs académiques et scientifiques. Nous portons d'ailleurs un projet pour étoffer l'offre de formation sur le territoire », avance Angélique Ouvrard, responsable du pôle « prospective territoriale, emploi et formation » à la Caro. Il en aura coûté 9,4 millions d'euros à l'agglomération, financés à hauteur de 1,3 million d'euros par des subventions (fonds friche et minoration foncière de l'EPF) et 1,2 million de cessions de terrain, réalisées ou à venir.

Parallèlement, l'interco a redéfini, avec le cabinet Synopter, spécialisé dans la performance durable des zones d'activité, sa stratégie globale en matière de foncier et de développement économique. « Notre credo est de repenser les ZAC en termes de densité. Dans cette perspective, nous avons identifié, à Rochefort, trois types de "gisements" de foncier : les terrains qui n'ont pas d'usage, ceux qui sont vacants et les espaces mal utilisés, comme les grandes zones de stockage horizontal », note Pierre-Cécil Brasseur, directeur associé de Synopter.

Outil de scoring

Dans la lignée de ce qui a été entrepris à l'Arsenal, une logique d'optimisation de la zone industrielle des Sœurs, située au nord de Rochefort, est désormais à l'œuvre. Pour ce faire, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un outil de « scoring ». « Nous savons ainsi ce qu'un foncier produit en termes fiscal, de valeur ajoutée, d'emploi, ce qui en fait l'un de nos outils de management des zones d'activité », explique Olivier Trégret.

Mais la grande mue en matière foncière est à venir. Un moratoire, adopté il y a deux ans sur les cessions de terrain de la zone d'activité économique de l'Houmée de

5 hectares, a permis de redéfinir les critères d'attribution des terrains : « Liens avec le territoire, création d'emplois, intégration d'une logique de densité foncière et de qualification patrimoniale », détaille Olivier Trégret. Et une réflexion sur la mutualisation de salles de réunion, de restaurant d'entreprise… est lancée afin d'optimiser l'espace.

Autre piste : la communauté d'agglomération envisage désormais de recourir au bail à construction. Les élus y sont prêts, et les agglomérations voisines de La Rochelle et de Royan pourraient suivre la même voie. Dans ce modèle, les entreprises se voient proposer un terrain viabilisé à louer, sur lequel elles construisent leurs locaux. « Renoncer à la propriété patrimoniale n'est pas forcément dans la culture des entreprises. Mais celles que nous rencontrons s'y disent prêtes, voyant un moyen de davantage investir dans leur outil industriel », assure Patrick Renaud, chargé de mission « Territoire d'industrie » à la Caro. Dans la ZAC des Sœurs, l'idée est de proposer aux entreprises propriétaires de surfaces peu ou sous-exploitées de les vendre pour qu'elles soient par la suite proposées en bail à construction.

De telles transformations ne peuvent s'engager sans concertation avec les chefs d'entreprise. La communauté d'agglomération propose une prestation d'architecte-conseil pour les guider vers ses objectifs de densification et voudrait créer un écosystème des utilisateurs, avec qui échanger sur ces questions.

Focus

« L'environnement de travail doit être plus incitatif »

Gildas Le Masson, directeur général de Nautitech catamarans et fondateur du cercle Océan industrie

« Les contraintes environnementales et le ZAN rebattent les cartes assez profondément, y compris sur le concept de détention patrimoniale des bâtiments. Dans un monde idéal, on pourrait imaginer que les entreprises s'en détachent pour se concentrer sur l'outil de travail, qui est ce qui compte vraiment. Mais quelle sera la position des actionnaires finaux ?

Une nouvelle approche doit aussi émerger sur le confort des bâtiments et des services mutualisés proposés aux salariés, restaurant d'entreprise ou navette, pour rendre l'environnement de travail plus incitatif. Il faut que les chefs d'entreprise s'emparent de ces sujets. Ce n'est pas simple car ce n'est pas toujours dans leur culture. Les collectivités ont, de leur côté, un rôle clé pour penser ensemble et de manière plus globale la mobilité et le logement. »

(...)

