

**EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE
DE TECHNICIEN PRINCIPAL TERRITORIAL DE 1^e CLASSE**

SESSION 2023

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'un rapport technique portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt. Ce rapport est assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures
Coefficient : 1

SPÉCIALITÉ : AMÉNAGEMENT URBAIN ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

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 28 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Technicien principal de 1^e classe, vous êtes chef de projet en planification à la Direction de l'aménagement de la communauté d'agglomération de TechniAgglo.

Ce territoire périurbain d'environ 80 000 habitants bénéficie d'une forte attractivité, grâce à sa desserte ferroviaire directe depuis la métropole voisine et à son important dynamisme économique. Depuis plusieurs années, du fait de l'étalement urbain, les surfaces des espaces naturels et agricoles ont tendance à diminuer fortement, notamment dans les petites communes peu équipées qui composent le territoire. Le projet de document d'urbanisme intercommunal (PLUi) en cours d'élaboration doit permettre de mieux maîtriser ce développement en fonction des équipements et des centralités existantes, tout en répondant aux objectifs d'accueil d'environ 1 000 nouveaux habitants par an inscrits dans le SCOT et en assurant la qualité de vie pour tous sur le territoire.

Votre directrice vous demande dans un premier temps, de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents-joints, un rapport technique sur le développement urbain dans un contexte de sobriété foncière.

10 points

Dans un deuxième temps, elle vous demande de formuler des propositions méthodologiques et opérationnelles pour mettre en œuvre, dans le cadre de l'élaboration du PLUi, une stratégie d'aménagement respectant les objectifs de sobriété foncière.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

10 points

Liste des documents :

- Document 1 :** « Mettre en œuvre le zéro artificialisation nette dans sa politique d'aménagement » - Nathalie François - *La Gazette des communes* - 3 août 2022 - 5 pages
- Document 2 :** « Territoires pilotes de sobriété foncière - Anticiper, repérer, expérimenter - guide de la démarche » (extraits) - *Agence nationale de la cohésion des territoires* - juin 2021 - 5 pages
- Document 3 :** « Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l'ADEME : État de l'art analytique et contextualisé » (extrait) - *ADEME* - juin 2021 - 3 pages
- Document 4 :** « Objectif zéro artificialisation nette : une nouvelle opportunité pour un urbanisme responsable » (extrait) - *Regards de l'agAM (Agence d'urbanisme de l'Agglomération marseillaise)* - mai 2020 - 3 pages
- Document 5 :** « Densité et sols en ville dans un contexte de déclinaison du ZAN » (extrait) - *CEREMA* - mars 2022 - 4 pages
- Document 6 :** « Sobriété foncière et développement économique : un groupe de travail pour identifier les leviers d'action » - *CEREMA* - 3 février 2022 - 3 pages
- Document 7 :** « Sobriété foncière et développement local : une équation difficile, mais pas impossible » - Thomas Beurey - *Localtis un média Banque des territoires* - 14 octobre 2022 - 3 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.

SÉRIE DE L'ÉTÉ FICHE PRATIQUE URBANISME - AMÉNAGEMENT

Mettre en œuvre le zéro artificialisation nette dans sa politique d'aménagement

<https://www.lagazettedescommunes.com/817768/mettre-en-oeuvre-le-zero-artificialisation-nette-dans-sa-politique-damenagement-2/> PUBLIÉ LE 03/08/2022
MIS À JOUR LE 30/08/2022

Par **NATHALIE FRANÇOIS, INGÉNIEURE EN CHEF**

La Convention citoyenne pour le climat a conduit à la promulgation de la loi Climat et résilience en 2021. Cette dernière ouvre de nombreux défis pour repositionner les modèles d'aménagement vers une sobriété foncière, indispensable pour lutter contre le changement climatique et améliorer la protection des risques naturels. Cette fiche présente les préalables nécessaires pour se mettre en conformité avec la loi et des pistes de réflexion pour mettre en œuvre l'objectif zéro artificialisation nette dans sa politique d'aménagement, vers une transformation des pratiques et un développement résilient, durable, et solidaire des territoires.



Celso Diniz - Fotolia

*Face à une surconsommation générale et des besoins toujours plus forts en énergie, de nombreuses voix s'élèvent pour appeler à la sobriété. Maître-mot des défenseurs de l'environnement depuis quelques années, il infuse aussi dans les territoires et les services techniques, comme on a pu le constater lors des dernières Assises de la transition énergétique. Comment réduire le superflu et optimiser les ressources disponibles ? C'est ce que nous voyons cet été via une websérie pour montrer comment la sobriété s'applique aussi dans la gestion des déchets, des services d'eau et d'assainissement, dans l'énergie et dans la mobilité. Le thème de cette semaine est **bâtiment/urbanisme**.*

La périurbanisation, le « desserrement des villes », et la faible densification des nouvelles constructions, contribuent à l'étalement urbain et donc à la progression de l'artificialisation en France. Avec une consommation moyenne annuelle nationale de 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers (Enaf), le phénomène d'artificialisation des sols emporte d'importantes conséquences écologiques mais aussi socio-économiques sur les territoires. Dans son rapport de 2019, France Stratégie estime que l'augmentation de la densité et du taux de renouvellement urbain pourrait réduire fortement la consommation d'espaces naturels à 5 500 hectares par an à horizon 2030. D'après son auteur, Julien Fossé, « ce résultat met en lumière la part non négligeable qu'une politique d'urbanisme favorisant le renouvellement et la densification de l'habitat pourrait jouer dans la lutte contre l'artificialisation ».

FOCUS

Avec la loi Climat et résilience n° 2021-1104 du 22 août 2021, le ZAN constitue un objectif à atteindre à horizon 2050 par une réduction progressive des surfaces artificialisées par tranches de dix ans.

Le ZAN, une opportunité

Le zéro artificialisation nette, ou son acronyme « ZAN », peut être vu comme une opportunité pour repositionner la question foncière au cœur des politiques d'aménagement

FOCUS

Ce n'est qu'à partir de 2031 que la loi imposera de suivre la réduction du rythme de l'artificialisation nette de façon plus précise, par un encadrement renforcé des bilans et des projections en matière de consommation d'espaces artificialisés.

Contexte réglementaire favorable

Le ZAN s'impose dans le champ de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme depuis plusieurs années. Dès la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000, le législateur demande aux schémas de cohérence territoriale (Scot) la recherche d'une « utilisation économe » des espaces, selon un principe d'urbanisation limitée. L'objectif d'absence de perte nette de biodiversité est introduit en 2016 par la doctrine « éviter-réduire-compenser » (ERC) dans la loi pour la reconquête de la biodiversité. La notion de ZAN est quant à elle évoquée pour la première fois en 2018 dans le plan Biodiversité. Avec la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite Climat et résilience, le ZAN constitue un objectif à atteindre à horizon 2050 par une réduction progressive des surfaces artificialisées par tranches de dix ans, et devient ainsi l'un des objectifs généraux de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme (code de l'urbanisme, art. L. 101-2).

Adapter les politiques publiques locales

La diversité des sujets à investir derrière le ZAN va demander aux élus locaux d'adapter l'ensemble de leurs politiques d'aménagement, dans l'émergence d'une gouvernance locale renouvelée avec tous les acteurs de l'aménagement et de la construction (État, élus locaux, acteurs économiques, experts, organismes associés), pour aller plus loin et pour sortir de la culpabilisation des élus locaux et de l'effet de concurrence entre les collectivités locales. Dans cette nouvelle vision de l'aménagement, l'objectif ZAN se positionne comme un support aux différentes politiques publiques sectorielles qui vise à aménager plus durablement les territoires dans une logique de coresponsabilité et de recherche d'équilibre entre les territoires. La clé de la réussite de l'objectif ZAN sera de faire converger les ambitions plurielles pour reconstruire la ville sur la ville avant d'artificialiser le sol, tout en évitant les marchandages des séquences « ERC ». Dans ce travail collectif, un préalable sera de réfléchir à une approche spatiale et systémique du modèle de développement et d'aménagement durable par le croisement d'enjeux majeurs de la transition (écologie, économie, énergie, mobilité, logement, alimentaire, risques) avec les aménités des territoires et les services écosystémiques qui les abritent, et par la prise en compte des sols dans les projets dans toutes leurs dimensions et leurs fonctions. C'est dans la clarification des choix, des arbitrages et des priorités que la réponse politique pourra formaliser une nouvelle approche de l'aménagement et une nouvelle façon de construire la ville sobre, frugale et résiliente et de l'incarner dans un projet collectif de territoire.

FOCUS

Une consommation moyenne annuelle nationale de 20 000 à 30 000 hectares d'espaces naturels agricoles et forestiers (Enaf).

Intégrer l'objectif ZAN dans les documents de planification

La loi Climat et résilience définit une trajectoire par tranches de dix ans pour intégrer l'objectif ZAN dans les documents de planification. Pour la première tranche (2021-2031), la trajectoire concerne seulement la consommation du foncier sur les Enaf, avec des objectifs qui sont à définir afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation de ces espaces par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi. Cette démarche doit permettre de laisser le temps aux collectivités locales de développer une méthode pour l'atteinte du ZAN, adaptée aux objectifs et aux caractéristiques locales. Toutefois, la trajectoire de réduction de l'artificialisation des sols devra être inscrite dans les documents de planification au plus tard le 22 février 2024 pour les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet), en 2026 pour les Scot et 2027 pour les plans locaux d'urbanisme (PLU) à partir de la promulgation de la loi. Ce n'est qu'à partir de 2031 que la loi imposera de suivre la réduction du rythme de l'artificialisation nette de façon plus précise, par un encadrement renforcé des bilans et des projections en matière de consommation d'espaces artificialisés.

Il est donc primordial que les collectivités locales investissent dès à présent la trajectoire du ZAN dans les efforts déjà mis en œuvre dans les objectifs et bilans locaux et dans le cadre de la conférence des Scot. Le cadre de travail déjà initié par le biais des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) pourra faciliter les démarches de concertation en lien avec les instances de consultation ou de gouvernance sur les différents échelons locaux (commission départementale de la préservation des Enaf, commission d'aménagement commercial, comité régional de l'habitat et de l'hébergement, comité local de cohésion des territoires, etc.). Face aux inquiétudes issues de certains territoires, les préfets sont appelés par le Premier ministre dans une circulaire qui leur a été adressée le 7 janvier 2022, à accompagner les démarches de mise en œuvre de l'objectif ZAN dans les documents de planification, et à veiller à la bonne compréhension des dispositions prévues par la loi.