Rencontre des acteurs publics du foncier – 7 mars 2022

Synthèse (extraits)

Atelier n°2 : Comment bien mobiliser le foncier dans le contexte ZAN

Intervenants :

- **Carole CONTAMINE**, Directrice générale de l'EPF Bretagne
- **Marie-Sophie THIL**, Chargée d'études principale, Projets urbains et Observatoire du foncier à l'AGAPE -
- **Dominica WECXSTEEN**, Responsable de projet, Région Hauts-de-France,
- **Ludovic HERMANT**, Directeur de l'Aménagement et de l'Urbanisme de la Communauté d'Agglomération d'Epernay
- **Eve ZIMMERMANN,** Directrice SCoT Région de Strasbourg

Animation **Dominique RENAUDET**, fondateur, Neoclide - groupement 360/Neoclide/Giboulées
Rapporteur **Stéphane LEVEQUE**, Chargé de mission Zéro Artificialisation Nette, Cerema
Appui **Clémence HUBERT,** Neoclide - groupement 360/Neoclide/Giboulées

I – Retours d'expérience et méthodologie

L'atelier a été l'occasion de partager les retours d'expérience de différents acteurs de la chaîne de l'aménagement, tous confrontés à l'enjeu de la mobilisation du foncier dans le contexte ZAN, leurs bonnes pratiques (notamment au travers de la production de référentiels méthodologiques) et leurs questionnements. Les échanges ont pointé :

- la difficulté à massifier ces « bonnes » pratiques,
- et le besoin de disposer d'outils (ingénierie, nouveau modèles financiers) pour permettre leur transposition tenant compte de la diversité des contextes territoriaux.

En complément des supports présentés en séance, on pourra se référer également aux documents listés ci-après :

Guide stratégie foncière de l'AGAPE :

- Stratégie foncière dans un PLUiH – Méthodologie : https://www.calameo.com/read/00476502127526a56a73b
- Stratégie foncière dans un PLUiH – Synthèse https://www.calameo.com/read/00476502167ce43a0ac6d

Guide de l'ARAA (Ateliers Régionaux des Acteurs de l'Aménagement) de la région Hauts-de-France

- Volet 1 Guide méthodologique stratégies foncières

https://2040.hautsdefrance.fr/download/les-ateliers-regionaux-des-acteurs-de-lamenagement-2/?ind=1638887111484&filename=Volet-2_Retours-dexp%C3%A9riences-ARAA.pdf&wpdmdl=4567&refresh=622a10776f3db1646923895

- Volet 2 Retours d'expériences stratégies foncières

https://2040.hautsdefrance.fr/download/les-ateliers-regionaux-des-acteurs-de-lamenagement-2/?ind=1638887110261&filename=Volet-1_Guide-m%C3%A9thodologique-strat%C3%A9gies-fonci%C3%A8res-ARAA.pdf&wpdmdl=4567&refresh=622a10776f4801646923895

SCOT de la Région de Strasbourg, Fédération Nationale des SCOT

- Rapport « Approche du foncier, enseignements et enjeux nouveaux » Les Actes, 2020

https://www.scoters.org/wp-content/uploads/2020/06/RR-Grand-Est-FONCIER-14janvier2020-Actes.pdf

EPF Bretagne

- Le référentiel foncier

https://www.epfbretagne.fr/UserFiles/File/EPFB-FichesRefFoncier-140930.pdf

- Opérateur régional du foncier, Cité Breizh

https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-06/REX%20Breizh%20Cit%C3%A9.pdf

Communauté d'agglomération Épernay, Coteaux et Plaine de Champagne

- Guide de la démarche « Territoires pilotes de la sobriété foncière » : *https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2021-08/guide_tpsf_def.pdf* et son l'opérationnalisation via des sites démonstrateurs

II – Les axes majeurs du débat

La méthodologie pour élaborer et déployer une stratégie foncière (ou référentiel foncier) est sensiblement la même parmi les témoignages des intervenants, mais chacun insiste sur la nécessité de réfléchir la stratégie foncière localement car elle est dépendante des acteurs, du contexte territorial et des compétences des collectivités.