FOCUS

Pour contrer l'effet de spéculation foncière, notamment sur le foncier agricole, des plus-values et des nouvelles taxes pourraient être instaurées lorsque les projets accroissent la consommation foncière par de l'artificialisation des sols.

Observer : un enjeu indissociable de la stratégie d'aménagement

Les principes d'application de la nomenclature des surfaces artificialisées de la loi Climat et résilience et de ses décrets d'application soulèvent un certain nombre de critiques, et renvoie à la nécessité d'engager dès à présent une réflexion planifiée de l'enjeu de l'observation et de la connaissance des dynamiques d'artificialisation des sols. La représentation locale de l'artificialisation des sols dépendra de la façon dont elle sera définie et mesurée, et devra tenir compte des besoins du territoire à l'horizon 2050. Les acteurs locaux auront donc à veiller à la bonne adaptation des moyens de mesure qui sont souvent hétérogènes. L'observation devra également tenir compte de la renaturation des friches qui sera un enjeu important pour développer sa stratégie d'aménagement. D'ailleurs, des expérimentations sont en cours sur plusieurs territoires pour intégrer l'identification des gisements renaturables (étude Regreen par l'Institut Paris Région), et la multifonctionnalité des sols dans les documents d'urbanisme (projet Muse du [Cerema](#)).

FOCUS

Des outils d'ingénierie en voie de renforcement

L'ingénierie et les dispositifs contractuels entre l'État et les collectivités locales vont être renforcés pour s'engager au plus vite dans une politique publique de sobriété foncière, via l'extension des missions des entreprises publiques locales, des agences d'urbanisme et de l'ingénierie privée par le concours de financements de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et du Cerema. La loi Climat et résilience et la loi 3DS renforcent et déploient les contrats entre l'État et les collectivités locales notamment en faveur de la relance de la construction durable et du recyclage urbain. Les objectifs du ZAN pourront être intégrés dans le cadre d'appels à manifestation d'intérêt, plans de relance, contrats de relance et de transition écologique (CRTE), programmes d'investissement d'avenir, plan de lutte contre les logements vacants, action cœur de ville, territoires pilotes de la sobriété foncière. Les opérations de revitalisation du territoire (ORT) et les plans partenariaux d'aménagement (PPA) voient leur portée juridique renforcée avec de nouveaux pouvoirs accordés aux préfets et aux présidents d'intercommunalités pour requalifier les zones d'aménagement concerté (ZAC) ouvertes par un contrat entre l'État et la collectivité. Une ordonnance viendra également rationaliser les procédures de recyclage urbain de sorte de simplifier les démarches de l'urbanisme opérationnel. On peut citer d'autres outils opérationnels qui permettent d'impulser une nouvelle dynamique territoriale d'aménagement comme les grandes opérations d'urbanisme (GOU), les projets de renouvellement urbain, les opérations de démolition/reconstruction, la reconversion de sites, les opérations de mutabilité, les opérations de programmation d'aménagement et d'habitat (OPAH) dans les communes plus rurales pour résorber la vacance de logements et pour réhabiliter les logements existants, les projets urbains partenariaux (PUP) sur le secteur urbain avec un objectif de densification et de mixité des usages.

Renouveler les pratiques

La réussite de la mise en œuvre du ZAN dans sa politique d'aménagement est conditionnée par un renouvellement des pratiques pour un développement durable des territoires.

Changer les stratégies d'aménager

Si la planification des objectifs quantifiés est nécessaire pour limiter la consommation foncière et l'artificialisation des sols, elle ne sera pas suffisante pour atteindre l'objectif ZAN dans sa politique d'aménagement. Les territoires qui se sont déjà engagés dans un dialogue entre toutes les parties prenantes de l'aménagement ont fait remonter que le sujet était à aborder par le prisme de la qualité plutôt que par la quantité, dans une vision renouvelée de la concertation et la coconstruction des projets. Cet avis rejoint ainsi la proposition du Commissariat général du développement durable de « développer une vision positive et désirable de la densité dans le cadre d'une dynamique de prise de conscience collective ». Un consensus oriente le renouvellement des pratiques autour de trois piliers : la détermination des conditions du renouvellement de la ville, la densification les opérations d'aménagement, et la désimperméabilisation des sols dans la logique « ERC ».

Cette stratégie devra toutefois tenir compte et s'adapter aux injonctions contradictoires introduites par l'objectif ZAN avec les demandes de développement des territoires (industrialisation, commerces, démographie, etc.). Cela consistera par exemple à proposer des politiques de soutien au logement neuf à réserver aux constructions sur des zones déjà artificialisées, du recyclage des friches plutôt que d'étaler la ville, etc.

Les territoires qui souhaiteraient s'orienter dans une trajectoire de sobriété foncière encore plus ambitieuse pour un développement résilient, durable, et solidaire, pourront mettre en œuvre un urbanisme circulaire qui transpose les principes de l'économie circulaire de manière à proposer une approche où le foncier serait une ressource à préserver et où la ville doit être « capable de s'adapter en continu ». Cette approche de transformation des espaces urbanisés repose sur trois « boucles » : l'intensification des usages pour mieux utiliser la ville existante, la transformation de l'existant en densifiant les tissus urbanisés, le recyclage des espaces en résorbant les friches pour y reconstruire la ville. Quelle que soit la démarche projetée, l'adoption d'une approche globale et transversale contribuera à donner du sens à sa politique d'aménagement, en ne considérant plus le foncier comme une contrainte de plus mais comme une opportunité en termes de logements, de développement économique, de nature en ville et d'espaces naturels ou encore de mobilité, et >>>>>>

d'infrastructures. C'est dans ce changement de paradigme que les collectivités locales pourront désormais agir sur la consommation foncière en complément de la planification et de l'application du droit du sol.

FOCUS

La Caisse des dépôts a démontré par modélisation que les bénéfices non marchands de la renaturation compensaient largement les investissements.

Financer sa politique d'aménagement

Des questions se posent sur le financement de sa politique d'aménagement avec la limitation de l'assiette des impôts locaux avec l'instauration de l'objectif ZAN. Pour contrer l'effet de spéculation foncière, notamment sur le foncier agricole, des plus-values et des nouvelles taxes pourraient être instaurées lorsque les projets accroissent la consommation foncière par de l'artificialisation des sols. La loi Climat et résilience a d'ailleurs prévu, sur les ZAC et les friches, des modulations de la taxe d'aménagement en faveur de l'aménagement amélioré de ces zones par la densification, le cadre de vie, ou la biodiversité. La loi intègre également la fixation de densités de construction minimales dans les PLU, notamment sur les secteurs les plus urbanisés. Les locaux vacants constituent également un enjeu pour la densification notamment sur les zones commerciales, sur lesquelles pourra être appliquée une taxe pour réduire les vacances commerciales. Enfin, l'émergence actuelle du portage de projets par des foncières sera intéressante pour réduire la spéculation foncière et la relance des commerces. Sur les modèles économiques, France relance s'est saisie de la question du coût de la densification de la ville sur la ville, avec le fonds friche dont sa pérennisation est d'ores et déjà prévue. La réutilisation des friches est un enjeu important pour répondre à l'objectif ZAN tout en contribuant à la dynamisation de la relance de l'activité économique, objectif du plan France relance. Une aide à la relance de la construction durable sera également attribuée forfaitairement aux communes qui ont délivré des autorisations d'urbanisme au-dessus du seuil fixé. Des réflexions sont aussi en cours autour de la fiscalité d'opérations de densification ou de construction/déconstruction. Enfin, il est prévu une nouvelle exonération de plein droit depuis le 1er janvier 2022 pour les places de stationnement en sous-œuvre.

S'appuyer sur des outils réglementaires, contractuels et opérationnels

Les collectivités pourront s'appuyer sur un panel d'outils qui a vocation à s'adapter aux nouveaux modes de vie et à faire évoluer les pratiques pour mettre en œuvre le ZAN dans leur politique d'aménagement. Pour autant, il sera important de planifier en amont ces outils dans les documents de planification. Une étude de potentiel de densification est à réaliser au titre de la loi Climat et résilience sur les zones déjà urbanisées dans les PLU (et cartes communales) assortie d'un échéancier prévisionnel harmonisé avec l'échéance du bilan du PLU et du Scot. La loi introduit également des dispositions spécifiques aux zones commerciales en limitant très fortement les implantations qui créent de l'artificialisation.

FOCUS

La démarche expérimentale BIMBY

La démarche Build in my backyard (Bimby, soit « construire dans mon jardin »), apparaît dans certains territoires. Elle mobilise le foncier dans les zones urbanisées grâce à un portage politique en proposant un service gratuit et ouvert à tous les propriétaires fonciers qui souhaitent développer un projet sur leur parcelle qui permettrait de couvrir la production nouvelle de maisons individuelles. L'enjeu de ce type de démarche est de « réinventer » les formes urbaines en articulant densité, nature, distanciation et intimité qui sont des demandes soulignées par la récente crise sanitaire.

Réconcilier l'aménagement et l'écologie

La mise en œuvre d'un nouveau modèle d'aménagement sera d'envisager l'objectif ZAN comme une stratégie de réconciliation entre l'urbanisme et l'écologie. Pour y parvenir, la loi Climat et résilience renforce la protection de la biodiversité et des continuités écologiques dans les documents de planification. Les documents d'orientation et d'objectif auront vocation à identifier par des OAP des zones préférentielles pour la renaturation par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés en limitant l'imperméabilisation des sols dans la logique « ERC », et à définir les actions à mettre en œuvre sur les espaces de transition entre les franges urbaines et rurales. Une dérogation supplémentaire introduite par la loi Climat et résilience pourra être accordée sur certains secteurs (friches, zones très urbanisées) pour adapter les gabarits afin d'intégrer des espaces extérieurs, des biomatériaux ou de la végétation, et des permis de végétalisation permettront d'autoriser le développement de la nature en ville dans un objectif d'intérêt public. Insérés dans les PLU, les coefficients de végétalisation peuvent contribuer également à la recherche d'un équilibre avec la nature en ville grâce notamment aux espaces libres et aux plantations demandées pour chaque projet, et à améliorer ainsi les bilans de consommation de l'artificialisation.

Enfin, des outils d'animation se développent sur les territoires pour accompagner les acteurs locaux dans la prise de conscience des bénéfices des services écosystémiques rendus par la renaturation. Les agences régionales de la

biodiversité (ARB) développent actuellement le projet Life Artisan qui a pour objectif d'identifier les solutions d'adaptation fondées sur la nature en s'appuyant sur les solutions existantes (trame verte et bleue, ressources en eau...). La Caisse des dépôts a démontré par modélisation que les bénéfices non marchands de la renaturation compensaient largement les investissements. Sur les projets de renaturation de friches, un gain d'attractivité est déjà constaté, comme à Niort sur le projet du Port-Boinot avec un confort d'usage de 6 degrés gagné dans les espaces publics.