1. Sensibiliser, faire progresser la pédagogie

Les objectifs ZAN ont été dans l'ensemble anticipés par les acteurs publics du foncier. Mais l'échéance et l'obligation de résultats chiffrés provoquent un effet d'affolement parmi les élus qui comprennent l'enjeu sans disposer de la méthode.

Il est donc important de rassurer dans le contexte actuel et d'établir une stratégie foncière en cohérence avec les besoins et la visée long-terme. Toutes les méthodologies de stratégie foncière ont été conçues avec une visée pédagogique pour les élus et les habitants. Elles se sont avérées être des outils particulièrement intuitifs et éclairants sur le potentiel foncier des collectivités.

2. L'importance et la nécessité de renforcer l'ingénierie dans les territoires

En particulier envers les petites collectivités, la mise en place d'une ingénierie de premier niveau à l'échelle de l'EPCI répondrait à un besoin fort d'accompagnement. Des questions particulièrement complexes (réhabilitation du bâti existant notamment) méritent d'être suivies de près par une ingénierie intercommunale. Les acteurs clés (EPF, agences d'urbanisme) ne couvrent pas tout le territoire et les politiques nationales de soutien (Territoires pilotes de la sobriété foncière, fonds friches) sont utiles mais pas suffisamment fines pour répondre à l'ensemble des besoins. Les dispositifs de type Petites Villes de Demain, Opération Revitalisation Territoire, Action Cœur de Ville créent un appel d'air d'ingénierie efficace.

Il n'y a pas le même rythme de consommation ni les mêmes outils de sobriété foncière selon les territoires urbains ou ruraux. L'ingénierie doit être adaptée aux multiples dynamiques territoriales.

3. L'opérationnalisation de la stratégie foncière

Il s'agit d'un l'angle important de réflexion, y compris pour les collectivités outillées.

Elle ne peut se faire à la hâte en fonction des opportunités économiques mais réinterroge en globalité les politiques de l'aménagement. L'élaboration de la stratégie foncière et du PLUi doit se réaliser de façon itérative ce qui est plus efficace et moins coûteux. La stratégie foncière sert d'outil d'anticipation et de producteur du sens du projet de territoire ce qui participe à la territorialisation de l'objectif ZAN. Les outils à mobiliser renvoient une vision de long-terme car la stratégie foncière n'est jamais achevée, elle doit être conçue de manière circulaire et modulable dans un contexte où les différentes temporalités sont difficiles à coordonner (mandat des élus locaux, marché immobilier, documents de planification).

La stratégie foncière doit être bâtie en concertation avec les acteurs locaux qui sont mobilisés en même temps (non plus de façon successive) puisque chaque opération nécessite plus qu'auparavant d'anticiper tous les risques et de travailler la cohérence des projets. Un cadrage réglementaire plus précis permettrait de guider et rassurer les collectivités sur l'opérationnalisation de la stratégie et le cheminement vers l'objectif ZAN.

Pour conclure, les participants ont été ravis de participer aux échanges qui ont permis de nourrir leur propre réflexion. La courte durée de l'atelier n'a néanmoins pas permis d'aborder tous les enjeux prévus. La mise en place de consultations nationales (type débat atelier participatif) est un bon exercice pour les acteurs publics du foncier pour leur permettre de diffuser les bonnes pratiques par l'échange, et une suite aux échanges du jour pourrait être imaginée en ce sens. Mais il est important de bien cadrer le débat et prioriser les enjeux pour en produire des ressources utiles et mobilisables.

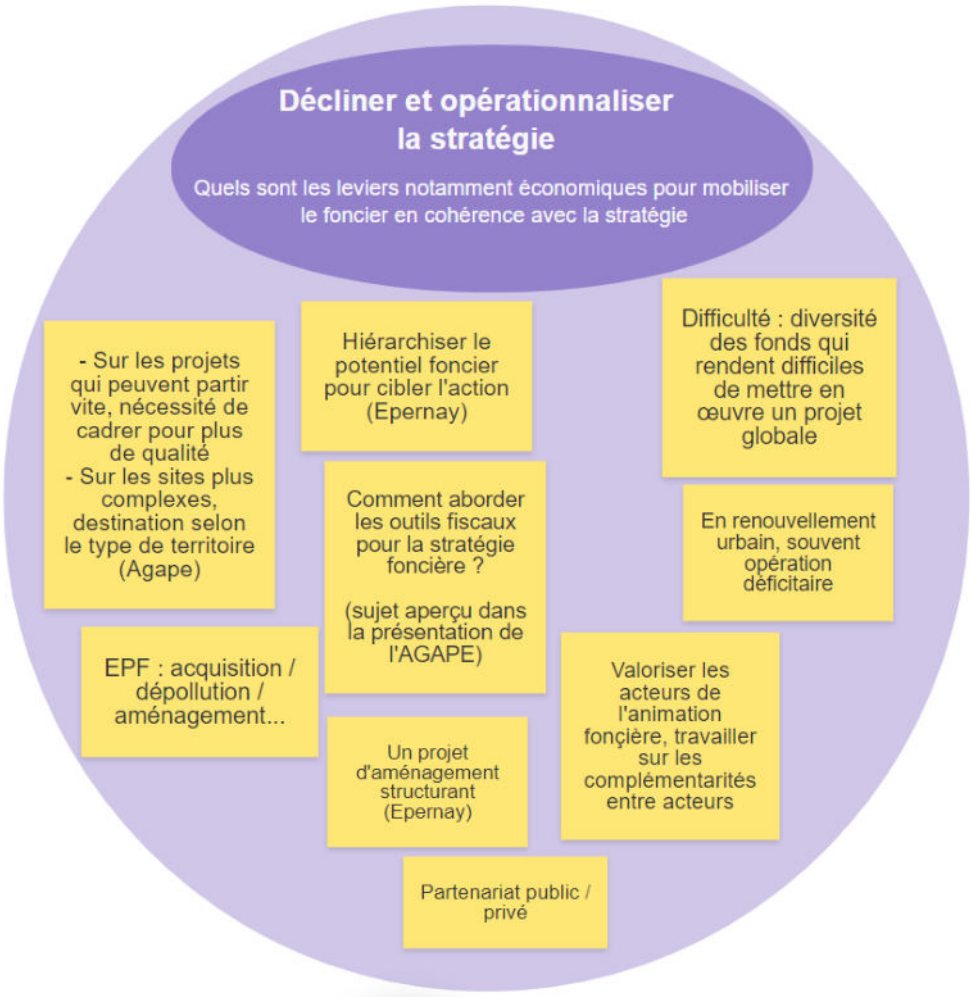
(...)