Imaginer des stratégies d'aménagement innovantes

Les réponses urbaines innovantes sont de plus en plus nombreuses et se multiplient sur tous les territoires par le biais des formes urbaines, et par la densification des projets, par exemple avec l'usage des parkings sous-utilisés, la mixité des fonctions dans un bâtiment, la mutualisation ou la location de locaux sous-utilisés, les opérations de déminéralisation et de renaturation, ou encore le réemploi des matériaux.

L'État a également lancé un programme d'innovation urbaine dans le cadre du 4e programme d'investissements d'avenir (PIA4) qui a pour objectif de récompenser les « démonstrateurs de la ville durable ». Des démarches s'organisent aussi sur les territoires à destination des administrés qui recherchent de plus en plus un habitat diversifié, abordable, et désirable. L'Institut Paris Région propose des solutions basées sur l'adaptation des règles du PLU et des expérimentations de nouvelles formes urbaines (morphologie et règles d'implantation des bâtis sur la parcelle). L'objectif ZAN requestionne également le mode d'habiter, comme avec les habitats partagés (les béguinages) qui permettent d'optimiser l'utilisation des espaces avec un mouvement contemporain de retour aux « communs ».

Territoires pilotes de sobriété foncière - Anticiper, repérer, expérimenter - guide de la démarche (extraits)

La sobriété foncière en 4 leviers d'action

Des exemples inspirants

Pour mettre fin au développement en tâche d'huile des villes moyennes françaises, coûteux en réseaux, et destructeur d'espaces précieux de nature et d'agriculture, il faut réussir à **décorrélérer croissance urbaine et consommation d'espace**. Certains territoires pionniers ont déjà fortement réduit leurs zones à urbaniser, au travers des documents d'urbanisme. Cette tendance va s'accélérer dans les prochaines années.

Permettre le développement de nouveaux programmes économiques et sociaux « sans s'étaler », demande de **tordre le cou à des pratiques obsolètes de l'aménagement**. Il faut réussir à intensifier les usages des espaces urbains et des bâtiments existants. Pour cela, il faut convaincre élus, habitants, entreprises, aménageurs, promoteurs, lotisseurs, bailleurs, investisseurs, et tous les propriétaires fonciers (notamment agricoles), que c'est une solution préférable à celle de la construction neuve sur foncier nu. Cela demande de la **pédagogie et une technicité spécifique**, car recycler des bâtiments à forte valeur patrimoniale, faire revivre des espaces urbains très denses, financer les surcoûts de la réhabilitation, porter le foncier à transformer, dépolluer les friches... ce n'est pas facile !

La démarche des Territoires pilotes de sobriété foncière propose **4 leviers d'action**, en les adaptant aux enjeux du terrain, et en faisant participer les habitants et usagers à leur mise en oeuvre concrète.

RENATURER

Pour redonner l'envie de vivre en ville, renforcer l'attractivité des centres anciens et y faire émerger de nouveaux projets et programmes, la place du végétal est indispensable.

Avec le réchauffement des îlots urbains, l'implantation d'espaces généreux de nature en ville, appropriables par les usagers et favorisant la marche et l'activité, est un levier puissant d'amélioration des conditions d'habitat, de revalorisation immobilière et de renaissance de quartiers commerçants.



© Ville de Niort

La Place de la Brèche à Niort (Deux-Sèvres)

INTENSIFIER

Permettre à un équipement de recevoir différentes fonctions durant la journée, la semaine, ou l'année, hybrider les programmes, accueillir des publics diversifiés et des activités portées par différentes structures, permet de favoriser le lien social et de diminuer les déplacements motorisés des habitants.

C'est également une source d'économie pour la collectivité en charge du fonctionnement.



© Sergio Grazia

La Médiathèque Estaminet de Grenay (Pas-de-Calais)

TRANSFORMER

Tout programme nouveau doit pouvoir s'imaginer dans la transformation de bâtiments existants sans affectation, sous occupés, ou obsolètes.

Les opérations peuvent s'avérer complexes et coûteuses - c'est sur ces points qu'il nous faut progresser ensemble - mais le résultat est toujours très satisfaisant car il révèle l'histoire, le patrimoine et l'identité des villes où se réalisent ces projets, qui font la fierté des habitants et usagers.

DENSIFIER

Les centre-villes et leurs périphéries urbaines (zones d'activités, commerciales, lotissements ou grands ensembles peu denses, délaissés d'infrastructures ou friches industrielles) recèlent de nombreuses opportunités pour accueillir de nouvelles fonctions urbaines, davantage d'espace public et de mixité, au bénéfice des habitants et des entreprises.

Les révéler permet de redonner vie à des quartiers vieillissants, parfois déqualifiés et de les ouvrir à de nouveaux usages.

Retrouver les nombreux autres projets innovants et inspirants sur le site internet du Puca, rubrique Forum des solutions : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/forums-des-solutions-a1879.html>



La Filature à Ronchamp (Haute-Saône)

© Atelier Cité Architecture/Michel Denancé



La Manufacture à Dieppe (Seine-Maritime)

© Ville de Dieppe



Le Guérandais à Saint-Nazaire (Loire-Atlantique)

© Francois Dantart



Opération Bimby à Périgueux (Dordogne)

© Arnaud Bertrand

(...)



Draguignan Dracénie Provence Verdon agglomération

Entre plaine et montagne, ce territoire provençal a longtemps considéré le foncier naturel et agricole comme une opportunité pour urbaniser et répondre à une pression démographique en forte croissance. Face aux risques climatiques récurrents, cet étalement urbain peu maîtrisé a mis en lumière la nécessité de revisiter les doctrines d'aménagement, plaçant la sobriété foncière au cœur des réflexions.

DRACÉNIE PROVENCE VERDON AGGLOMÉRATION

- Sud-Provence Alpes Côte d'Azur
- Habitants : 108 000
- Communes : 23
- Ville-centre : Draguignan (40 000 habitants)



CONTACTS

Elu référent

Michel Ponte, Conseiller
Communautaire Dracénie
Provence Verdon

Chef de projet

François Serve, Chargé de mission
Grands Projets, Dracénie Provence,
Verdon Agglomération
francois.serve@dracenie.com

CONTEXTE ET INTENTIONS

L'Agglomération souhaite mettre en œuvre un projet de territoire équilibré et limiter l'artificialisation des sols. Ce périmètre reflète la diversité des enjeux auxquels la démarche de sobriété foncière doit répondre, telles que la reconquête des centralités historiques, la résilience climatique ou bien l'articulation des projets urbains et agricoles.

La démarche « Territoires Pilotes de Sobriété Foncière » de l'agglomération nourrit ainsi le projet de territoire qui doit accompagner l'essor économique et la croissance démographique. Celui-ci doit permettre de répondre à l'accueil de 13 500 nouveaux habitants à horizon 2030 tout en y associant des emplois locaux dans le cadre d'une économie circulaire ambitieuse, mais aussi mettre en œuvre les conditions d'un « tourisme vert et de terroir », d'une agriculture préservée et responsable et d'une at-

tractivité nourrie par le bien-être, la culture, le patrimoine et la formation supérieure.

Pour ce faire, Dracénie Provence Verdon agglomération ambitionne de :

- revitaliser ses centralités en proposant des logements attractifs en cœur de ville ou de village pour les familles,
- reconfigurer les zones d'activités situées en zone inondable,
- réorganiser les zones commerciales pour en permettre l'accès par différents modes,
- développer une agriculture urbaine qui favorise les circuits courts dans une perspective d'autonomie alimentaire.

Il s'agira donc de concilier développement économique et social, avec la protection des patrimoines culturels et naturels.



Dreux Agglomération du Pays de Dreux

Aux confins de l'Île-de-France et de la Normandie, à la fois territoire rural et péri-urbain, le Pays de Dreux subit une forte pression foncière sur ses espaces agricoles et naturels. Consciente de l'importance de la préservation du sol et des enjeux de la transition écologique, l'Agglomération souhaite dès à présent travailler sur de nouveaux modes de faire afin d'accompagner la mutation de ses friches économiques.

AGGLOMÉRATION DU PAYS DE DREUX

- Centre-Val-de-Loire
- Habitants : 118 000
- Communes : 81
- Ville-centre : Dreux (31 191 habitants)



CONTACTS

Elu référent

Gérard Sourisseau,
Président Agglomération
du Pays de Dreux,

Cheffe de projet

Emilie Neveu-Martins, Agglomération
du Pays de Dreux, Directrice
adjointe du pôle dév't économique
territorial, emploi et numérique
e.neveu@dreux-agglomeration.fr

CONTEXTE ET INTENTIONS

La frange Est du bassin de vie de Dreux, tournée vers la région Île-de-France, a connu une forte urbanisation, et une croissance démographique corrélée à une tradition industrielle importante avec de grands noms dans l'électronique, l'automobile, la pharmacie (Philips, Valéo, Facel Vega, Ipsen, ...). Mais avec la crise industrielle, l'industrie drouaise perd des milliers d'emplois dans les années 90 et progressivement des friches s'installent.

La frange Ouest, en bordure du Perche, possède quant à elle des caractéristiques rurales, à la fois marquée par une agriculture très productive, notamment céréalière, et par une croissance de bourgs et villages ruraux sur le modèle du lotissement. Cette urbanisation a engendré des conflits d'usages, on observe une intensification des conflits d'usages (habitants/ agriculteurs) et une dépendance forte à l'automobile.

La candidature du Pays de Dreux, territoire polycentrique par excellence, témoigne, d'une volonté collective de maîtrise de l'étalement urbain et de préservation/développement de l'activité agricole. Afin d'augmenter le moins possible l'espace urbanisé, l'agglomération et ses communes, souhaitent engager de nouveaux modèles de densification et d'intensification d'usages. Il s'agit dès lors d'accompagner l'indispensable mutation de ses zones d'activités en prenant en compte les enjeux climatiques, environnementaux, économiques, sanitaires et sociaux.

Le territoire souhaite également renouveler une harmonie entre culture humaine et environnement naturel en travaillant sur la coexistence entre activités et noyaux habités avec la gestion des espaces construits dans une perspective d'adaptabilité, d'économie et de résilience.