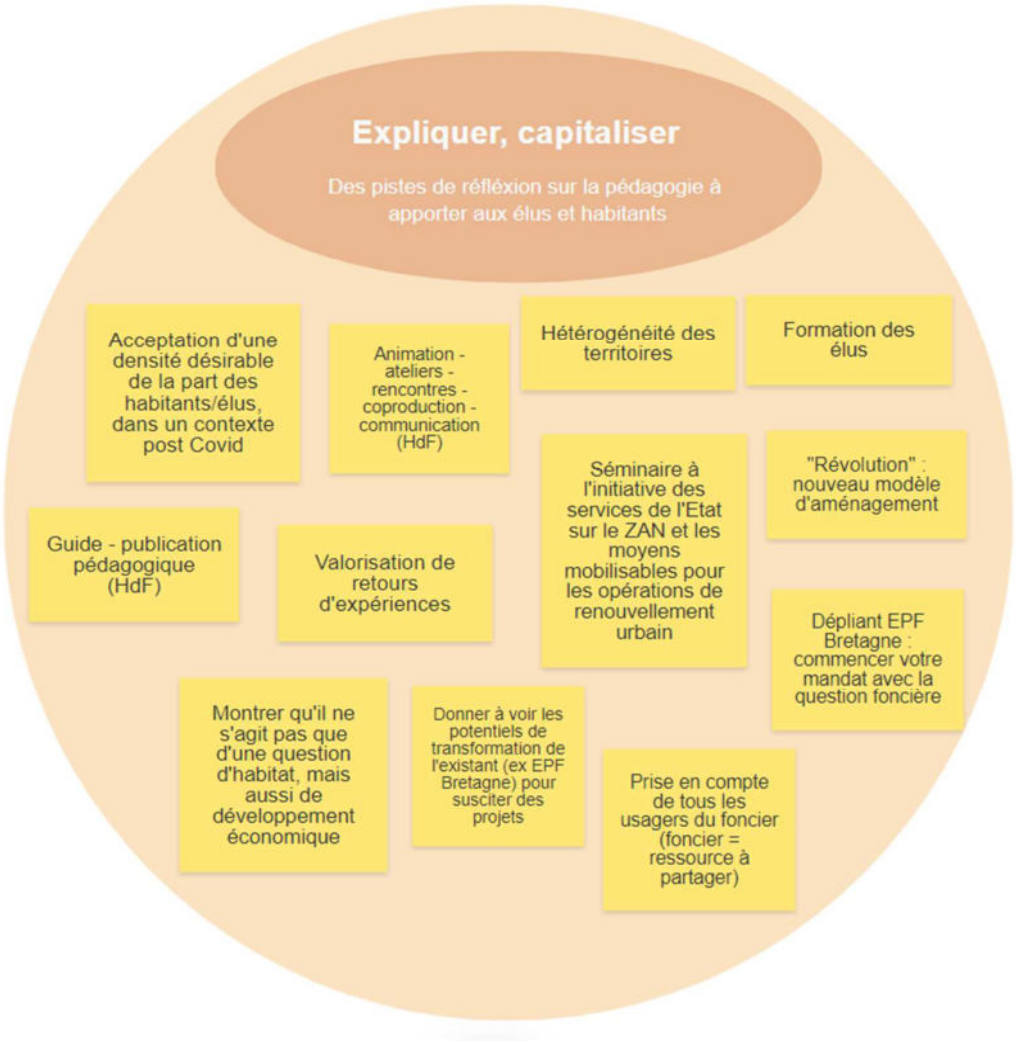
(...)

Définir la/les stratégies foncières
C'est quoi ? Pour quoi faire ?
La durée de vie d'une stratégie, les déterminants, les finalités
Stratégie foncière = programmation et anticipation (Agape)
Echelle intercommunale : PLUi
D'abord définir le projet ! (Agape)
Pas (encore) de cadrage des diagnostics fonciers dans la loi
Une stratégie foncière doit être un cadre global, adapté au territoire concerné, et itératif
Un préalable pour une séquence ERC à l'échelle du territoire
Enjeu de la modularité de la stratégie foncière
la finalité est de réaliser le projet dans des conditions budgétaires maîtrisées pour le projet et la collectivité
Importance du projet politique, pas une question de chiffres
Lien avec la territorialisation du ZAN et les spécificités des territoires
stratégie foncière = mise en place d'une méthode et d'outils adaptés au contexte du territoire
La stratégie doit guider les projets, et non pas l'inverse (stratégies qui s'appuient sur les projets)
Revoir les ambitions quantitatives du territoire, auxquels il aurait du mal à répondre sans extension significative ?
Prendre conscience de la non-reversibilité de certaines fonctions du foncier

Les acteurs à mobiliser
Avec qui ?
Comment articuler les acteurs de la chaîne ?
Cerema
ANCT
Collectivités
Etat
Agence d'urbanisme
Safer
Commune
DREAL
L'ETAT
Les Départements
Les CCI
Aménageur
Structure SCoT
Communauté d'agglomération
Accompagnement national et local
Bailleur
Promoteur
Région / SRADDET
SEM
Ingénierie autour de la collectivité Et ingénierie au sein de la collectivité
EPF
Banque des territoires = appui en ingénierie et solutions de financement des acquisitions foncières
Opérateur spécifique (ex : BreizhCité)
Opérateurs d'aide à la co-construction des projets avec les riverains

La méthodologie
Comment ? Quelles étapes ?
De la stratégie à la "bonne" mobilisation du foncier
Mise en oeuvre et planification du territoire
Connaître
Identifier
Hiérarchiser
Cadrer
Faciliter
(Agape)
Diagnostic foncier
Analyse du diagnostic
Intégration dans le PLUiH
(Agape)
Diag foncier
- parcelles monopropriétés
- dents creuses
- parcelles sous occupés (vacance)
(Epernay)
Interterritorialité
Veille foncière EPF
Production d'un référentiel foncier (EPF Bretagne)
Méthodologie circulaire (HdF)
1. Observer / comprendre
2. Accompagnement / sensibilisation
3. Décider / mettre en œuvre
4. Essaimer / pérenniser / adapter
Diag foncier : une analyse automatique (données) puis une partie connaissance du terrain
(Agape)
Analyse par filière de production de logements
Etude préalable du site (EPF Bretagne)
Prendre en compte la question de la qualité / nature/ performance des sols pour le foncier mobilisé
Création d'indicateurs (ex : mutabilité)
(Agape)
Détermination du potentiel foncier uniquement en tissu déjà "urbain" ?


Décliner et opérationnaliser la stratégie
Quels sont les leviers notamment économiques pour mobiliser le foncier en cohérence avec la stratégie
- Sur les projets qui peuvent partir vite, nécessité de cadrer pour plus de qualité
- Sur les sites plus complexes, destination selon le type de territoire
(Agape)
Hiérarchiser le potentiel foncier pour cibler l'action
(Epernay)
Difficulté : diversité des fonds qui rendent difficiles de mettre en œuvre un projet globale
Comment aborder les outils fiscaux pour la stratégie foncière ?
(sujet aperçu dans la présentation de l'AGAPE)
En renouvellement urbain, souvent opération déficitaire
EPF : acquisition / dépollution / aménagement...
Valoriser les acteurs de l'animation fonçière, travailler sur les complémentarités entre acteurs
Un projet d'aménagement structurant
(Epernay)
Partenariat public / privé


Expliquer, capitaliser
Des pistes de réfléxion sur la pédagogie à apporter aux élus et habitants
Acceptation d'une densité désirable de la part des habitants/élus, dans un contexte post Covid
Animation - ateliers - rencontres - coproduction - communication (HdF)
Hétérogénéité des territoires
Formation des élus
Séminaire à l'initiative des services de l'Etat sur le ZAN et les moyens mobilisables pour les opérations de renouvellement urbain
"Révolution" : nouveau modèle d'aménagement
Guide - publication pédagogique (HdF)
Valorisation de retours d'expériences
Dépliant EPF Bretagne : commencer votre mandat avec la question foncière
Montrer qu'il ne s'agit pas que d'une question d'habitat, mais aussi de développement économique
Donner à voir les potentiels de transformation de l'existant (ex EPF Bretagne) pour susciter des projets
Prise en compte de tous les usagers du foncier (foncier = ressource à partager)

(...)