Epernay Epernay Agglo Champagne

Ce territoire rural dont le paysage viticole de champagne est inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2015, a subi un mitage important. Aujourd'hui, il porte des objectifs ambitieux pour lutter contre l'artificialisation de ses sols et est à la recherche d'une stratégie intercommunale. Un observatoire du foncier est en construction afin de mieux connaître les disponibilités foncières et proposer des projets exemplaires de sobriété foncière dans la partie rurale du territoire.

ÉPERNAY AGGLO CHAMPAGNE

- Grand Est
- Habitants : 50 092
- Communes : 47
- Ville-centre : Epernay (24 000 habitants)



CONTACTS

Elu référent

Gilles Dulion, Épernay Agglo Champagne, 2ème Vice-Président au cadre de vie, à l'urbanisme, à l'habitat et à la vie sociale et Maire d'Avizee

Chef de projet

Ludovic Hermant, Épernay Agglo Champagne, Directeur de l'urbanisme et de l'aménagement
ludovic.hermant@epernay-agglo.fr

CONTEXTE ET INTENTIONS

Épernay et deux bourg-centres, Blancs-Coteaux et Avize, concentrent la moitié de la population. Le reste du territoire est donc à dominante rurale avec la présence de la plaine céréalière d'une part et du vignoble de Champagne d'autre part. Encerclée par le périmètre AOC Champagne, une zone inondable et de la forêt, l'urbanisation d'Épernay est relativement contrainte, la consommation foncière s'est donc reportée sur les communes périphériques, que ce soit pour le développement résidentiel comme celui des activités.

Le bilan de la période 2007-2015 fait état d'une consommation de 204 hectares alors que la population a diminué de 1.000 habitants et que le taux de logement vacant reste significatif, à 9,8% à l'échelle de la ville ou de l'agglo. Si Épernay optimise et requalifie une partie de son foncier (zone d'activités Val de Champagne en 2010, Berges de Marne aujourd'hui), les villages continuent à ac-

cueillir des lotissements. Il en est de même pour les entreprises, y compris viticoles, qui sont très longtemps restées en ville et qui ont finalement migré vers les secteurs de la plaine.

Consciente que la consommation foncière n'est pas la réponse aux enjeux de développement, et que la préservation du paysage de Champagne passe par une meilleure maîtrise des extensions urbaines, la collectivité a mis en place un projet d'observatoire du foncier sur l'ensemble de son territoire en parallèle de la réflexion visant à s'engager dans l'élaboration d'un PLUi. Son objectif aujourd'hui est de faire comprendre à tous les acteurs du territoire que toute surface consommée est irremplaçable et présente un impact sur le cadre de vie. Elle souhaite démontrer à travers des projets démonstrateurs en densification, en reconquête de friches et de dents creuses que sobriété foncière et développement sont compatibles.

DOCUMENT 3

« Objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) et contribution de l'ADEME : État de l'art analytique et contextualisé » (extrait) - ADEME - juin 2021

(...) 2.1.1.3. Échelon local

Le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) est un document d'urbanisme réglementaire qui permet une coordination à l'échelle d'un territoire dans son ensemble et fixe le droit des sols opposable aux autorisations d'urbanisme. Dans un contexte où les enjeux des politiques d'aménagement se situent de plus en plus à l'échelon intercommunal, le PLUi permet de dépasser les limites communales et de se doter d'une vision stratégique vis-à-vis des grandes thématiques que sont l'environnement, la mobilité, le développement urbain, l'économie, etc. (Mauroux, 2017). La couverture nationale des PLUi ne cesse de s'étendre à la faveur des récentes dispositions législatives, dont la loi pour un Accès à un logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014 qui a fait de la compétence PLU une compétence de droit des communautés de communes et des communautés d'agglomération, tout en prévoyant le transfert automatique de la compétence PLU aux EPCI au plus tard le 27 mars 2017. Les derniers recensements font état de 616 intercommunalités compétentes au 31 décembre 2018 pour élaborer un plan local d'urbanisme à leur échelle, soit près de la moitié (47%). On assiste dès lors ces dernières années à une montée en puissance du PLU intercommunal (PLUi) à l'échelle nationale (Schmit, 2017). Le rôle des intercommunalités s'avère ainsi central dans la mise en œuvre de l'objectif de ZAN (AdCF, 2020).

Tout comme le Plan local d'urbanisme (PLU), le PLUi a la capacité de rendre des arbitrages fonciers sur les modes d'occupation des sols au niveau de la parcelle. Cette capacité confère au document un rôle primordial dans l'objectif de réduction de la consommation de l'espace et d'optimisation des tissus urbanisés.

Ainsi, dans son projet d'aménagement et de développement durables, le PLU(i) ou le PLU est tenu de définir, en vertu de [l'article L151-5 du Code de l'urbanisme](#) :

- Les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, et de préservation ou de remise en bon état des continuités écologiques ;
- Les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements, les réseaux d'énergie, le développement des communications numériques, l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs. Il fixe des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Par ailleurs, selon l'article [L151-4 du Code de l'urbanisme](#), le rapport de présentation du PLU :

- Analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'arrêt du projet de plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme ;
- Analyse la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales ;
- Analyse les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- Justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) et au regard des dynamiques économiques et démographiques.

Le PLU(i) dispose en outre d'un outil intéressant pour fixer des objectifs localisés en matière de consommation d'espace, de préservation des ressources ou d'optimisation de l'existant, à travers les Orientations d'Aménagement et de Programmation, OAP. Elles peuvent à cet effet :

- Définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain, favoriser la densification et assurer le développement de la commune ;
- Favoriser la mixité fonctionnelle ;
- Comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants ;

- Porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager.

Enfin, le PLU(i) peut définir dans son règlement des secteurs dans lesquels une majoration de la constructibilité est accordée (pour construire du logement ou des bâtiments exemplaires d'un point de vue environnemental ou énergétique par exemple).

Un exemple de bonne articulation entre SCoT et PLUi : le Plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble – Alpes Métropole

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la Région Urbaine Grenobloise (Établissement Public du SCoT de la grande région de Grenoble, 2012) définit des objectifs chiffrés en matière de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et de limitation de l'étalement urbain. Le PLUi de Grenoble-Alpes Métropole reprend ces orientations et les décline à l'échelle intercommunale, s'inscrivant pleinement dans le cadre des orientations et objectifs donnés par le SCOT. Ainsi, le Projet d'aménagement et de développement durables affiche des objectifs forts de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles, d'au moins 35% par rapport aux 10 dernières années. Le PLUi fixe en outre un seuil minimal de construction de logements en renouvellement urbain ou par densification des unités foncières déjà bâties ou non bâties, estimé à plus de 50%.

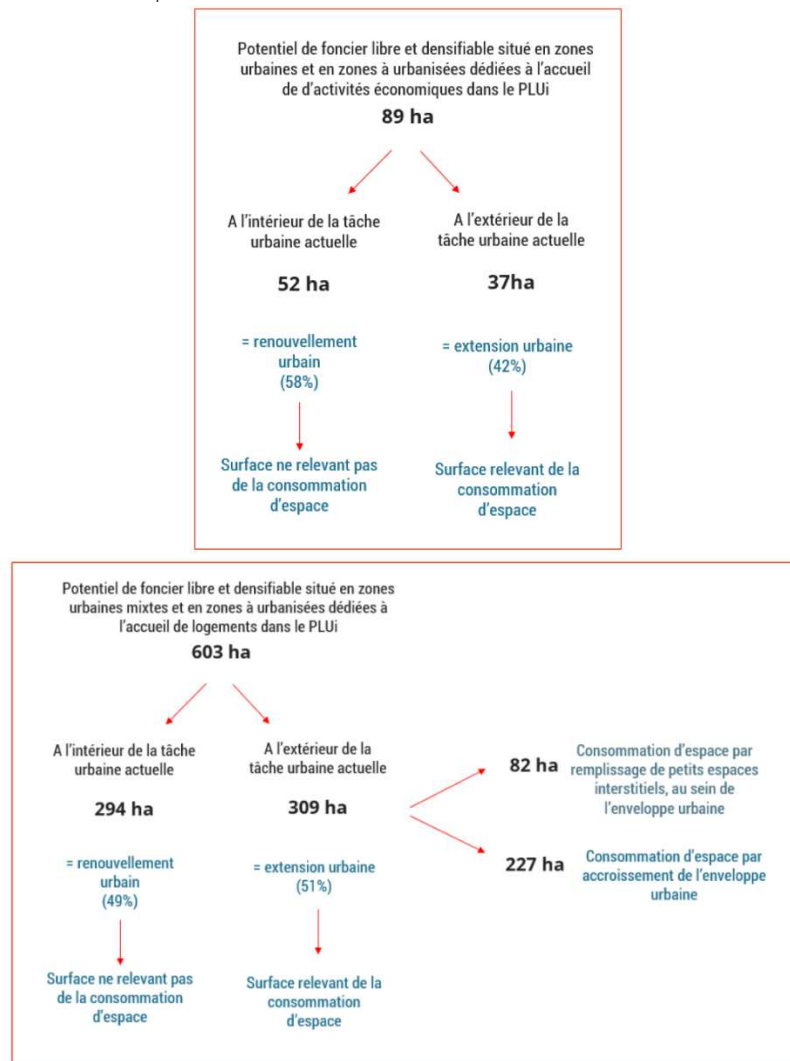


Figure 18 : Extraits du PLU de Grenoble – Alpes Métropole (Source : Établissement Public du SCoT de la grande région de Grenoble, 2012)

Le PLUi d'Angers Loire Métropole : privilégier l'intensification des espaces urbanisés

Dans le cadre de l'élaboration du PLUi d'Angers Loire Métropole (Angers Loire Métropole, 2017) l'agglomération s'est interrogée sur ses prévisions en construction de nouveaux logements, fortement consommateurs de foncier agricole. Cette réflexion a amené les élus à réajuster leurs ambitions en matière de création de logements, passant de 40 000 à 27 300 à l'horizon 2027.

Par ailleurs, le PLUi a fléchi 75% de ces nouveaux logements dans le pôle centre de l'agglomération, 17% au sein des autres polarités et 8% seulement dans les autres communes. À chacun de ces territoires a été attribué un objectif chiffré de renouvellement urbain pour le développement résidentiel du territoire, s'établissant à respectivement 50%, 20% et 10%.

En matière de foncier économique, l'analyse des capacités de renouvellement mobilisables pour répondre aux besoins à vocation économique, réalisée grâce à un diagnostic associant mobilisation des données foncières et travail de terrain, a permis de revoir les prévisions en extension, et d'afficher un taux de renouvellement des nouvelles activités à hauteur de 60%.

Le projet de PLUi a donc décidé de mettre la priorité sur le renouvellement urbain, en privilégiant l'intensification des espaces déjà urbanisés et en favorisant des densités renforcées. Cette volonté permet à l'agglomération d'afficher une réduction de 30% de sa consommation foncière en comparaison avec les dix dernières années avant l'arrêt du PLUi.

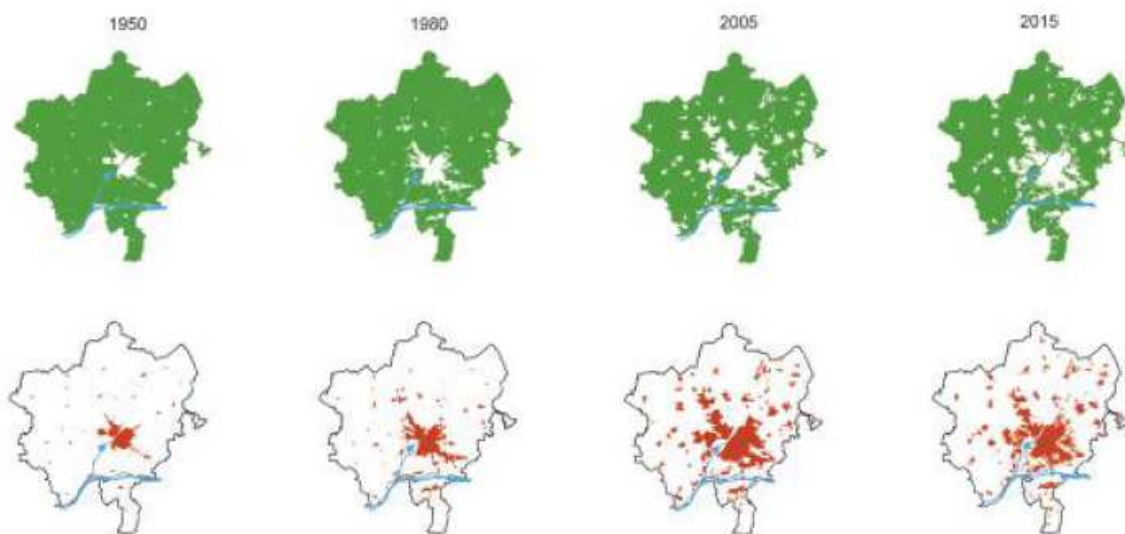


Figure 19 : Évolution de la consommation des espaces naturels et agricoles entre 1950 et 2015, extrait du PADD du PLUi de Angers Loire Métropole (Source : Angers Loire Métropole, 2017)

(...)



« Objectif zéro artificialisation nette : une nouvelle opportunité pour un urbanisme responsable » (extrait)

ÉDITORIAL

S'ÉTALER, UNE FIN EN SOI ?

L'écriture de ce *Regards* était largement avancée au moment de l'apparition du COVID 19 et nous avons pris la décision d'en finaliser la rédaction. Néanmoins, nous sommes persuadés que les conséquences de la crise sanitaire puis économique et sociale seront très impactantes et qu'elles interrogent d'ores et déjà la question du « bon » modèle d'aménagement.

Leurs conséquences urbanistiques feront-elles plutôt pencher la balance vers un modèle d'aménagement plus intensif (la ville compacte) porté en filigrane par les grands objectifs de transition climatique, de sobriété foncière, de nouvelle mobilité, de plus grande prise en compte de la biodiversité... que le ZAN venait en quelque sorte sacraliser ? Ou, au contraire vont-elles laisser libre cours aux désirs de desserrement, d'éloignement des secteurs plus denses qui pourraient sonner le glas ou mettre à mal la recherche d'une plus grande sobriété foncière ?

Nous sommes bien conscients que cette formulation est peut-être trop binaire mais l'explosion du télétravail, dont tout porte à croire qu'il va se maintenir à un haut niveau et l'aspiration des ménages à disposer d'espaces extérieurs apportent déjà des premiers éléments de réponse qui interpellent.

L'étalement urbain, longtemps favorisé par les politiques publiques, l'évolution des modes de vie ou encore le développement de la mobilité, reste encore trop souvent perçu comme une réponse instinctive pour assurer croissance et attractivité d'un territoire. Et pourtant, ne pouvons-nous pas maintenir ou renforcer la dynamique d'un territoire tout en gérant avec précaution et sobriété ses ressources naturelles, agricoles et forestières ? Développer le parc de logements et accueillir de nouveaux habitants rendent-ils inéluctable la multiplication des lotissements pavillonnaires ? Définir une politique économique pourvoyeuse d'emplois exige-t-elle inévitablement d'aménager de nouvelles zones d'activités ?

L'ÉTALEMENT URBAIN NE COÛTE PAS MOINS CHER

À court terme, construire sur un terrain nu, en périphérie des villes et villages, peut sembler moins onéreux car le prix de la matière première foncière y est plus faible. Mais le coût de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols doit être évalué plus globalement, c'est-à-dire dans toutes ses composantes et sur du long terme.

En matière de coûts socio-économiques, le modèle de développement extensif pèse sur le budget des collectivités et

des ménages. Étaler la ville nécessite d'étendre les voiries, les réseaux de toute nature et l'offre de transports. Ces dépenses en investissement comme en fonctionnement sont importantes. Pour les ménages, s'éloigner des zones denses nécessite d'accroître leurs déplacements pour se rendre au travail, dans les commerces, à l'école... Ces déplacements ont aussi un coût social et peuvent générer du stress puisque les heures perdues dans les transports et dans les embouteillages ne sont pas passées en famille ou pour des activités de loisirs et de détente.

L'artificialisation des sols engendre aussi des coûts environnementaux. La réduction et la fragmentation des réservoirs de biodiversité ainsi que la fragilisation des continuités écologiques, par exemple par la construction d'un lotissement ou par l'aménagement d'une infrastructure dans un espace agricole, détériorent les conditions de développement de la flore et de la faune (impacts sur leur habitat, leur nourriture, leur capacité de reproduction...). Par effet de chaîne, parce que nous vivons dans le même écosystème, nous sommes impactés par ces déséquilibres qui accentuent notre vulnérabilité face aux changements climatiques et aux risques naturels.

DE LA NÉCESSITÉ DE REVOIR NOS MODES DE DÉVELOPPEMENT

L'objectif « Zéro Artificialisation Nette » (ZAN) cherche à contrebalancer ces dynamiques. La précision « nette », et non « brute », signifie que toute artificialisation ne sera pas interdite mais qu'elle devra être compensée. D'aucuns jugeront cette avancée insuffisante et pointeront une occasion manquée de s'engager dans une trajectoire de développement et d'aménagement plus vertueuse. Mais pour d'autres, cet objectif ZAN sera assimilé à un nouveau dogme et vécu comme un frein trop brutal et sans nuance à l'étalement urbain.

AVANT DE COMPENSER, ÉVITONS ET RÉDUISONS !

L'objectif ZAN ouvre donc la porte à la compensation. Mais n'est-elle pas une solution de facilité et une certaine forme d'échec dans la préservation des sols ? Ne devrait-elle pas plutôt être l'ultime solution après avoir d'abord cherché à éviter l'artificialisation (en trouvant par exemple un site déjà urbanisé pour accueillir le nouveau projet) ou, si cela s'avérait impossible ou trop complexe, à la réduire (en limitant par exemple la surface nécessaire au projet) ?

C'est ce que préconise le gouvernement dans son instruction de juillet 2019, précise qu'il faut « faire émerger les projets et les opérations sobres et vertueuses en matière de consommation d'espace qui s'inspire de la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) du code de l'environnement ». Cette démarche ou séquence ERC n'est pas nouvelle puisqu'elle est inscrite dans la loi depuis 1976 et qu'elle s'applique déjà aux projets ainsi qu'aux plans et programmes soumis à évaluation environnementale tels que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU). Mais faire de cette séquence ERC un principe fondamental et incontournable pour l'aménagement de demain nécessite de changer à la fois nos pratiques en matière d'urbanisme et de planification et notre regard sur les ressources foncières, notamment dans les espaces déjà urbanisés.

REDONNONS ENVIE DE VILLE

Selon le rapport de France Stratégie, la densification permettrait de limiter l'artificialisation au niveau national à 1 200 hectares par an en 2050 contre, selon les sources, 16 000 à 60 000 hectares ces dernières années. L'enjeu est évidemment de faire accepter une densité raisonnée et des projets contextualisés car la maximisation des droits à construire – l'optimisation des règles d'emprise au sol, de hauteur et de prospect des PLU – a trop souvent pris le pas sur la réflexion urbaine, architecturale et paysagère, générant des contestations de la part des habitants.

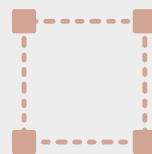
Faire accepter la densité nécessite donc d'améliorer sensiblement la qualité urbaine et la qualité d'habiter en utilisant différents leviers et en agissant à différentes échelles. À celle du logement, en proposant une diversité de typologies (aujourd'hui 70% des logements sont des T2 ou T1), avec des espaces extérieurs végétalisés et des réponses bioclimatiques (logements traversants par exemple). À l'échelle du quartier et de la ville, l'enjeu consiste à renforcer la présence du végétal sous toutes ses formes, à apaiser les espaces publics et à les adapter aux besoins de chacun (personnes âgées, enfants...), à aménager des voies cyclables, à conforter les services et commerces de proximité...

Par ailleurs, il apparaît important de renforcer la co-construction de la densification entre les collectivités et les habitants. Sans rentrer dans un débat sur les formes urbaines générées, l'exemple de la démarche BIMBY (Built in My BackYard) est intéressant dans la mesure où ce sont les habitants qui en sont à l'initiative.