LES PRINCIPAUX ACTEURS DU FONCIER

Structures	Missions
Agence de la transition écologique (ADEME)	Expertise, conseil, financements en matière de préservation de l'environnement, maîtrise de l'énergie, sites et sols pollués…
Agences d'urbanisme	Observation, cartographie, étude, accompagnement des projets des territoires sur les plans technique et méthodologique, animation et mise en réseau des collectivités et acteurs des territoires…
Agence nationale de l'habitat (ANAH)	Financement des dispositifs d'amélioration de l'habitat privé (ex : OPAH, programme "Habiter Mieux"), aides financière et à l'ingénierie proposées aux propriétaires de logements…
Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)	Accompagnement technique et financier des collectivités (politique de la ville, revitalisation…), notamment en matière de services publics, logement, numérique, activité économique (préemption/acquisition/gestion de fonds de commerce)…
Agence de l'eau	Financement, acquisition de parcelles dans les zones humides à des fins de lutte contre l'artificialisation des sols…
Associations	*Exemples :* Terre de Liens (accès au foncier - activités agricoles et environnementales), Terres en ville (réseau de collectivités - agriculture urbaine)… Conservatoire des Espaces Naturels (Protection d'espaces naturels : sensibilisation, animation, observation, expertise, conseil, valorisation, acquisition et gestion…=
Bailleurs sociaux	Création de logements sociaux, réhabilitation…
Caisse des Dépôts et Consignations (Banque des territoires, CDC Foncier, CDC Construction, CDC Biodiversité)	Investissement, prêt à taux privilégiés, financement d'études, portage d'opérations, ingénierie des projets de développement du territoire (construction, rénovation urbaine, infrastructure, numérique, énergie renouvelable), compensation environnementale…
Conseil en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE)	Promotion, information, sensibilisation, conseil, formation en matière de qualité architecturale, urbaine, paysagère et environnementale…
Chambres consulaires (commerce & industrie, métiers, agriculture)	Soutien au développement des activités économiques par la réalisation d'études de marché, conseil sur l'implantation, action partenariale de redynamisation des centres, maintien des surfaces agricoles…
Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Etude, appui et expertise techniques, assistance aux maîtres d'ouvrage, centre ressources…
Centre ressource du développement durable (CERDD)	Veille, analyse, observatoire climat, sensibilisation, formation, organisation d'événements, accompagnement collectif, animation de réseaux dans tous les champs du développement durable…

Structures	Missions
Collectivités locales	Préemption, acquisition, location, expropriation, maîtrise d'ouvrage…
Conservatoire du Littoral	Protection foncière en zone littorale et zones humides intérieures, renaturation, maintien des usages traditionnels…
Départements	Protection et préemption des Espaces Naturels Sensibles, intervention et soutien dans les domaines du logement social et de l'habitat insalubre…
Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Direction départementale des territoires et de la mer (DDT-M)	Accompagnement des projets d'aménagement du territoire (prise en compte des risques, des paysages et de la biodiversité, des enjeux agricoles…), conseils technique et réglementaire en aménagement et en développement durable, financement de projets…
Établissement public foncier Nord-Pas de Calais (EPF NPDC), Etablissement public foncier local Oise et Aisne (EPFLO)	Étude préalable, expertise, négociation, portage foncier (achat, gestion, revente), mise en place d'un fonds de minoration, remise en état (dépollution…)…
Experts fonciers : notaires, géomètres, juristes…	Évaluation du prix du foncier, conseil et aide au montage juridique des dossiers et projets…
Foncières (sociétés foncières)	Acquisition, aménagement, commercialisation et gestion de biens immobiliers… (exemple : Organisme de Foncier Solidaire, …)
Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)	Expertise et appui aux politiques publiques locales en matière d'agriculture et d'environnement…
Office français de la biodiversité (OFB)	Connaissance, expertise, appui aux politiques publiques, gestion et restauration d'espaces protégés, mobilisation des citoyens et des acteurs
Parcs naturels régionaux (PNR)	Intervention dans les domaines de la protection du patrimoine naturel, culturel et paysager, de l'aménagement du territoire, du développement économique et social. Information, éducation, expérimentation, conseil, accompagnement, portage de projet…
Région Hauts-de-France	Elaboration du SRADDET, accompagnement de sa déclinaison dans les projets de territoires, financement de projets…
Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER)	Préservation des espaces agricoles et ruraux : préemption de terrains, acquisition, échange, clause environnementale, intermédiation locative, constitution de réserves foncières, gestion des biens, veille foncière (www.vigifoncier.fr)…
Sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL)	Aménagement et viabilisation du foncier pour la construction et la gestion de logements et d'équipements…