SOUTENONS L'URBANISME CIRCULAIRE

Atteindre l'objectif ZAN et accélérer la réduction de la consommation d'espace requièrent de mobiliser davantage de foncier dans les espaces urbains existants. Il s'agit d'un véritable défi

REPÈRES



47^{ha}

artificialisés pour 1 000 habitants
chaque année, à l'échelle nationale

Source : France Stratégie



42%

de l'artificialisation en 2014 en
France ont été dédiés à de l'habitat

Source : France Stratégie d'après les données Teruti-Lucas



5 000^{ha}

de zones à urbaniser dans
la métropole Aix-Marseille-Provence
qui ne sont pas encore artificialisées

Source : Ocsol Crige PACA 2014, AMP



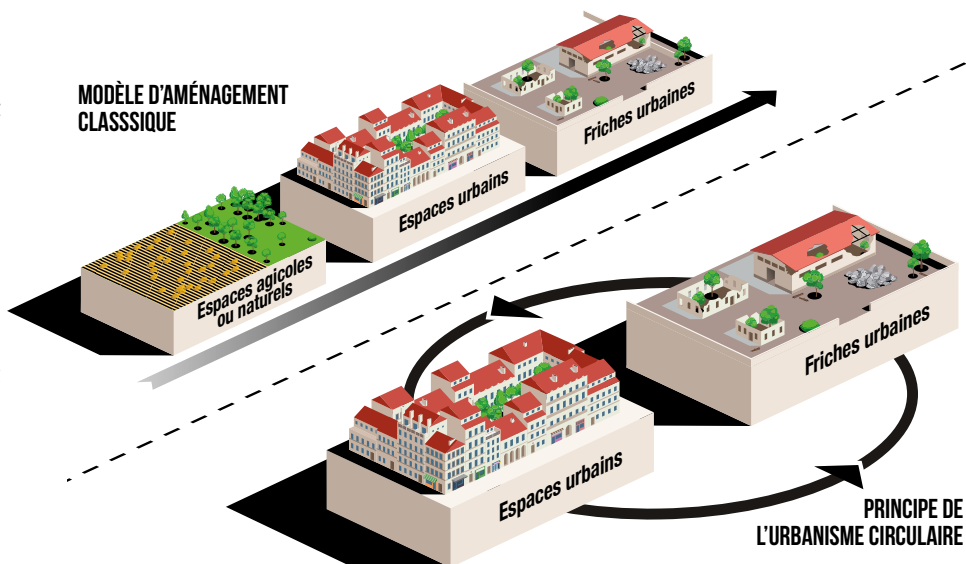
DE 100 €/m² À 400 €/m²

c'est le coût estimé de la renaturation,
hors coût de déconstruction
(dépollution, désimperméabilisation,
construction de technosols)

Source : France Stratégie

(financier notamment) qui nécessite, d'une part, de développer fortement la connaissance des gisements fonciers ainsi que leurs dynamiques d'organisation et de valorisation et, d'autre part, de définir des stratégies foncières plus offensives et plus anticipatrices.

La promotion d'un urbanisme circulaire qui recycle le foncier comme l'économie le fait avec ses déchets est certainement une bonne piste à condition de changer de regard sur les gisements fonciers existants. En effet, les entrepôts inutilisés, les friches industrielles et les immeubles d'habitation ou de bureaux très dégradés ne constituent pas les seules ressources foncières mobilisables.



L'URBANISME CIRCULAIRE REPOSE SUR LE RECYCLAGE DU FONCIER ARTIFICIALISÉ

PAROLES D'ACTEUR

« L'OBJECTIF ZAN N'EST PAS SYNONYME D'ARRÊT DE TOUTE FORME D'ARTIFICIALISATION »



Julien FOSSE

Directeur adjoint du département développement durable et numérique de France Stratégie, auteur du rapport « Objectif ZAN : quels leviers pour protéger les sols ?* »

En France, rapportée à la densité de population, la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) est de 47 km² de terres artificialisées pour 100 000 habitants, contre 41 en Allemagne et 30 ou moins au Royaume-Uni, en Espagne ou en Italie. La France artificialise donc plus que ces grands voisins européens, et cette artificialisation

est déconnectée de la croissance démographique. Un constat qui n'est pas une fatalité et doit nous amener à économiser nos terres. C'est l'un des objectifs du « zéro artificialisation nette » ; dans cette expression, le terme « nette » est essentiel.

La notion d'artificialisation des sols peut sembler nouvelle mais elle reprend la notion plus ancienne de consommation des ENAF. Ce terme couvre des processus de transformation des sols très différents, allant de la création d'un jardin public à la construction d'un parking totalement imperméabilisé, avec des impacts environnementaux très variés, qu'il s'agisse de séquestration de carbone, de ruissellement des eaux ou de destruction de la biodiversité. En corollaire, préserver au cœur des villes des espaces verts, faiblement artificialisés, présente d'importants bénéfices.

L'objectif ZAN n'est pas synonyme d'arrêt de toute forme d'artificialisation, mais implique une réduction forte de l'artificialisation « brute » et, parallèlement, la renaturation d'espaces artificialisés à l'abandon. J'ai eu l'opportunité de présenter le rapport à un nombre important d'élus. J'ai été frappé par leur conscience des enjeux environnementaux liés à l'usage des terres. L'objectif de sobriété foncière est aujourd'hui dans les esprits et les acteurs locaux ont compris la nécessité de proposer de nouvelles formes urbaines, plus denses. Des dispositifs de soutien au renouvellement urbain et à la rénovation des logements vacants devront être inventés en ce sens.

Il existe une multitude d'objets urbains qui peuvent être réinvestis, transformés, démolis, remplacés, optimisés... Il ne faut écarter aucune piste et faire preuve d'imagination. Par exemple, dans les centres-villes, des parkings pourraient être transformés en espaces de logistique urbaine, en ateliers et garages à vélos ou encore en lieux de production. Il est pertinent de promouvoir aussi l'urbanisme transitoire par des usages et occupations temporaires qui optimisent le foncier, évitent les dégradations, permettent de tester de nouvelles fonctions en attendant de leur donner une vocation définitive.

RÉINTERROGEONS NOS ZONES À URBANISER

La plupart des PLU définissent des zones à urbaniser (zones AU) pour assurer le développement résidentiel et économique futur. À défaut d'un texte opposable qui donnerait une date ou un horizon de mise en œuvre, l'instruction gouvernementale précise qu'il convient d'ores et déjà de s'inscrire « dans la trajectoire qui consistera à rendre applicable l'objectif ZAN » et que « ceci suppose dans un premier temps d'infléchir la consommation ». L'élaboration ou la révision d'un PLU doit donc être l'occasion de réinterroger la pertinence des zones à urbaniser existantes.

(...)

(...)

Le ZAN : une opportunité pour préserver les sols et privilégier des modèles d'aménagement durable

L'objectif du ZAN vient conforter le rôle central des sols dans la préservation de la biodiversité tout en proposant une nouvelle définition de l'artificialisation des sols. Celle-ci passe d'une vision purement comptable (changement d'état effectif d'une surface) à une vision plus qualitative où « un sol est regardé comme artificialisé si l'occupation ou l'usage qui en est fait affectent durablement tout ou partie de ses fonctions écologiques, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique ».

Elle permet de différencier, au sein de l'enveloppe urbaine, une diversité de sols, plus ou moins altérés par l'artificialisation, qui vont de sols pseudo-naturels jusqu'à des sols scellés ou imperméabilisés.



Sol pseudo-naturel

Technosol

Sol scellé

La diversité de sols urbains (Cerema)

Le ZAN apparait donc comme un levier pertinent pour prendre en compte la **qualité des sols** dans les documents d'urbanisme et encourager ainsi à **l'aménagement durable** des territoires en réponse à la nécessaire adaptation au changement climatique des villes et à l'érosion de la biodiversité.

Face aux différentes législations, les territoires se retrouvent souvent confrontés à des **injonctions à première vue contradictoires** entre une demande de l'Etat de maîtriser voire de limiter l'étalement urbain et, plus récemment, de mieux considérer la ressource sol tout en assurant la production de logements et le développement économique. A cela s'ajoutent les aspirations sociales des français qui plébiscitent les maisons individuelles et plus de nature en ville, tout en souhaitant un haut niveau de services (commerces, transports, activités...), accentuées par la crise sanitaire de 2020.

Il devient donc urgent **d'aménager autrement** les territoires, en assurant un équilibre entre, la préservation indispensable des espaces naturels et la densification des zones déjà urbanisées tout en encourageant à la renaturation de certaines zones artificialisées. La question des sols est alors au cœur de cette recherche d'équilibre. De **nouveaux modèles d'aménagement urbain** doivent se généraliser, afin de permettre une planification plus sobre et plus efficace des projets de territoire. L'objectif est de privilégier les alternatives à l'extension urbaine, tout en recherchant la préservation des espaces de nature et la renaturation. Ces modèles reposent sur les grands principes de la séquence Eviter Réduire Compenser :

- **éviter de construire** grâce à la mixité fonctionnelle et l'intensification des usages, l'optimisation des équipements publics, l'utilisation de logements vacants, ...
- **réduire la construction** en développant la modularité de la ville : transformation de l'existant via la reconversion/réhabilitation de bâtiments ayant perdu leur usage, la surélévation, ...
- **compenser la construction** par le renouvellement urbain et la densification de la ville : recyclage des friches industrielles, commerciales, densification des zones pavillonnaires, des espaces sous-occupés, etc.

France Stratégie³ confirme dans son rapport de juillet 2019 « Objectif Zéro Artificialisation Nette : quels leviers pour protéger les sols ? » que l'atteinte du ZAN nécessite « *des mesures ambitieuses, au premier rang desquelles une modification des règles d'urbanisme pour favoriser le **renouvellement urbain et la densification** de l'habitat* ». En effet, selon France Stratégie, « *l'augmentation de la densité et du taux de renouvellement urbain pourraient réduire drastiquement la consommation d'ENAF* ». Les outils réglementaires (par ex. instaurer dans un PLU un plancher de densité ou un taux plancher de renouvellement urbain) sont les plus susceptibles d'avoir un effet de grande ampleur pour favoriser le renouvellement urbain et la densification. Enfin, un ajustement des outils fiscaux (PTZ, dispositif Pinel conditionnés à des constructions sur des sols déjà artificialisés) pourrait utilement les compléter.

³ <https://www.strategie.gouv.fr>

De l'importance de la densification et de son acceptabilité

Comme vu précédemment, répondre aux besoins de préservation des espaces naturels, mais aussi de production de logements et de locaux d'activités, suppose de développer les **politiques de densification urbaine**.

Il convient au préalable de rappeler que la **densité** est une **notion complexe** à appréhender. Une même densité peut se traduire par une grande variété de formes urbaines dont la perception n'est pas toujours associée à la mesure réelle. Les grands ensembles sont ainsi généralement perçus comme denses alors qu'ils le sont tout autant qu'un petit collectif ou une zone pavillonnaire.



***Une même densité pour plusieurs formes urbaines
(Cerema)***

La densité se mesure de diverses manières (densité bâtie, résidentielle, humaine...) et dépend de l'échelle d'appréciation (parcelle, opération, quartier, commune...) qui rend difficile la comparaison des chiffres. D'autres indicateurs tels que la hauteur du bâti, l'emprise au sol, la proportion des espaces non-bâtis (et parmi eux les espaces affectés aux modes actifs), le pourcentage d'espaces verts, la densité arborée... sont aussi à intégrer dans l'analyse territoriale.

Les opérations de densification font souvent l'objet de vives oppositions de la part des citoyens et par ricochet des élus locaux. Pourtant, **l'acceptabilité** des projets de densification n'est pas corrélée à la densité mesurée mais leur appréciation repose davantage sur la présence et la **qualité** des espaces publics, notamment des espaces verts.

Parler de densité nécessite donc une vision bien plus globale que spatiale ou arithmétique. On peut alors évoquer la notion de **densité optimale** qui contribuerait à optimiser des facteurs tels que la consommation d'énergie, l'accessibilité par les transports publics, la qualité de la vie sociale ou encore le coût des équipements et infrastructures.

Les attentes des habitants illustrent ces besoins pluriels. Les enquêtes réalisées auprès d'habitants (Cerema, 2021⁴) montrent des attentes fortes pour plus de nature et d'espaces extérieurs, tout en disposant d'une offre de services et commerces ainsi que d'une bonne desserte en transport en commun.

Ainsi, la densification, si elle est menée de façon transversale et qualitative, peut répondre aux attentes sociales et sociétales tout en contribuant directement aux enjeux de sobriété foncière et de préservation des sols, introduits par le ZAN.

Messages clés à retenir

1. Les sols sont une **ressource** qu'il convient de préserver et protéger en raison des fonctions écologiques qu'ils exercent et des services qu'ils rendent, indispensables à l'Homme et aux écosystèmes.
2. L'objectif de **Zéro Artificialisation Nette**, inscrit dans la loi Climat et Résilience de 2021, introduit en complément de la notion de **sobriété foncière**, la notion de **fonctionnalité des sols** à prendre en compte dans la planification et les projets d'aménagement.
3. Un des leviers pour lutter contre l'artificialisation des sols est de faire évoluer les modèles d'aménagement urbain vers du **renouvellement urbain** et de la **densification**, plus sobres en foncier, respectueux de l'environnement, adaptés aux spécificités territoriales, et acceptables pour les populations.
4. Les conditions d'acceptabilité de la densification dépendent de **nombreuses dimensions** autres qu'urbaines de type environnemental, psychologique, socio-économique ou encore culturel. Ainsi l'acceptabilité de la densité n'est pas corrélée à la densité mesurée mais davantage à **la proportion d'espaces publics et leur qualité**.

(...)

⁴ Les conditions d'acceptabilité de la densification urbaine - Enquête et analyse de 7 sites franciliens (2021)

EVÉNEMENT

Sobriété foncière et développement économique : un groupe de travail pour identifier les leviers d'action

3 FÉVRIER 2022



L'enjeu de la sobriété foncière est désormais inscrit dans la loi avec l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, et s'applique aussi aux activités économiques. Un groupe de travail a été constitué par Intercommunalités de France, l'ANCT et le Cerema pour envisager les solutions afin de concilier



développement économique et sobriété foncière.

Les objectifs ambitieux de réduction de l'artificialisation inscrits dans la loi Climat et Résilience (une division par deux de la consommation foncière à l'horizon 2030 et l'objectif de Zéro Artificialisation Nette en 2050) impliquent une évolution dans les pratiques d'aménagement. Cependant, ces objectifs se confrontent à des enjeux forts pour les territoires tels que le développement économique, la production de logements, la réindustrialisation, la production alimentaire, la préservation de la biodiversité, la protection contre les risques naturels...

UN GROUPE DE TRAVAIL POUR IDENTIFIER LES ENJEUX ET LES OUTILS À DESTINATION DES INTERCOMMUNALITÉS

Dans le domaine des activités économiques notamment, la **connaissance du foncier existant** à travers la réalisation d'inventaires du foncier économique, inscrits dans la loi Résilience et climat du 22 août 2021, est primordiale pour définir et mettre en œuvre des **stratégies sur le long terme**. Au-delà du recensement, ces inventaires devront fournir des indicateurs sur l'état parcellaire, l'identification des surfaces, du propriétaire et de leur occupant, ainsi que les locaux vacants (article 220).

Depuis plusieurs années, Intercommunalités de France (ex AdCF) et le Cerema mènent des travaux conjoints autour de l'aménagement et de la requalification des zones d'activités économiques et des stratégies mises en place pour les gérer. Les travaux conjoints peuvent téléchargés ici :

	<p>Collection Hors collection Sites d'activité économique et immobilier d'entreprise</p>
	<p>Collection Connaissances Zones d'activité économique en périphérie : les leviers pour la requalification</p>

Dans le contexte de la promulgation de la loi climat et résilience, un **groupe de travail** a été constitué en 2021 pour lancer les réflexions autour de ces enjeux et surtout déterminer **quels outils et leviers d'action partager avec les collectivités**, pour les appuyer dans la mise en œuvre des objectifs de sobriété foncière.

Une enquête a été lancée en janvier 2022 par le groupe de travail auprès des intercommunalités et de leurs partenaires pour mieux cerner les problématiques foncières prioritaires en matière d'activités économiques, les réponses sont attendues avant le 15 février. Un premier webinar d'échanges est organisé ce 3 février 2022, dont la synthèse sera partagée prochainement.

Enquête : articuler développement économique et sobriété foncière

LIEN EXTERNE



VERS UN RÉFÉRENTIEL COMMUN SUR LE FONCIER ÉCONOMIQUE

Les enjeux identifiés par le groupe de travail concernent trois axes principaux, qui ont fait l'objet de sous-groupes de travail lors du webinar :

1. Construire un référentiel partagé sur la sobriété foncière pour les activités économiques

La réalisation d'inventaires des zones d'activité économiques, qui doivent être réalisés d'ici 2024 et doivent être actualisés tous les six ans, permet d'**adopter un référentiel commun** pour qualifier et observer ces espaces, et établir un **dialogue avec les différents acteurs** concernés dans les territoires.

Deux méthodes sont possibles pour observer l'artificialisation des sols dans les ZAE : en suivant l'évolution de l'occupation des sols ou l'occupation des unités foncières. Le périmètre pris en compte dans cette observation peut aussi dépasser la stricte ZAE.

Cette analyse du foncier économique doit être menée au regard des **pressions foncières globales du territoire**. En effet, si les activités économiques représentent entre 21 % et 25 % des sols artificialisés selon les années entre 2009 et 2017, des réalités démographiques et économiques très différentes sont observées d'un territoire à l'autre, induisant des enjeux spécifiques à chaque intercommunalité.

L'observation du foncier économique permet aussi aux territoires de **recenser les gisements fonciers** et espaces possibles de densification afin d'améliorer le pilotage de l'action des aménageurs publics et des opérateurs fonciers.



2. Articuler outils et stratégies en faveur de la sobriété foncière

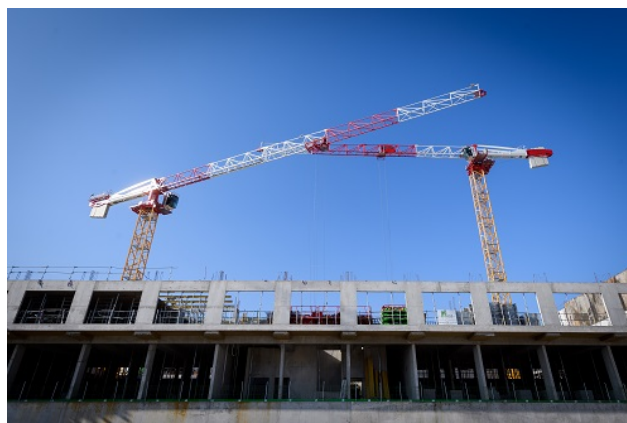
Les outils de l'action foncière sont multiples et peuvent jouer un rôle coercitif (Droit de préemption, zonage de mixité fonctionnelle, Opah-RI, etc.) ou incitatif (ORT, PUP, PPA, baux longue durée, etc.), et permettent de construire et développer la stratégie foncière en s'adaptant au contexte. Les dispositifs d'observation permettent d'alimenter la stratégie tandis que les instruments de contractualisation (charte foncière et charte promoteur, AFU, etc.) facilitent l'adhésion des acteurs privés aux orientations stratégiques. Cependant, ces outils seront d'autant plus efficaces qu'ils sont **mis au service d'une stratégie**. La sobriété foncière peut être atteinte de plusieurs manières mais chaque territoire aura sa propre stratégie et sa propre combinaison d'outils.

Urbansimul, élaboré par le Cerema à la demande de l'Etat à partir de l'exploitation des données foncières et immobilières, permet de **réaliser cet inventaire et d'identifier les réserves et les unités foncières**. La base de données **SIRENE** permettra d'identifier les **occupants** de la ZAE.

Il reste notamment à développer un outil pour déterminer le **taux de vacance des ZAE**, lequel ne peut être établi de manière fiable qu'à l'aide des données d'occupation des unités foncières détenues par la Direction générale des finances publiques sur la base des règlements de cotisation foncière des entreprises (CFE).

3. Formaliser une gouvernance autour de la sobriété foncière au service d'objectifs territoriaux communs

La disponibilité foncière ne suffit pas à attirer les entreprises. Celles-ci cherchent aussi un environnement immédiat composé de services et d'équipements favorables à leur développement et à l'attraction des salariés. Attirer et ancrer les entreprises sur son territoire s'accompagne de solutions immobilières variées en fonction des activités et de leur maturité, d'infrastructures mutualisées et accessibles (transport fluvial, ferroviaire et maritime) ou encore de services et équipements communs (stationnement, covoiturage, services RH partagés, salles de réunion, réseaux de chaleur...). Ces services et solutions doivent se décliner aussi dans une optique de sobriété foncière.



Arnaud Bouissou TERRA

Afin de mettre en œuvre les actions nécessaires pour répondre à l'objectif de Zéro Artificialisation Nette, les acteurs doivent **se coordonner** pour prendre des décisions adaptées. Pour cela, établir une **gouvernance transversale** en faveur de la sobriété foncière sera un levier efficace mettant en relation un **réseau d'acteurs issus des champs de l'urbanisme et du développement économique**.

Le **dialogue entre les collectivités et les entreprises**, par exemple à travers la mise en place de parcours résidentiels, permet d'adapter au mieux le foncier au besoin des entreprises et de mutualiser certaines infrastructures (réseau d'assainissement, voies d'accès, stationnement) et certains services (restauration, ressources humaines, etc.).

À l'intérieur de la collectivité, la **collaboration entre les services d'urbanisme, d'aménagement et de développement économique** autour des questions de foncier pour les entreprises, peut être menée à l'occasion de la création des zonages d'urbanisme réglementaire (PLU, OAP, sous-destinations). Elle favorisera le partage des cultures et des approches propres à chaque service.

La collaboration de la collectivité avec les **autres acteurs publics**, notamment l'État et les régions, mais aussi les Établissements Publics Fonciers et les aménageurs (SPL et SEM) permet de mobiliser un réseau d'acteurs impliqués dans la gestion foncière et de disposer d'une ingénierie territoriale.

Enfin, l'éventuelle opposition des **habitants** à certains projets doit être intégrée à la réflexion afin de privilégier des implantations en ZAE pour les activités ne pouvant être accueillies en ville et à l'inverse favoriser la localisation d'activités à proximité des zones résidentielles lorsqu'il s'agit de services et de commerces répondant à des services du quotidien pour les habitants et les actifs.

En préparation du webinaire du 3 février, un document de cadrage reprend tous ces éléments, et présente plusieurs retours d'expériences qui permettent d'éclairer les différentes stratégies pouvant être mises en place.

Sobriété foncière et développement local : une équation difficile, mais pas impossible

Publié le 14 octobre 2022 par Thomas Beurey / Projets publics pour Localtis
Aménagement et foncier, urbanisme, Environnement

Lors d'un atelier de la 32^e convention des Intercommunalités de France qui s'est tenue les 6 et 7 octobre à Bordeaux, des élus ont exprimé leur désarroi sur l'obligation, fixée par la loi Climat et Résilience, de réduire dans un premier temps, puis de stopper à terme la consommation de terrains. Ils ont appelé à une mise en œuvre véritablement territorialisée de cet objectif, en avançant des solutions pour y répondre.



© Géoportail/Vue aérienne de Dunkerque

La circulaire que le ministre de la Transition écologique a signée début août est loin d'avoir ramené la quiétude dans les rangs des élus locaux confrontés au chantier de la limitation de l'étalement urbain et, à l'horizon 2050, du zéro artificialisation nette (ZAN) prévu par la loi Climat et Résilience. De nombreux élus réunis le 6 octobre, lors d'un atelier de la 32^e convention des Intercommunalités de France qui s'est tenue au parc des expositions de Bordeaux, ont exprimé leur inquiétude sur le sujet.

Le prix du foncier déjà élevé, notamment dans les zones tendues, pourrait encore grimper du fait de la mesure. Les élus anticipent des difficultés croissantes pour les primo-accédants à la propriété. "Ce qu'on est en train de vivre est absolument dramatique. Qu'est-ce qu'on fait pour loger nos jeunes ?", s'est alarmé Michel Le Ray, vice-président délégué à l'urbanisme de la communauté de communes Auray Quiberon Terre Atlantique. "Je ne suis pas sûr que tous les projets de ZAC [zones d'activité commerciales, NDLR] pourront aller jusqu'au bout. Ce sera vraiment une catastrophe pour ceux qui les portent", s'est alarmé un autre participant à l'atelier.

"Boîte à outils du vingtième siècle"

Les élus locaux se posent aussi beaucoup de questions sur la mise en œuvre concrète de l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols. "Si l'on constate qu'avec les projets d'extension inscrits aujourd'hui dans le PLU et déjà lancés, on dépassera la limite de 50% fixée par la loi, faut-il arrêter ces projets ? Et quels outils un maire a-t-il pour ce faire ?", s'est interrogé un élu présent dans l'assemblée. Les collectivités et leurs groupements ont une boîte à outils du vingtième siècle pour traiter des problèmes du vingt-et-unième siècle", a ironisé le président de la communauté urbaine (CUD) de Dunkerque, Patrice Vergriete. Ce que n'a pas démenti un autre élu. Dans son intercommunalité, des entreprises possèdent de vastes terrains inutilisés. "Aucun outil" n'existe pour permettre de "densifier" ces terrains, a-t-il regretté. Les intercommunalités se retrouvent "dans une impasse totale", a alerté l'élu. Tout aussi inquiétant pour Patrice Vergriete : le modèle économique du ZAN reste à inventer. Pour transformer une friche industrielle en un parc urbain, la ville de Dunkerque va dépenser deux millions d'euros et ne recevra aucune aide, a témoigné le maire. Si la commune avait décidé en revanche de construire des logements, elle aurait pu en tirer

de nouvelles ressources. Cette question est au cœur d'un rapport du Sénat adopté en juin dernier (voir notre article).

Or, le sujet du ZAN est d'une actualité brûlante. Des conférences régionales des schémas de cohérence territoriale (Scot) doivent remettre aux régions, au plus tard le 22 octobre, leurs propositions sur la déclinaison dans les territoires de l'objectif de réduction de l'artificialisation (lire notre article). Des élus qui participent à ces travaux ne sont d'ailleurs guère enthousiastes. Dans la contribution qu'elle prépare, la conférence régionale des Scot de Nouvelle-Aquitaine se contentera de "demander des précisions sur le projet de la région, la place des projets nationaux et régionaux", ou encore la classification des territoires de la région en cinq catégories. "Donc, nous sommes loin du compte", se désole Jacques Bilirir, président du syndicat mixte chargé de piloter le Scot du Val-de-Garonne (quatre intercommunalités réunissant quelque 100.000 habitants). Patrick Pesquet, vice-président de Caux-Seine agglo en charge de l'urbanisme se dit également déçu. "La région Normandie a organisé des ateliers, mais à aucun moment on n'a parlé de territorialisation", regrette-t-il. Il déplore aussi que l'État n'ait pas communiqué les notes d'enjeux qui auraient permis d'éclairer les discussions entre les élus.

"Les territoires qui ont été vertueux ne sont pas récompensés"

Pour les élus intercommunaux, la méthode de mise en œuvre de l'objectif de réduction de l'extension urbaine est à la fois trop "verticale" et "comptable". Ils pointent l'absence de prise en compte des projets d'envergure nationale (ligne TGV Bordeaux-Toulouse, centrales nucléaires, canal Seine-Nord, etc.). Les territoires qui accueilleront ces infrastructures verront leur capacité à utiliser de nouvelles zones de foncier se réduire alors qu'ils n'ont pas pris la décision de leur construction. Pour Intercommunalités de France, la solution passerait par la création d'un "compte foncier national", mais il semble que pour le moment le gouvernement ne veuille pas en entendre parler.

Les élus locaux critiquent aussi le principe de réduction dans les dix prochaines années du rythme de l'artificialisation des sols, en fonction du bilan des dix années qui ont précédé la promulgation de la loi Climat et Résilience. Si la règle devait être appliquée uniformément, les territoires qui jusque-là ont été de bons élèves, ou ont connu un faible développement, seraient fortement pénalisés.

Au-delà des principes, les élus pointent des difficultés très concrètes liées par exemple à la mesure de l'artificialisation. Il n'existerait pas de consensus sur la méthode à utiliser pour effectuer la mesure et, dans ces conditions, les territoires ne disposeraient pas des mêmes outils pour mesurer la consommation foncière. "L'outil de mesure que l'on doit mettre en place doit être commun aux territoires et aux services de l'État", a plaidé par ailleurs le président d'une communauté de communes de la Loire, qui vient d'adopter son PLUI. Un exercice au cours duquel l'intercommunalité a constaté un désaccord avec l'État. Ce dernier "partait sur une base qui était erronée de plus de 50%", a indiqué l' élu.

Plan de sobriété foncière

Pour Intercommunalités de France, la réussite du ZAN ne peut reposer que sur "l'intelligence territoriale" et la "logique contractuelle". Un scénario dans lequel les intercommunalités auraient la responsabilité d'élaborer des "conventions de sobriété foncière" avec leur région. Mais certains, comme le président de la CU de Dunkerque, estiment que l'État devrait être signataire de ces documents, afin de "passer des deals" avec les élus.

Intercommunalités de France entend aussi promouvoir des démarches qui facilitent "la différenciation territoriale", à l'image du plan de sobriété foncière que finalise actuellement le syndicat mixte du Scot du Val-de-Garonne. Au préalable, des études ont permis de recenser les friches et les terrains encore disponibles dans les zones d'activité du territoire, a témoigné le

président du syndicat mixte. Elles ont été complétées par une analyse de la demande des entreprises et de leurs tendances. Le recueil des données a permis de définir une stratégie et de localiser précisément où des entreprises pourront à l'avenir être accueillies, et ce "de manière équilibrée" sur les quatre intercommunalités. Cette stratégie qui "sera intégrée au Scot" comportera des prescriptions – qui restent à définir – sur "les densités, les terrains et les activités accueillies par type de zone".

Conserver la maîtrise du foncier

Mais, outre les documents d'urbanisme, ce sont les pratiques en matière d'aménagement foncier qui devront sans doute évoluer pour s'adapter à la nouvelle donne. Pour la gestion des zones d'activité, les intercommunalités n'auraient-elles pas intérêt à conserver la propriété des terrains et à les proposer aux entreprises via un bail à location ou un bail emphytéotique ? C'est la question qu'a posée un intervenant. Patrice Vergriete n'a pas eu de doute, lui : la "question de la maîtrise foncière" est "indispensable" aux élus locaux, lorsqu'ils veulent "transformer rapidement" un territoire, a-t-il dit. À Dunkerque, la ville qu'il administre, des terrains dont des groupes industriels sont propriétaires, demeurent en friche, du fait du coût élevé des opérations de dépollution. La communauté urbaine en a tiré les conséquences : elle "bascule de plus en plus vers le maintien de la maîtrise foncière". La communauté de communes de Rumilly Terre de Savoie a elle aussi sauté le pas, et tire un bilan très positif. Son vice-président Roland Lombard a plaidé pour l'utilisation de ce type de solution pour la gestion du foncier dédié aux activités économiques, mais aussi pour celle de l'habitat. Il a fait la promotion du bail réel solidaire (BRS), une formule qui permet à des organismes fonciers solidaires de distinguer le foncier (dont ils restent propriétaires) du bâti et ainsi de céder des droits sur le bâti à des familles. Dans un département où la pression foncière est grande, la formule rencontre un franc succès. "Les programmes sont bouclés avant de commencer."

Les intercommunalités ne sont pas démunies pour faire progresser la sobriété foncière. Car au-delà des "outils classiques", tels que la reconquête des friches industrielles, d'autres leviers existent. Il s'agit par exemple de repenser l'utilisation des bâtiments et des espaces publics pour leur attribuer plusieurs fonctions, en lien avec "l'organisation des temps" de vie. Patrice Vergriete précise : une école primaire peut aussi accueillir des cours de musique en seconde partie de journée et une mairie peut aussi être le lieu de réunion des associations.